

**Voorzitter:** Porthéine.

Tegenwoordig zijn 111 leden, te weten:

Aantjes, Van Aardenne, Abma, Van Amelsvoort, Bakker, Ter Beek, Beekmans, De Beer, Beinema, De Bekker, Beuker, Beumer, De Boer, De Boois, Bremen, Van den Broek, Du Chatinier, G. M. P. Cornelissen, P. A. M. Cornelissen, Van Dam, Dankert, Van Dis, Dolman, Dragstra, Drees, Drenth, Van Eindhoven, Franssen, De Gaaij Fortman, Gardeniers-Berendsen, Ginjaar-Maas, De Graaf, Groensmit-van der Kallen, Haas-Berger, Hartmeijer, Van der Heem-Wagemakers, Hermes, Hermesen, Hoekstra, Honig van den Bossche, Van Houwelingen, Hutschemaekers, Huijsen, Imkamp, Jansen, Joekes, Jongeling, Kappeyne van de Coppello, Keja, Kleisterlee, Knot, Koekoek, Kombrink, Koning, De Koning (B.P.), Koningh, Konings, Kosto, Kraaijeveld-Wouters, Krosse, Kruisinga, Van Kuijen, De Kwaadsteniet, Langedijk-de Jong, Van Leeuwen, Van Leijenhorst, Lückers-Bergmans, Masman, Van Mierlo, Molleman, Mommersteeg, Nooteboom, Nypels, Van Ooijen, Peijnenburg, Porthéine, Rienks, Rietkerk, Roels, Roethof, Roolvink, Van der Sanden, Scherpenhuizen, Van het Schip, Scholten, Smit-Kroes, Van der Spek, Spinks, Staneke, Stoffelen, Van Thijn, Tolman, Tuinenburg, Tuijnman, Veder-Smit, Van Veenendaal-van Meggelen, Veerman, Vellenga, Van de Ven, Verbrugh, Vondeling, Voortman, De Vries, Waalkens, Weijers, Wiegel, Wierenga, Van Winkel, Wisselink, Worrell en Van Zeil,

en de heren Den Uyl, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, De Gaay Fortman, Minister van Binnenlandse Zaken, Vredeling, Minister van Defensie, Gruijters, Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Zeevalking, Staatssecretaris van Justitie, Van Lent, Staatssecretaris van Defensie, Van Dam, Staatssecretaris van Defensie, Van Dam, Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Salomons, wegens bezigheden elders, ook morgen;

Andela-Baur, Evenhuis en Van Rossum, wegens bezigheden elders;

Vondeling, alleen voor het eerste deel van de vergadering, wegens het ondergaan van een tandheelkundige behandeling;

Van Heel-Kasteel en Van der Lek, wegens ziekte;

Voogd, tot aan het Kerstreces, wegens ziekte;

Staneke, alleen voor het eerste deel van de vergadering, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

**De Voorzitter:** Ingekomen is een brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat de Eerste Kamer geen genoegzame reden heeft gevonden om op het voorstel van wet van de leden Geurtsen, Lamberts, Roethof en Veder-Smit tot het stellen van regels met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap) (13 909) de bewilliging van de Koningin te verzoeken.

Deze brief wordt voor kennisgeving aangenomen.

**De Voorzitter:** Ook zijn ingekomen een drietal Koninklijke besluiten, te weten:

— een, houdende ontbinding van de Koninkrijkscommissie ter voorbereiding van alternatieven voor de huidige staatkundige verhouding tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen;

— een, houdende de instelling van een Gemengde Nederlands-Antilliaanse/Nederlandse Commissie voor het opstellen van een integraal sociaal-economisch en cultureel ontwikkelingsplan voor de Nederlandse Antillen;

— en een, houdende de benoeming van de voorzitter en de leden alsmede de instelling van het secretariaat van de Nederlandse sectie van de Ge-

mengde Nederlands-Antilliaanse/Nederlandse Commissie voor het opstellen van een integraal sociaal-economisch en cultureel ontwikkelingsplan voor de Nederlandse Antillen.

Deze Koninklijke besluiten worden voor kennisgeving aangenomen.

---

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

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

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

De algemene beraadslaging wordt hervat.



**Minister Den Uyl:** Mijnheer de Voorzitter! Ik stel er prijs op bij het begin van de beantwoording door de Regering een enkele opmerking te maken. Ik doe dat niet zonder enige aarzeling. Het is de Kamer bekend, dat ik slechts een zeer beperkt deel van de door de Kamer gehouden beschouwingen heb kunnen bijwonen. Wel heb ik getracht mij op de hoogte te stellen van de gehouden beschouwingen. Het is echter duidelijk dat het leeuwedeel van het antwoord voor rekening zal komen van de Minister van Binnenlandse Zaken en de regeringscommissaris. Al heel gauw krijgt dan een opmerking van mijn kant het karakter van een verplicht nummer, een blijk van belangstelling van de Regering en van de erkenning, dat de grondwetsherziening een zaak van algemeen regeringsbeleid is. Ik ben over die aarzeling heengestapt omdat in vele beschouwingen van de kant van de Kamer de vraag heeft doorgeklonken of herziening wel nodig en dringend is en of wij er niet verstandig aan doen, de zaak op een laag pitje te zetten. Misschien is dat het pregnanstst geformuleerd door de

## Den Uyl

heer Jongeling, van wie ik uit het stenogram heb opgetekend: 'Wat nu nog resteert is een mager restant van de ietwat wilde plannen van de jaren 60.'

Dit soort prikkelende uitlatingen heeft mij mijn schroom doen overwinnen een enkele opmerking te maken over de noodzaak de in gang gezette grondwetsherziening door te zetten en over het grote staatkundige belang ervan. Bij de totstandkoming van het kabinet werd door alle partijen, die daaraan meewerkten, de noodzaak en de urgentie van een algemene grondwetsherziening ingezien. Bij die gelegenheid werd afgesproken, dat het kabinet zo spoedig mogelijk een nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid bij het parlement zou indienen. Het is de Kamer bekend, dat dit is gebeurd in juni 1974. Over die nota is uitvoerig gediscussieerd tussen het kabinet aan de ene kant en de bijzondere commissie grondwet/Kieswet uit dit huis, alsmede in de plenaire vergadering van de Eerste en Tweede Kamer anderszijds. Rekening houdend met conclusies, waartoe de discussie over de nota heeft geleid, zijn wetsontwerpen opgesteld en daarvan inmiddels een aanzienlijk aantal ingediend.

Mijnheer de Voorzitter! Waarom de noodzaak van het doorzetten van deze grondwetsherziening? Het is noodzakelijk dat ook het instituut van de grondwet wordt aangepast aan de onmiskenbare veranderingen, die zich in onze samenleving hebben voltrokken en bezig zijn zich te voltrekken. Ook en juist de Grondwet moet het contact met de staatsrechtelijke werkelijkheid blijven behouden, wil zij niet verworpen tot een verzameling holle frasen. Hierbij gaat het niet alleen om de behoefte aan een eigentijdse formulering, maar ook terwege om de voornaamste regels inzake de inrichting, de bevoegdheden en de onderlinge verhouding van de belangrijkste staatsorganen, alsmede de fundamentele rechten en vrijheden van de burger die hierbij in het geding zijn. Natuurlijk kan men twisten over de verhouding tussen geschreven en ongeschreven staatsrecht en over de plaats van de Grondwet in ons constitutionele bestel. Dit onderwerp is ook van de kant van de Kamer uitvoerig in de overweging betrokken. Ook indien men de plaats van de Grondwet in ons constitutioneel bestel beperkt acht – persoonlijk ben ik geneigd, dit te doen – is een discrepantie tussen hetgeen in de Grondwet is geschreven en hetgeen als juist en rechtvaardig wordt ervaren door een grote meerderheid in de sa-

menleving, een gevaar. Dit verplicht ons deze discrepantie op te heffen door wijziging van de Grondwet. Het respect voor de Grondwet verplicht ons de afstand tussen het geschreven staatsrecht en de constitutionele werkelijkheid zo klein mogelijk te houden. Ik houd het voor gelukkig, dat ons land tot die landen behoort, waar de Grondwet een reële functie vervult in het staatsleven. Dit is niet toevallig. Dit hangt samen met de historische ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. De pluriformiteit ervan hangt samen met de grote verscheidenheid van uiteenlopende politieke gezindheden, de grote rol en scherpe markering die godsdienstige en levensbeschouwelijke groeperingen in onze geschiedenis hebben gekregen. Juist naar de mate, waarin minderheden een grote rol spelen, waarin die pluriformiteit, die veelvormigheid – godsdienstig, politiek en sociaal – van zo beslissende betekenis is in de samenleving, krijgt de vastlegging van rechten en plichten – plichten van de overheid ten opzichte van de burger – grotere en meer levende betekenis. Ik denk dat juist tegen die achtergrond van het karakter van de Nederlandse samenleving het gewenst, nuttig en goed is dat de Grondwet een reële functie vervult in ons staatsbestel en dat dit ons tegelijk verplicht, de discrepantie tussen geschreven recht en constitutionele werkelijkheid zo klein mogelijk te houden.

Natuurlijk is het juist, dat van een herschrijving en herformulering van de Grondwet geen oplossing voor allerlei belangrijke problemen in onze samenleving mag worden verwacht, maar de betekenis van de herziening moet veeleer omgekeerd worden gezien: niet herziening van de Grondwet biedt oplossingen voor problemen, maar het nalaten van de herziening kan tot zeer ernstige problemen aanleiding geven. Daarom is er de wil van het kabinet om de grondwetsherziening op de aangegeven wijze voort te zetten en daarom is er het belang dat het kabinet hecht aan de gedachtenwisseling, de oordeelsvorming en de besluitvorming, die thans in de Kamer aan de orde zijn.

Ik wil een enkele kanttekening maken bij de herformulering en uitbreiding van de zogenaamde klassieke grondrechten en de opneming in de Grondwet van een aantal sociale grondrechten, die thans aan de orde zijn. Het is overbodig van mijn kant nog eens te wijzen op het fundamentele belang van de grondrechten voor de individuele burger en voor de samenleving. De grondrechten hebben een

lange geschiedenis, zeker de klassieke vrijheidsrechten. Het is niet toevallig dat in de jongste geschiedenis – ik denk aan de periode sinds de Tweede Wereldoorlog – sprake is van een zo uitgesproken opgeleefde, hernieuwde belangstelling. Een groot aantal internationale regelingen is tot stand gekomen ter bescherming van de mensenrechten. Daarnaast is de behoefte gegroeid, nu het leven van alledag meer dan voorheen doortrokken is van actieve overheidsbemoediging, om de idee van de vrijheidssfeer van de individuele burger scherper te omgrenzen en te funderen. Dat kan niet gebeuren zonder daarin te betrekken de sociale werkelijkheid en de noodzaak, iedereen zonder sociale of financiële belemmeringen in staat te stellen de klassieke vrijheidsrechten ook te beleven, te ervaren en uit te oefenen. Het is op basis daarvan dat de Regering meent dat ook voor de sociale grondrechten een plaats in de Grondwet moet worden ingeruimd.

Het spreekt vanzelf dat de in het wetsontwerp inzake de vrijheidsrechten neergeschreven bepalingen niet alle nieuw zijn. De continuïteit met het verleden is in vele artikelen verzekerd. Ik wil echter allerminst afdoen aan de betekenis van de wijzigingen en toevoegingen. Ik denk aan de algemene gelijkheidsbepaling, vergezeld van een non-discriminatiebepaling, aan het opnemen van het actief en passief kiesrecht onder de grondrechten, aan de uitbreiding van het artikel over de vrijheid van meningsuiting, aan de opneming van de betogingsvrijheid, aan het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en aan het telefoon- en telegraafgeheim. Naar het oordeel van de Regering wordt in de nu voorgestelde catalogus van klassieke grondrechten beantwoord aan een bestaande behoefte van en aan een heersende overtuiging in de Nederlandse samenleving, die meebepalend zijn voor de inhoud en de gestalte van de grondrechten. Hetzelfde geldt voor de sociale grondrechten.

Hetgeen nu aan de Kamer is voorgesteld, waarvoor de medewerking van de Staten-Generaal wordt gevraagd, is naar mijn mening niet een mager restant van de ietwat wilde plannen van de jaren zestig. Het is de Kamer bekend dat elementen ontbreken, waarvan de Regering gehoopt heeft dat zij mede door de Kamer aanvaard zouden worden.

Wie echter spreekt over de ietwat wilde plannen van de jaren zestig kan niet voorbij gaan aan het feit dat het

## Den Uyl

befes van de noodzaak van herziening en herschrijving van onze grondwet in de jaren zestig gemeen goed was bij zeer velen, ook van partijen waarop het kabinet thans niet in de eerste plaats is aangewezen.

Het zou alleen maar zeer te betreuren zijn als die overtuiging van de noodzaak van herformulering van de grondwet, van de noodzaak van het te gegaan van discrepantie, van vervreemding, van afstand tussen de geschreven grondwet en feitelijk constitutioneel bestel, nog zo weinig levend zou zijn dat de Regering medewerking voor de aanvaarding van de thans ingediende ontwerpen zou moeten ontberen. Ik hoop en vertrouw dat die overtuiging nog voldoende levend is om voor de thans ingediende wetsontwerpen de medewerking van de Staten-Generaal te krijgen.

**Minister De Gaay Fortman:** Mijnheer de Voorzitter! Vanaf 1945 is er binnen en buiten het parlement gesproken over de wenselijkheid van een algehele herziening van de Grondwet. Gedurende een lange reeks van jaren hebben velen veel arbeid verricht om die algehele herziening dichterbij te brengen. Belangrijke momenten daarin waren de verschijning van het eindrapport van de commissie-Van Schaik in 1954, de publikatie van de proeve in 1966 en het verschijnen van het eindrapport van de staatscommissie-Cals-Donner in 1971.

Al die arbeid en inspanning ten spijt zijn er in de na-oorlogse jaren zes slechts partiële herzieningen van de Grondwet tot stand gekomen. Bij behandeling van die herzieningen werd in en buiten de Staten-Generaal in toenemende mate erop aangedrongen, dat de volksvertegenwoordiging niet steeds weer met voorstellen tot incidentele wijzigingen maar met voorstellen tot een algehele herziening geconfronteerd zou worden.

Toen het kabinet op 11 mei 1973 aantrad, stond het kabinet in het algemeen en degene, die het voorrecht had om Minister van Binnenlandse Zaken te zijn in het bijzonder, voor de uitdaging, die algehele herziening een beslissende stap dichterbij te brengen.

Wij hebben die uitdaging aanvaard en in de regeringsverklaring van 28 mei 1973 hebben wij gesteld, dat het kabinet de voorbereiding van een algehele grondwetsherziening urgent achtte. Een jaar later, op 4 juni 1974, bereikte beide Kamers de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Deze nota gaf aanleiding tot een uitvoerige gedachtenwisseling met de Staten-

Generaal over een aantal belangrijke onderwerpen, die naar het oordeel van het kabinet bij de grondwetsherziening aan de orde dienen te komen.

In het najaar van 1974 is die nota voorwerp van discussie geweest in een reeks openbare commissievergaderingen van deze Kamer. Vervolgens heeft de Kamer in januari 1975 haar eindoordeel over de nota gegeven en daarna, in april 1975, ook de Eerste Kamer. Na deze noodzakelijke, doch onvermijdelijk tijdrovende discussieronde was de weg vrij voor de indiening van de herzieningsontwerpen. De eerste reeks van die ontwerpen werd ingediend bij Koninklijke boodschap van 2 april 1976. Andere herzieningsontwerpen zijn gevolgd en het kabinet zal zoveel mogelijk bevorderen, dat in mei van het volgende jaar de reeks ontwerpen is gecompleteerd, zodat dan de volledige herziening bij het parlement aanhangig zal zijn.

Nu is het dan zover, dat de eerst ingediende ontwerpen in deze Kamer in het eindstadium van behandeling zijn aangeland. Dat is een belangrijke mijlpaal op de weg naar de algehele herziening, want het betekent toch dat na al die jaren van voorbereiding de Kamer nu voor het eerst op het punt staat beslissingen te nemen over de inhoud van een herziene Grondwet. Ik heb wat data genoemd om uit te laten komen, dat het noch de Regering, noch de Staten-Generaal als verwijt is aan te rekenen dat de gehele herziening niet in deze kabinetsperiode in eerste lezing wordt voltooid. Er is met voortvarendheid gewerkt, aan beide zijden. Door de omstandigheid dat nu eenmaal eerst aan de hand van een nota, waarom de Staten-Generaal had gevraagd, een diepgaande discussie gevoerd diende te worden over de vraag in hoeverre de grondwetsherziening gepaard zou moeten gaan met ingrijpende staatsrechtelijke hervormingen, zat de voltooiing van de gehele eerste lezing binnen de termijn van vier jaar er niet meer in. De eerste lezing zal zich dus moeten uitstrekken over twee kabinetsperiodes.

De geachte afgevaardigde de heer Veerman drukte het naar mijn mening juist uit toen hij constateerde: Het is jammer dat het zo moet, maar het is aanvaardbaar. Inderdaad, het zou natuurlijk aantrekkelijk geweest zijn, wanneer wij de vernieuwing van de Grondwet in één maal tot stand hadden kunnen brengen. Wanneer het in twee etappes gebeurt, houdt dat echter voor het eindresultaat geen nadelen in.

Enkele afgevaardigden – ik noem mevrouw Kappeyne en de heer Walt-

mans – hebben laten blijken, dat zij er de voorkeur aan zouden hebben gegeven, de gehele herziening naar de volgende periode te verschuiven, omdat bij de thans gevolgde methode naar hun mening van een overhaaste behandeling sprake zou zijn. Ik ben het daarmee niet eens. De schriftelijke behandeling van de nu aan de orde zijnde wetsontwerpen is gedegen geweest en alles wijst erop, althans tot nu toe, dat dit met de mondelinge behandeling ook het geval zal zijn. Bereken deze ontwerpen vóór het kerstreces de Eerste Kamer, dan heeft men ook daar nog ruim de tijd de door deze Kamer aanvaarde ontwerpen aan een nauwgezette reflectie te onderwerpen. Uit mijn overleg met de desbetreffende commissie van de Eerste Kamer is mij gebleken, dat die Kamer bereid is in ieder geval de ontwerpen die hier voor het kerstreces zullen worden aanvaard, te behandelen en dat zij zich zal beijveren om ook nog zoveel mogelijk andere ontwerpen die haar tijdig bereiken, af te handelen.

Het is overigens, zoals de geachte afgevaardigde de heer Veerman terecht opmerkte, reeds alleszins de moeite waard om het gedeelte van de algehele herziening, dat wij nu bespreken, afzonderlijk tot stand te brengen. Juist in deze tijd van hernieuwde, krachtige aandacht voor grondrechten, ook internationaal, zou het jammer en niet goed aanvaardbaar zijn de mogelijkheid om onze Grondwet op dit punt op korte termijn aan de maat van de tijd te brengen, ongebruikt voorbij te laten gaan.

Een derde argument om nu te doen wat de hand vindt om te doen, is voor mij de overweging dat de behandeling van de volledige serie van wetsontwerpen, ook wanneer zij over een volledige legislatieve periode van vier jaar kan worden gespreid, toch een groot beslag legt op de voor wetgeving beschikbare tijd van regering en Staten-Generaal. Ook daarom verdient het de voorkeur, nu afwerking van een deel reeds mogelijk is, die mogelijkheid te benutten.

Ten slotte – dat is het vierde argument – is het met het oog op de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving, die de herziene grondwetsbepalingen vereisen, van belang dat voor dat gedeelte van de nieuwe Grondwet, waarvoor dat mogelijk is, de nieuwe tekst spoedig komt vast te staan. Voor de voorbereiding van die uitvoeringswetgeving is het immers nodig dat men weet op welke nieuwe grondwettekst men zich moet baseren. Een groot aantal organieke wetten zal moeten worden tot stand gebracht.



## De Gaay Fortman

Het is gewenst daarmee zo vroeg mogelijk te beginnen. Zou men de herziening uitstellen tot de volgende legislatieve periodes dan zal ook evenredig later pas met het totstandbrengen van de organieke wetten kunnen worden begonnen.

In aansluiting hierop reageer ik op de opmerking van mevrouw Kappeyne van de Coppello, dat het nu te behandelen deel van de herziening nog niet eens een volledig hoofdstuk van de nieuwe grondwet bevat. Kennelijk doelde zij daarmee op het feit dat nu nog niet ter behandeling staat het ontwerp van rijkswet, waarbij nog een artikel aan het grondrechtenhoofdstuk wordt toegevoegd, te weten het artikel inzake Nederlandschap, toelating, uitzetting en dergelijke. Door het noodzakelijke overleg met de regering van de Nederlandse Antillen is dit ontwerp bij de andere enigszins achterop geraakt, maar ik zeg toe dat het op 25 november vastgestelde voorlopig verslag op korte termijn zal worden beantwoord. Het zal de Kamer dan hoop ik mogelijk zijn kort na het kerstreces ook dit ontwerp te behandelen en naar de Eerste Kamer door te zenden. Het spreken over dit onderwerp biedt mij een goede gelegenheid met erkentelijkheid melding te maken van het vruchtbare overleg dat wij met de Antilliaanse regering in het algemeen en met de gevolmachtigde minister in het bijzonder hebben gevoerd en voeren. Het feit dat wij erop uit zijn een deel van de algehele herziening nog in deze kabinetsperiode in eerste lezing aanvaard te krijgen, betekent niet – ik onderstreep dat graag nog eens – dat wij lichtvaardig denken over de mogelijkheid om in het gemeen overleg met de Kamers der Staten-Generaal die herziening tot een goed einde te brengen.

De heer Veerman heeft gesproken van 'een enorme operatie van historische betekenis'. Ik hoor dat graag, maar ik wil de juistheid van die opmerking graag aan de historie ter beoordeling overlaten. Wel betekent het feit, dat de Grondwet in al haar onderdelen aan een revisie van haar inhoud en een herschrijving van haar bepalingen wordt onderworpen, dat wat thans in de Grondwet staat in beginsel ter discussie staat en op zijn houdbaarheid wordt getoetst. Daarbij zullen wij, in de eerste plaats de Regering, maar ook de Staten-Generaal, steeds voor ogen moeten houden dat voor het tot stand brengen van nieuwe grondwetsbepalingen in de tweede lezing in beide Kamers een gekwalificeerde meerderheid nodig is. Van de aanvang af – de

heer Van der Sanden wees daarop – moet derhalve zowel van de zijde van de Regering als van de zijde van de Kamer bij het doen van voorstellen het verkrijgen van een brede instemming worden nagestreefd. De ons door de heer Veerman daarbij aanbevolen behoedzaamheid zullen wij zeker betrachten, omdat wij maar al te goed beseffen dat dit voor het welslagen van de operatie een *conditio sine qua non* is.

De geachte afgevaardigde achtte dan ook een bijna bovenmenselijke wijsheid nodig. Ik kan hierop slechts reageren met het uitspreken van de hoop dat deze wijsheid ons zal worden geschonken. Voor mijzelf hoogst persoonlijk voeg ik eraan toe: naar de regel van Jacobus 1, vs. 5.

De wijze waarop men de vorige week in het algemeen de eerste serie voorstellen is tegemoet getreden, heeft bij mij het vertrouwen versterkt dat wij er gezamenlijk in zullen slagen het grote werk tot stand te brengen. Weliswaar was er kritiek op onderdelen en was niet iedere spreker op alle punten van het belang van de ingediende voorstellen overtuigd, maar toch heb ik bij de meeste sprekers waardering voor de kwaliteit en de inhoud van de ontwerpen kunnen beluisteren. Daarvoor ben ik erkentelijk.

Het doet mij nog meer genoegen, dat sommige sprekers uitdrukkelijk van hun waardering lieten blijken voor het werk van de regeringscommissaris en ons beider medewerkers.

Mijnheer de Voorzitter! Verschillende afgevaardigden – mevrouw Kappeyne, de heren Waltmans en Van Mierlo – hebben interessante bespiegelingen gehouden over het wezen en de functie van de Grondwet. De regeringscommissaris zal daarop straks nader ingaan.

Zelf wil ik mijn betoog toespitsen op de twee aan de orde zijnde wetsontwerpen. Ik zal daarbij de wenk van de Voorzitter ter harte nemen om in deze termijn niet in te gaan op opmerkingen, die gemaakt zijn over de afzonderlijke artikelen. De geachte afgevaardigden, wie dit aangaat, kunnen er echter op rekenen dat zij, ook zonder dat zij hun opmerkingen bij de artikelsgewijze behandeling herhalen, alsnog antwoord zullen krijgen.

Mijnheer de Voorzitter! De Minister-President heeft zojuist gewezen op het belang van de grondrechten voor de individuele burger en voor de samenleving. Dat belang is onmiskenbaar. Juist is dan ook hetgeen de heer Van der Sanden heeft opgemerkt, namelijk dat in deze tijd, waarin de bemoeienis

van de overheid zich over vrijwel alle terreinen van het maatschappelijk leven uitstrekt, aandacht voor de individuele mens broodnodig is en dat waarborgen tegen onoorbare ingrepen van de overheid nodig zijn. Het zijn juist de grondrechten, die beogen de individuele burger een eigen autonome sfeer te garanderen waarop de overheid niet dan uiterst zorgvuldig inbreuk mag maken.

Maar dat is niet de enige betekenis van de grondrechten. De overtuiging is gegroeid, dat grondrechten mede betrekking dienen te hebben op het scheppen van voorwaarden, die zoveel mogelijk bevorderen dat iedere burger zijn rechten zonder maatschappelijke en financiële belemmeringen kan uitoefenen.

Terecht heeft de heer Roethof erop gewezen dat door het bijeenbrengen van klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk zowel de formele als de materiële vrijheid wordt bevorderd.

Vele afgevaardigden hebben hun instemming betuigd met het bijeenbrengen van de grondrechten en het voorstellen ervan in het eerste hoofdstuk van de Grondwet. Ik heb reeds de heren Van der Sanden en Roethof genoemd, maar ook mevrouw Kappeyne en de heer Veerman hebben er blijk van gegeven hiermee te kunnen instemmen. Reeds lang nemen de grondrechten in ons rechtsbestel een eigen belangrijke plaats in. Dit rechtvaardigt het plaatsen van de grondrechten in het eerste hoofdstuk van de nieuwe Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! Enige afgevaardigden hebben het toetsingsrecht ter sprake gebracht. In het bijzonder de heer Van Mierlo heeft een aanzienlijk deel van zijn spreektijd aan dit onderwerp gewijd. Voor de daarbij uitgesproken waardering voor de aandacht, die wij aan de door hem bij de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid naar voren gebrachte variant hebben besteed, ben ik hem erkentelijk. Hij deed het verzoek nog eens nader in te gaan op zijn kanttekeningen bij onze afwijzing van zijn variant.

Mijnheer de Voorzitter! Met de heer Van Mierlo wil ik graag van de redelijkheid van de hoogste rechter en de wetgever uitgaan, al moet ik direct opmerken, dat men in ons rechtsbestel niet één hoogste rechter kent. Anders dan in België waar het Hof van verbreking ongetwijfeld de hoogste rechter is, kan men dat niet zeggen van onze Hoge Raad. Er zijn ook nog andere hoogste rechters. Daarmee zijn echter de ande-



## De Gaay Fortman

re bezwaren niet overbodig geworden. Wat is het nuttig effect van de procedure, als Regering en parlement samen weigeren, gevolg te geven aan een uitspraak, zoals door de geachte afgevaardigde wordt bedoeld, namelijk dat een wet in strijd is met de Grondwet, en in die weigering volharden of als tussen Regering en parlement verschillen in inzicht ontstaan, die maken dat geen meerderheid voor een wetswijziging te verkrijgen is? Dat komt namelijk voor. Ik zie geen nuttig effect in deze gevallen, integendeel. In die gevallen is het gevaar groot dat de legitimiteit van de desbetreffende wettelijke regeling wordt aangetast, terwijl zij niettemin van kracht moet blijven en dan ook blijft. Haar zedelijk gezag is dan echter door de uitspraak van de Hoge Raad wel beschadigd. Nu is de heer Van Mierlo er ook wel op tegen dat de hoogste rechter het laatste woord zou hebben over de grondwettigheid van een wet. Ik sluit mij daarbij aan, maar zou dat resultaat liever bereiken door geen enkele vorm van toetsing van de formele wet aan de Grondwet toe te staan. Als men dan toch – om in de termen van de heer Van Mierlo te spreken – een ingebouwde controle wil inpassen, verwacht ik meer van een grondige wetsvoorbereiding, waarbij ik niet in de laatste plaats denk aan de plaats van de Raad van State daarbij. In het bijzonder denk ik aan de komende openbaarheid van de adviezen van de Raad van State waarvan de Kamer bij de wetsontwerpen grondwetsherziening al een voorproef heeft gekregen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben van mening dat wij iedere kans dat zich een impasse voordoet zoveel mogelijk moeten voorkomen. Dit om wille van het gezag van de rechter en van de wetgever en van de legitimiteit van de bepalingen van de wet.

Bij interruptie merkte mevrouw Kappeyne op dat het ook nu al mogelijk is dat leden van de Hoge Raad zich als zodanig tot het parlement wenden in de gevallen, waarin naar hun mening strijd is tussen wet en Grondwet. Zij leidt deze bevoegdheid af uit het feit dat deze bevoegdheid nergens geregeld is. De heer Van Mierlo meent dat in die gevallen de leden van de Hoge Raad niet in kwaliteit maar als eenvoudige burgers handelen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Zo eenvoudig zijn zij niet.

Minister **De Gaay Fortman**: In verband met het gelijkheidsbeginsel ben ik niet geneigd te zeggen dat de leden van de

Hoge Raad betere burgers zijn dan andere burgers.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Meer dan gelijke burgers!

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is een gevaarlijke stelling, die de heer Orwell ons aangedragen heeft. Ik weet niet, of wij daarmee in alle opzichten gelukkig moeten zijn. Dit is namelijk vaak een excuus voor dingen die men liever niet of liever wel ziet gebeuren. Deze stelling wordt over het algemeen subjectief beleefd.

Mijnheer de Voorzitter! De adviseerende functie van de Hoge Raad vindt haar grondslag in artikel 22 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Dit artikel schrijft voor, dat de Hoge Raad van advies dient, wanneer zulks van Koningswege wordt gevraagd. Om te stellen, zoals de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne lijkt te doen, dat de Hoge Raad ongevraagd mag adviseren zowel aan de Regering als aan het parlement – en waarom dan eigenlijk niet aan iedereen – komt mij gewaagd voor. Juist omdat de Hoge Raad als hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken geroepen is in controversen als court of last ressort op te treden zal hij zich niet eigener beweging bij voorbaat over twistvragen uitlaten. Ook uit de praktijk blijkt dat de Hoge Raad zelf die mening is toegedaan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zou mijn beschouwingen over het toetsingsrecht als volgt willen afronden. Ik heb gewezen op de gevaren voor de legitimiteit van de wetgeving. Dit te zamen genomen met het gevaar dat de rechter het risico loopt in politieke strijdvragen te worden betrokken, meen ik dat voldoende grond oplevert voor mijn afwijzing van de door de heer Van Mierlo gestelde variant. De heer Van Mierlo heeft voor zichzelf als het beste argument ervaren dat, als er geen dringende redenen is voor verandering, dan geen verandering moet plaatsvinden. Ik moet bekennen dat mij dit uit de mond van de geachte afgevaardigde als een merkwaaardige stelling zijnerzijds voorkwam.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat staat in ons program.

Minister **De Gaay Fortman**: Maar, mijnheer de Voorzitter, er kunnen toch redenen voor verandering zijn die niet zo dringend zijn, maar die het toch wel gewenst maken om te veranderen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het is niet altijd van toepassing! In sommige gevallen...

Minister **De Gaay Fortman**: Als de geachte afgevaardigde deze nuancering

aanbrengt, neem ik van harte zijn argument over dat er hier geen dringende redenen tot verandering is en dat wij het dan ook niet moeten veranderen.

Mijnheer de Voorzitter! Hetgeen ik heb gezegd, was ook in de nota grondwetsherzieningsbeleid en bij de behandeling daarvan de eindconclusie van de Regering ten aanzien van de invoering van een rechterlijk toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet.

Ik kom thans tot de horizontale werking. Het verheugt mij dat ik verleden week bij sommige sprekers instemming heb beluisterd met het standpunt van de Regering, namelijk dat zij de horizontale werking van grondrechten niet zonder meer afwijst, maar de mogelijkheid daartoe in beginsel erkent en ook openhoudt. Natuurlijk rijst dan terstond de vraag, op welke wijze, in welke omvang en in welke gevallen. Ik kan mij zeer goed de wens van de Kamer voorstellen hiervan een concreet beeld te krijgen, zoals ik onder meer bij de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello, de heren Veerman, Van der Sanden, Huijsen, Roethof en Van Mierlo heb beluisterd. Bij de schriftelijke behandeling is met name in de memorie van antwoord op blz. 10 uiteengezet, waarom een aanvaarding van horizontale werking over de hele linie niet mogelijk is. De aard van de materie dwingt tot een genuanceerd standpunt, waarbij noodgedwongen veel aan de toekomstige ontwikkeling, zowel in de wetgeving, als in de rechtspraak moet worden overgelaten. Ik zeg met nadruk ook 'in de wetgeving', omdat buiten deze Kamer, althans een keer de indruk is gewekt dat het standpunt van de Regering zou zijn dat zij, wat de horizontale werking betreft, alles aan de rechter meent te moeten overlaten. Concrete uitspraken over al dan niet horizontale werking zijn alleen verantwoord in eenvoudige gevallen en die zijn er bij de grondrechten niet zoveel. Ten dele is het de onvoorzienbaarheid van de casuïstiek die tot terughoudendheid noopt en voor een ander deel is het juist de voorzienbaarheid die tot hetzelfde noodzaakt. In de memorie van antwoord is aan de hand van enkele voorbeelden op het terrein van de vrijheid van meningsuiting aangegeven, dat een uitspraak over horizontale werking dikwijls met zich brengt dat tegelijkertijd en passant een aantal netelige maatschappelijke problemen voor een oplossing moet worden voorzien. Dat laatste doet zich bij veel artikelen betreffende de grondrechten voor. Ik volsta met deze algemene opmerkingen. Hierop zal de regeringscommissaris nader ingaan.

## De Gaay Fortman

De geachte afgevaardigde de heer Veerman heeft met instemming de staatscommissie Cals-Donner aangehaald waar deze opmerkt dat ook de grondrechten moeten functioneren binnen het algemene rechtsstelsel en niet onttrokken moeten zijn aan de werking van dat stelsel. Ook de Regering is van mening dat de uitoefening van grondrechten binnen de grenzen van ons rechtsstelsel behoort plaats te vinden. Het gaat er dan echter om, op welke wijze aan deze gedachte in ons constitutioneel recht het beste vorm kan worden gegeven. Daarbij kan men van tweeërlei uitgangspunt uitgaan: enerzijds van het uitgangspunt dat de Grondwet zo goed als mogelijk is de beperkingsgronden bij de grondrechten moet omschrijven en anderzijds dat van de aanvang af ervan wordt uitgegaan dat zogenaamde algemene beperkingen, de inherent limitations, zoals de Engelse doctrine dat noemt, niet uit een grondwetstekst behoeven te blijken. Nu is het duidelijk dat de keuze voor de ene of voor de andere weg leidt tot een verschillende opzet voor de grondrechtartikelen. Wij hebben gekozen voor het zo duidelijk mogelijk omschrijven van de beperkingsgronden in de artikelen, omdat wij het niet juist achten, via de leer van de algemene beperkingen onzekerheid te creëren over de vraag in hoeverre het grondrecht binnen het bestaande rechtsstelsel geldt. Wij zijn van mening dat een grondrecht, indien enigszins mogelijk, een zo ruim mogelijke strekking moet hebben en daarom vinden wij het noodzakelijk dat dan ook de wijze waarop de grondrechten, juist omdat zij in ons rechtsstelsel moeten functioneren, beperkt kunnen worden, in de Grondwet zelf wordt aangegeven. Wij leggen dus het zwaartepunt in het geschreven recht. In beide, door mij genoemde systemen zal verder ook de rechter oordelen over de toepassing die aan de grondrechten wordt gegeven en zal de rechter daarbij door interpretatie de werkingssfeer van de grondrechten nader omlijnen. Dat dit ook in onze opzet het geval is, is door verschillende geachte afgevaardigden terecht naar voren gebracht. In onze opzet zal de rechter er echter minder aan te pas komen dan wanneer wordt uitgegaan van de leer van de algemene beperkingen. De grondwetgever en de wetgever zullen in onze opzet een grotere taak hebben, hetgeen de rechtszekerheid verhoogt, alsmede het waarborggehalte van de grondrechten. Ook op dit onderwerp zal de regeringscommissaris nader ingaan.

Mevrouw Kappeyne en de heer Veerman hebben gesproken over de voorstellen tot systematisering van de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie. Beiden hadden, gelukkig voor ons, oog voor de voordelen van de voorstellen. Beiden vroegen zich echter af, of de voorgestelde systematisering er niet toe zou kunnen leiden dat de wetgever, in gevallen waarin men uitdrukkelijk de bevoegdheid tot delegatie verleent, niet eerder en gemakkelijker dan thans tot die delegatie zou overgaan. Naar mijn mening is een dergelijke ontwikkeling niet te verwachten, want als dat zo zou zijn, had dit zich reeds voorgedaan onder de werking van de thans geldende Grondwet. Wij willen ontkomen aan de onduidelijkheid die door de niet eenvoudige terminologie van de huidige Grondwet telkens weer ontstaat. Ik herinner aan de discussies hier bij de totstandkoming van de Noodwet Indonesië en de totstandkoming van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Toen heeft de terminologie van de Grondwet tot onzekerheid aanleiding gegeven. Bij de algehele herziening willen wij op dat punt duidelijkheid scheppen. De wetgever zal, ook indien hem in een grondwetsbepaling uitdrukkelijk de bevoegdheid tot delegatie wordt gegeven, bij het delegeren niet anders te werk gaan dan thans. Hij zal zich ook dan laten leiden door rechtsoverwegingen, de historie van de grondwetsbepaling, de aard van het onderwerp en door beleidsoverwegingen. Hij zal zich afvragen hoe in het concrete geval het beste wordt voorzien in de te regelen materie. Hij zal zich ook moet laten leiden door de vraag, hoe de democratische controle het beste gewaarborgd is.

Ik wijs erop dat in het wetgevingsproces veel schakels zijn ingebouwd, die een onzorgvuldige toepassing van de bevoegdheid tot delegatie kunnen verhinderen. Als er gedelegeerd moet worden, is de Kamer er altijd zelf bij. De voorgestelde systematiek biedt ook de mogelijkheid, uitdrukkelijk in de Grondwet te bepalen dat de wetgever een bepaald onderwerp helemaal zelf moet regelen. Ook dat komt in de huidige Grondwet een paar keer voor. Over het algemeen is de terminologie van de huidige Grondwet echter niet eenduidig. De regeringscommissaris zal ook op het punt van de delegatie nog nader ingaan.

De geachte afgevaardigden, de heren Jongeling en Abma hebben hun voorkeur uitgesproken, in de Grondwet een preambule als oriënteringsnorm voor het overheidsoptreden op

te nemen en voorts op duidelijker wijze, in aansluiting aan de nationale tradities, de bijzondere positie van de godsdienstvrijheid tot uitdrukking te brengen. Daartoe ware artikel 1,6 voorop te stellen. Bij de behandeling in deze Kamer van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid heb ik de mening van de Regering over het opnemen van een preambule al kenbaar gemaakt.

Die mening is dat in een land, waar de bevolking een pluriforme samenstelling heeft en diensvolgens ook de Staten-Generaal een pluriforme samenstelling hebben, het ongewenst is om – dat zal dan ook altijd door middel van een beslissing van de meerderheid moeten geschieden – een preambule op te nemen die, indien zij wordt opgenomen, niet zal duiden op wat de natie verenigt, maar op wat de natie verdeelt. De tweede overweging is geweest dat de staat naar mijn mening niet belijdt. De preambule zal altijd leiden tot een formule die duidt op een levensovertuiging en zeker in de gedachte van de geachte afgevaardigden op een uiting van geloof. Welnu, ik ben van mening dat een dergelijke uiting in het staatsstuk dat het fundament is van de rechtsinstellingen van de staat, geen plaats behoort te vinden.

Dit neemt niet weg dat ik een aantal opmerkingen van de geachte afgevaardigden – uiteraard, zou ik bijna zeggen – kan onderschrijven. Ook mij spreken de bijzondere plaats van de godsdienstvrijheid en de nationale tradities aan. Vanaf de Reformatie heeft zich in het Nederlandse geestesleven een stroming voorgedaan die ten minste mede wilde putten uit andere bronnen dan die, waaruit het christelijk geloof put. Als men over nationale tradities spreekt, behoort men naar mijn mening te erkennen dat de pluriformiteit op het gebied van geloof en levensovertuiging vanaf de Reformatie in dit land heeft bestaan.

Het zal niemand verbazen, dat ik het ermee eens ben, dat vrijheden niet in losbandigheden mogen verkeren. Ik teken er wel bij aan dat men de invloed van bijvoorbeeld een preambule niet moet overschatten. Wie tot losbandigheid geneigd is, zal zich daarvan door een preambule in de Grondwet niet laten weerhouden. Ik wijs er overigens nog op dat noch een preambule, noch het opnemen van de godsdienstvrijheid in het eerste artikel tot de tradities van onze Grondwet behoort, want ook in de bestaande Grondwet is dit vanaf 1814 niet het geval geweest.

Wat de volgorde betreft hebben wij in grote lijnen aangesloten bij wat in

## De Gaay Fortman

de huidige Grondwet staat en bij hetgeen door de staatscommissie is aanbevolen. Voor de inhoud en de rechtsgevolgen van de artikelen is de volgorde van geen enkel belang. De plaatsing van het artikel dat het beginsel bevat van de gelijke behandeling van allen die zich in ons land bevinden, is geen breuk met de traditie, maar een voortzetting ervan. Dat beginsel vindt men nu in artikel 4 van de Grondwet en artikel 4 van de huidige Grondwet opent de reeks artikelen over grondrechten. Wij hebben dus niet de volgorde veranderd, wij hebben de volgorde van de huidige Grondwet in een belangrijk opzicht gevolgd, zeker wat het eerste artikel betreft.

Bij de nieuwe indeling van de Grondwet moesten de drie artikelen die thans aan artikel 4 voorafgaan, vervallen of verplaatst worden. De artikelen 1 en 2 vervallen en de Kamer gaf daaraan reeds haar fiat. Artikel 3 dat met name handelt over het vormen en splitsen van provincies en gemeenten en over wijziging van de grenzen ervan, moet in de nieuwe opzet verhuizen naar het hoofdstuk over provincies, gemeenten en andere openbare lichamen. Vandaar dat wat nu in artikel 4 wordt behandeld, in aanmerking komt voor opnemning in het eerste artikel van de nieuwe Grondwet.

De heer Abma heeft verder met verwijzing naar ons standpunt, dat een bepaling over aantasting van grondrechten door grondrechten niet nodig is, gevraagd of een preambule daarbij geen richtsnoer zou kunnen bieden. Uit hetgeen ik zojuist over de functie en de aard van een preambule heb gezegd, kan reeds mijn negatieve reactie op die vraag worden afgeleid. Bij een netelige en uitermate ingewikkelde kwestie als de aantasting van grondrechten door grondrechten, kan naar mijn mening een algemene preambulaire norm geen bevredigend antwoord geven op de vele van geval tot geval verschillende vragen. De beslissingen over de grenzen die aan de uitoefening van grondrechten moeten worden gesteld, zullen door de daartoe door de Grondwet bevoegd verklaarde organen telkens in het concrete geval moeten worden genomen.

De heer Roethof heeft terecht geconstateerd dat wij in onze voorstellen het begrip bijzondere rechtsverhoudingen hebben laten vallen. Het onderscheid tussen personen in of buiten bijzondere rechtsverhoudingen doet er grondwettelijk niet meer toe. Van belang is slechts of de Grondwet de bevoegdheid toekent beperkingen te stellen aan het uitoefenen van grondrechten.

Binnen de door de Grondwet toegestane ruimte zullen ook de beperkingen voor ambtenaren, arbeidscontractanten, militairen en andere groepen van personen die in een bijzondere juridische verhouding tot de overheid staan, hun beslag moeten vinden. Tijdens de behandeling in de Kamer van mijn begroting voor 1977 heb ik over datzelfde thema reeds gesproken. Ik heb er toen op gewezen dat de overtuiging is gegroeid dat grondrechten voor een ieder gelden, ongeacht zijn verhouding tot de overheid. Ook de ambtenaar kan zich er dus op beroepen. Dit sluit vanzelfsprekend niet uit, zo heb ik toen gezegd en zo wil ik thans zeggen, dat ten aanzien van hem in zijn eigen verhouding tot de overheid meer beperkingen in de uitoefening van die rechten kunnen worden gesteld dan ten aanzien van andere burgers. In principe staat hij echter met die andere burgers gelijk. Het zal van de wet die de beperkingen van de grondrechten aangeeft, afhangen in hoeverre de ambtenaar misschien uit hoofde van zijn positie een grotere beperking zich zou moeten opleggen dan anderen hebben te doen.

De heer Roethof (PvdA): Maar dan toch alleen in die gevallen waarin dat aangegeven staat in de Grondwet bij de formele wet?

Minister De Gaay Fortman: Dat is precies wat ik zei.

De heer Roethof (PvdA): U weet dat ik dat punt erg belangrijk vind.

Minister De Gaay Fortman: Daarom heb ik mij gisterenavond nog eens beijverd om te proberen het zo pregnant mogelijk te zeggen teneinde de geachte afgevaardigde te gerieven.

De heer Van Mierlo heeft boeiend en indringend aandacht gewijd aan het probleem van de informatieverschaffing aan de kiezers over hetgeen in het parlement wordt besproken en besloten. Hij heeft daarbij terecht gewezen op de belangrijke rol van de media. Voor een actieve participatie door de burger aan het politieke besluitvormingsproces is het noodzakelijk dat hij kan kennisnemen van hetgeen door de Regering en door alle partijen die in het parlement zijn vertegenwoordigd naar voren wordt gebracht. Tot dit doel kunnen veel middelen dienstig zijn: een geschakeerde pers, radio, televisie, het beschikbaar zijn van de Handelingen en van de bijlagen van de Handelingen, rechtstreeks dan wel via openbare bibliotheken en het beschikbaar stellen van radio- en televisiezendingen aan de in het parlement vertegenwoordigde politieke partijen. Uiter-

aard bestaat ook de mogelijkheid die door de heer Van Mierlo zelf al is aangegeven, namelijk het benaderen, schriftelijk, telefonisch dan wel in een persoonlijk gesprek, door de kiezer van de vertegenwoordiger van zijn partij.

Het probleem betreft dan ook meer het functioneren van de democratie dan het waarborgen van grondrechten aan burgers. Ik merk daarbij nog op dat mogelijkheid tot een zo breed mogelijke informatieverschaffing ook haar grenzen vindt in de mate van activiteit of van passiviteit van de burger zelf. Naar mijn mening ligt hier in de allereerste plaats een taak voor het parlement en voor de politieke partijen. De laatste kunnen door het uitgeven van een eigen partijorgaan hun leden de nodige informatie verschaffen, althans hun de mogelijkheid bieden om de nodige informatie te verkrijgen.

De heer Van Mierlo (D'66): Leden zijn bereikbaar, maar het gaat om kiezers.

Minister De Gaay Fortman: Iedere politieke partij, als zij tenminste enig vertrouwen heeft in haar eigen standpunt, doet altijd haar uiterste best niet de bekeerden nog meer te bekeren, maar om juist de onbekeerden tot haar standpunt over te halen.

De heer Van Mierlo (D'66): Wij hoeven dus niet meer over leden te spreken. Dat zijn de per definitie permanent bekeerden.

Minister De Gaay Fortman: Jawel, maar het zijn wel mensen die ook informatie nodig hebben.

De heer Van Mierlo (D'66): Ik geloof dat ongeveer 6% van de kiezers georganiseerd zijn in partijen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): 10%.

De heer Van Mierlo (D'66): Het is 10% geweest, maar het percentage is teruggelopen. Tien jaar geleden was het 10%; ik denk dat het nu 6 à 7% is. Daar gaat het echter niet om. Het gaat om de mensen, die beslissen over de vertegenwoordiging en de machtsverhoudingen in het parlement. Die moet je bereiken en om die te bereiken, heb je – tenzij je ze allemaal gaat opbellen – de krant, de radio of de televisie nodig. Anders kan het niet.

Minister De Gaay Fortman: Dat heb ik net gezegd! Bovendien zou ik niet zo zonnig doen over de leden, want althans in mijn onmiddellijke omgeving zijn er heel wat leden, die het partijblad wel in hun bus krijgen, maar ook nog andere lectuur en daaraan meer aandacht geven dan aan het partijblad.



## De Gaay Fortman

Ik neem echter aan, dat dit bij andere partijen veel en veel beter is.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het is natuurlijk hun vrijheid om kennis te nemen, wanneer zij de gelegenheid hebben. Die wil ik niet aantasten.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, daarover zijn wij het geheel eens. De vrijheid moet blijven om datgene, wat in je brievenbus wordt gestopt, onmiddellijk naar de vuilnisbak te verwijzen. Die vrijheid heeft men.

De stelling van de heer Van Mierlo, dat het voor kleinere politieke partijen zeer moeilijk is hun standpunten naar voren te brengen, wordt naar ik meen gelogenstraft door de geschiedenis van een aantal in de historie jonge partijen in deze Kamer. Een aantal jonge partijen zijn er juist in het jaar van hun ontstaan en later in geslaagd, grote publiciteit te verwerven, zelfs nog voordat zij in de Kamer waren vertegenwoordigd. Ik acht dat gezond.

Ik onderken uiteraard het belang van een vrije stroom van informatie voor het functioneren van de democratie. Het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals voorgesteld in artikel 1.7, biedt hiertoe belangrijke mogelijkheden. Overigens heeft de geachte afgevaardigde terecht van mij geen oplossing gevraagd voor de door hem geschetste problematiek, maar niet meer willen doen dan, zoals hij zei, het probleem op tafel leggen. Het zou belangrijk zijn wanneer in en buiten deze Kamer het door hem aan de orde gestelde vraagstuk tot verdere discussie zou leiden met het oog op een verbetering van de situatie, waarvan de geachte afgevaardigde naar mijn oordeel terecht gezegd heeft dat zij niet alleen onbetreffend, maar ook gevaarlijk is.

Enkele leden hebben rechten genoemd welke naar hun mening onder de grondrechten zouden moeten worden opgenomen. In de eerste plaats is daarbij de gewetensvrijheid genoemd. De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft de suggestie gedaan, in de Grondwet op te nemen dat gewetensbezwaren worden erkend voor zover de wet daarnaast verwijst. Ik heb mij afgevraagd welke zelfstandige betekenis een dergelijk artikel zou kunnen hebben. De wetgever beslist of ten aanzien van een bepaalde categorie van gewetensbezwaren een wettelijke regeling in het leven zal worden geroepen. Gaat de wetgever daartoe niet over, dan is die categorie van gewetensbezwaren aan de werking van het gesuggereerde grondwetsartikel ont-

trokken. Gaat de wetgever er wel toe over, dan zegt het grondwetsartikel dat die categorie van gewetensbezwaren moet worden erkend voor zover de wet dat voorschrijft. Een en ander leidt mij tot de conclusie dat het door de geachte afgevaardigde gesuggereerde artikel geheel overbodig is.

De geachte afgevaardigde de heer Roethof heeft bepleit de vrijheid van geweten als afzonderlijk grondrecht op te nemen. In de memorie van antwoord zijn de bezwaren tegen een artikel over de gewetensvrijheid in algemene zin uiteengezet. Die bezwaren zijn in hoofdzaak van tweeërlei aard. In de eerste plaats wijs ik erop, dat in de voorgestelde artikelen een aantal bepalingen is opgenomen waarin de gewetensvrijheid reeds tot uitdrukking komt. Dat is met name het geval in de bepalingen over de godsdienst, de levensovertuiging en het openbaren van gedachten en gevoelens. Wij moeten ertegen waken dat de regelingen die in die bepalingen zijn vervat, voor een deel zouden worden ontkracht door een algemene bepaling over gewetensvrijheid. Een zodanige bepaling over gewetensvrijheid zou immers vergaande beperkingsmogelijkheden moeten inhouden en dat zou afbreuk kunnen doen aan de rechten die ik zoëven noemde.

Met het wijzen op de beperkingen die nodig zouden zijn, ben ik reeds gekomen aan het tweede bezwaar. Zou een in de Grondwet omschreven recht op gewetensvrijheid betekenis willen hebben, dan zou het niet alleen de vrijheid moeten inhouden bepaalde normen te hebben, maar ook de vrijheid zich naar die normen te gedragen. Dat kan in een rechtsstaat niet in algemene zin worden gegarandeerd. Ik wijs bijvoorbeeld op de gevallen – zij komen gelukkig niet veel voor – van godsdienstdelicten, waarbij mensen, in de volstreekte overtuiging dat zij moeten handelen zoals zij handelen, op grond van een hogere opdracht, nochtans terecht met de Nederlandse strafwet in aanraking komen.

In een rechtsstaat kan de burger zich in beginsel niet met een beroep op het eigen, individuele geweten aan legaal tot stand gekomen verplichtingen onttrekken. Slechts voor bijzondere gevallen zal de wetgever een regeling voor gewetensbezwaren treffen, zoals voor de vervulling van de militaire dienst en voor de betaling van premies voor verzekeringen en voor andere specifieke heffingen. Met de grootst mogelijke meerderheid van de staatscommissie-Cals/Donner blijf ik van oordeel, dat een algemene regeling inzake ge-

wetensbezwaren niet in de Grondwet moet worden opgenomen. Om misverstand te voorkomen voeg ik hieraan toe, dat ik van mening ben, dat daar waar het maar enigszins mogelijk is aan gewetensbezwaren die het vermoeden van achtbaarheid hebben moet worden tegemoet gekomen.

De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft, onder verwijzing naar het ingetrokken wetsontwerp 11 051, gevraagd waarom geen afzonderlijke bepaling is voorgesteld over de gelijke bescherming van kerken, godsdienstige gemeenschappen en genootschappen op grondslag van een levensovertuiging. In de opzet die wij hebben gevolgd is dit niet meer nodig. De vrijheid om kerken, godsdienstige genootschappen en genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag te stichten, in stand te houden en in te richten, vloeit reeds voort uit het vierde lid van artikel 1.6. Een ieder heeft – zo zegt deze bepaling – het recht, zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in gemeenschap met anderen vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Anders dan het vroegere wetsontwerp 11 051 hebben wij het gemeenschappelijk belijden van godsdienst of levensovertuiging in deze bepaling uitdrukkelijk genoemd.

Uit het voorgestelde artikel 1.1 vloeit verder reeds voort dat tussen kerken, godsdienstige gemeenschappen en genootschappen op grondslag van een levensovertuiging niet mag worden gediscrimineerd. De overheid dient de verschillende instituten op het gebied van godsdienst en levensovertuiging dus gelijk te behandelen. Op grond van deze argumenten meen ik te kunnen stellen dat de toevoeging van een bepaling over de kerken, godsdienstige gemeenschappen en genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag, zoals was opgenomen in het ingetrokken wetsontwerp nr. 11 051, in onze voorstellen – die enigszins anders zijn opgezet – overbodig is.

De heer Waltmans heeft gevraagd naar de mening van de Regering over het opnemen in de Grondwet van een recht op het gebruik van de moedertaal. Laat ik beginnen met mij aan te sluiten bij de verwijzing van de heer Waltmans naar het belang van de ontplooiingskansen van de Friese taal en de Friese cultuur. Men behoeft in dit verband overigens niet alleen aan het Fries te denken. In de Vlaamse beweging is nog steeds een adagium, dat 'de taal gans het volk is.' Daarin ligt een diepe waarheid. Het scheppen van

## De Gaay Fortman

voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing hebben wij zelfs een zo belangrijk onderdeel van de overheidstaak gevonden, dat wij daarover een bepaling hebben voorgesteld.

Naast dit verband met de culturele ontplooiing heeft het gebruik van een taal ook andere aspecten: het recht, in een bepaalde taal – moedertaal of andere – te schrijven, te spreken en onderwijs te geven. Ook voor deze aspecten bevatten onze voorstellen waarborgen in de bepalingen over de vrijheid van meningsuiting en over de vrijheid tot het geven van onderwijs. Ik meen daarom, dat een afzonderlijk artikel over het recht op gebruik van de moedertaal niet nodig is naast hetgeen onze voorstellen reeds inhouden.

Vervolgens heeft de heer Waltmans ervoor gepleit, een bepaling over vrouwenemancipatie op te nemen. Het komt mij voor, dat aan deze gedachte reeds is voldaan door het voorschrift, dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en dat discriminatie wegens geslacht niet is toegestaan. De plaatsing van dit onderwerp in het verband van artikel 1.1 is ook daarom zo juist, omdat aldus de grondslag ervan, te weten toepassing van het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie, op duidelijke wijze tot uitdrukking komen. Naar mijn mening moet daarom ook de suggestie van de geachte afgevaardigde de heer Waltmans worden afgewezen.

Mijnheer de Voorzitter! Het is verheugend te kunnen constateren dat de opvatting van de Regering dat de sociale grondrechten in de grondwet moeten worden opgenomen met zoveel instemming is begroet.

Het gaat om een betrekkelijke nieuwigheid. Deze is betrekkelijk, omdat de huidige grondwet reeds bepalingen over het onderwijs en het armbestuur bevat. Wij willen daaraan uitbreiding geven en een moderne grondwet maken, die niet alleen aandacht heeft voor de formele vrijheidssfeer van de mens, maar ook aandacht geeft aan de mens met zijn stoffelijke en geestelijke behoeften en noden. De gedachte dat de formele vrijheid aangevuld moet worden met materiële vrijheid is reeds lang gemeengoed. Door de overheid is een veelheid van activiteiten ontwikkeld om de feitelijke economische en maatschappelijke barrières te slechten, die tussen de mens en zijn ontplooiing staan. Wij kunnen die activiteiten als verworvenheden beschouwen. Met de vastlegging van de sociale grondrechten nemen wij die maat-

schappelijke verworvenheden in de grondwet op. Wij leggen daarbij de overtuiging vast dat dit fundamentele taken van de overheid zijn die essentieel zijn voor de ontplooiing van de mens.

In antwoord op wat de geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft gezegd zie ik niet dat deze overtuiging op korte termijn ingrijpend zou veranderen en dat daarom de grondwet sneller zou verouderen.

Ik heb er niets op tegen wanneer men zegt dat hiermee een maatschappelijk handvest in de grondwet wordt geïntroduceerd.

De geachte afgevaardigde de heer Rietkerk had het daarover. Ook in het advies van de SER over de proeve komen de woorden 'maatschappelijk handvest' voor. De grondwet mag volgens mij ook tot uitdrukking brengen – ik haal daarbij de woorden van Struycken aan – 'voor het heden en de toekomst de grote gedachte volgens welke het volk de ontwikkeling van zijn staatsleven verder wil zien geleid.'

Tot die grote gedachten behoren naar het oordeel van de Regering ook de sociale grondrechten.

De geachte afgevaardigde de heer Rietkerk stelde in dit verband de vraag waarop de Regering het rechtskarakter van de sociale grondrechten baseert.

De heer Jongeling sprak van beleidsnormen.

Laat ik het met een voorbeeld duidelijk maken. Toen ik bezig was met het werk voor mijn dissertatie, enige jaren geleden, die handelde over de onderneming, stootte ik ook op de vraag van het eigendomsrecht. Ik stootte namelijk op de dwaling dat de aandeelhouders de eigenaars van een onderneming zouden zijn. Daarop studerende kwam ik in de grondwet van Weimar de bepaling tegen: 'Eigentum verpflichtet; sein Gebrauch soll zugleich Dienst am Gemeinbesten sein'. Dat heeft mij zeer getroffen omdat ik heel goed beseftte, ook gezien de gedegen juridische opleiding die ik had gehad, dat dit geen positieve rechtsbepaling was. Maar tevens vond ik erin terug een fundering van het rechtsbewustzijn die mij tot de overtuiging bracht dat het een land niet misstaat wanneer het dergelijke uitspraken, waarvan men kan zeggen dat het zedelijke gehalte groter is dan het rechtsgehalte, opneemt in het staatsstuk waarin de fundamentele van de staat verwoord zijn. Natuurlijk moet bij deze normen beleidsruimte worden gelaten aan de overheid. Deze bepalingen beogen ook dat de overheidsorganen de hun opgelegde verplichtingen niet licht-

vaardig opvatten en een afweging van prioriteiten behoorlijk motiveren.

De heer Rietkerk heeft nog gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de individu. De heer Abma zag in de maatschappelijke en culturele ontplooiing primair een taak voor particulieren en particuliere instanties. Naderhand sprak hij over een spanning tussen individuele vrijheid en collectieve dwang. Dit lijkt mij te sterk gezegd. Wij moeten in de sociale grondrechten niet de dingen die ons verdeeld houden lezen, maar juist datgene waarop wij ons kunnen verenigen. De bepalingen zoals door ons voorgesteld laten ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van de individu en voor het particulier initiatief.

Ten slotte verzeker ik de geachte afgevaardigde de heer Drees van harte, dat ik het met hem eens ben, als hij zegt, dat de continue inspanning en plichtsbetrachting van velen nodig is om sociale grondrechten te verwezenlijken.

De heer Rietkerk (VVD): Vindt de Minister die eigen verantwoordelijkheid ook niet zo'n soortgelijke zedelijke norm als waarvan hij sprak in het algemene kader?

Minister De Gaay Fortman: Ik vind het niet nodig om dit te formuleren, omdat men bij de grondrechten altijd normen stelt, hetzij onmiddellijk afdwingbare hetzij normen, waarop de overheid kan worden aangesproken, voor de overheid. Men kan dit ook doen, omdat die overheid haar legitimatie vindt in de wijze, waarop de kiezers zich hebben uitgesproken.

De heer Rietkerk (VVD): Ik meen, dat de grondrechten zich niet alleen tot normen voor de overheid beperken, maar wel degelijk een bepaalde vrijheidssfeer van de burger – niet alleen ter zake van de klassieke grondrechten, maar zelfs in de sociale grondrechten – tot uitdrukking brengen. Als de Minister de grondrechten niet in de juridisch-afdwingbare normen ziet, maar in de zedelijke rechtsnormen, zoals hij zelf formuleert, dan ligt het toch voor de hand om die belangrijke eigen verantwoordelijkheid op dezelfde wijze naar voren te brengen.

Minister De Gaay Fortman: Mijn stelling is, dat men dit niet in de Grondwet moet zetten.

De heer Rietkerk (VVD): Waarom zoudt u die andere zedelijke normen er dan wel in zetten?

Minister De Gaay Fortman: Omdat de grondrechten zich richten tot de overheid. Er is zeer uitdrukkelijk op gewe-



## De Gaay Fortman

zen dat de zogenaamde klassieke grondrechten – hieraan worden telkens nieuwe toegevoegd – en de sociale grondrechten zich in de eerste plaats richten tot de overheid. De wijze waarop individuen hierin moeten handelen, wordt juist in het samenspel tussen overheid en burgers bepaald.

De heer **Rietkerk** (VVD): Op dit punt wil ik stellen, dat wanneer op ongelimiteerde wijze overheidstaken worden aangewezen, hieruit kan worden geconcludeerd, dat de vrije sfeer, de sfeer van de eigen verantwoordelijkheid, in beginsel niet wordt erkend. Ook vanuit de plaats die de burger in de maatschappij tegenover de overheid rechtens mag claimen en die zijn eigen verantwoordelijkheid voor het gehele maatschappelijke bestel benadrukt, zou deze erkenning ook in de optiek van de Minister, een plaats moeten hebben, als hij stelt dat soortgelijke zedelijke normen wel degelijk in een grondwet behoren te worden verankerd met de formule van Struycken.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik betoogde juist, dat dit niet behoef te worden bepaald, omdat het implicite in de sociale grondrechten ligt opgesloten.

De heer **Rietkerk** (VVD): Dit geldt heden ook voor allerlei andere overheids-taken. Wij hebben legio wetten waar-bij de overheid al sinds jaar en dag al-lerlei verzorgingstaken pleegt. Dit is even evident als het andere.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Wij bepalen niet, dat ondernemers verplicht zijn pensioen-fondsen te stichten. Wij bepalen echter wél, dat de staat zich met de sociale zekerheid moet bemoeien. Hieruit kan voortvloeien, dat bepaalde individuen van de wetgever rechten ontvangen en plichten opgelegd krijgen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik ben het niet eens met de heer Rietkerk wat de wenselijkheid dit in de Grondwet op te nemen betreft. Ter wille van de logica wil ik echter aanvoeren, dat wij in de Grondwet natuurlijk best zouden kun-nen zetten, dat de wetgever bij het op-stellen van zijn wetten behoort uit te gaan van de eigen verantwoordelijk-heid van de burger. Wij geven aan de wetgever dan daarmede een zedelijke opdracht, zoals de Grondwet in vele opzichten een zedelijke opdracht aan de wetgever geeft. Ik acht het niet zeer logisch van de Minister dat hij zegt, dat dit niet zou kunnen, omdat wij in de Grondwet alleen datgene zetten, wat door de burger van de overheid kan worden gevraagd.

Minister **De Gaay Fortman**: Niet wat door de burger van de overheid kan worden gevraagd, maar wat overheid en burger gezamenlijk tot stand moe-ten brengen. Met betrekking tot het ar-beidsrecht – een terrein waarvan ik nogal wat weet – durf ik de stelling aan, dat vrijwel elke wettelijke regeling op dit terrein is gericht op de ontplooi-ing van de individuele mens.

De heer **Rietkerk** (VVD): Maar daarbij hoort die eigen verantwoordelijkheid toch ook, Excellentie?

Minister **De Gaay Fortman**: Maar na-tuurlijk, omdat een recht dat een mens krijgt zelden niet gecompleteerd wordt door een plicht, die daaruit voor hem voortvloeit. Vandaar het waken tegen misbruik. Het gebruik maken van be-paalde voorzieningen verplicht je tot een zorgvuldig gebruik ervan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat is een inzicht dat pas zeer kort geleden bij de Regering is opge-treden, dacht ik.

Minister **De Gaay Fortman**: Het spijt mij bijzonder, maar van deze opmer-king begrijp ik helemaal niets.

De heer **Rietkerk** (VVD): Ik wil niet in herhaling van argumenten vervallen, maar de Minister benadrukt zo sterk dat de sociale grondrechten meer zijn dan juridisch afdwingbare normen en een geheel van zedelijke rechtsnor-men aanduiden dat een beeld geeft van wat vandaag maatschappelijk in deze samenleving behoort te worden nagestreefd. Ik heb gevraagd: behoort daarbij dan niet evenzeer in dezelfde Grondwet, als wij de werking zo ver-ruimen, de tegenhanger van die alge-mene overheidstaak op zorggebied? Is het niet voor dezelfde maatschappij ook een essentiële zaak, waarmee de overheid heeft rekening te houden (zelfs ervan behoort uit te gaan) dat van de burger gevraagd mag worden, en dat de burger ook recht heeft op een sfeer van eigen verantwoordelijk-heid, waardoor de zorgbepalingen, die nu wel worden opgenomen, worden begrensd? Dat is het essentiële.

Minister **De Gaay Fortman**: Die zorg-bepalingen hebben alle de strekking, ervoor te zorgen dat de mens beter tot zijn recht kan komen.

De heer **Rietkerk** (VVD): Daarvan stel ik, dat de vrijheidssfeer het evenzeer heeft.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Het gaat er niet om, dat ik betoog dat wat de geachte afgevaar-digde zegt, niet verdedigbaar is. Ik weet veel te goed dat het best verde-digbaar is. Mijn standpunt is alleen,

dat het niet past in de systematiek van de Grondwet – dat heb ik trachten dui-delijk te maken – gelet op de wijze waarop men overal ter wereld zowel de klassieke als de sociale grondrech-ten formuleert. Die formuleringen gaan elkaar naderen. Vroeger waren er nog allerlei verschillen tussen de sta-ten. Door het toenemen van het inter-nationale recht ook op dit gebied kom-en de standpunten en de formulieren steeds dichter bij elkaar te liggen.

De samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten, die de basis vormt voor ons voorstel deze in één hoofdstuk op te nemen, ligt ook ten grondslag aan onze opvatting, binnen dat hoofdstuk geen onderverdeling aan te brengen. Verschillende sprekers zijn daarop ingegaan. Bij het argument van de samenhang is gesteld dat een eventuele scheidslijn niet anders dan een arbitraire zou kunnen zijn. Aan de hand van welk criterium moet men im-mers de onderverdeling aanbrengen? Het onderscheid in subjectieve rechten en instructienormen – wij hebben dit in de gewisselde stukken pogen duidel-ijk te maken – doet ons stuiten op di-verse bepalingen, waarbij zowel sub-jectieve rechten als instructienormen zijn geformuleerd. Men zou ook kun-nen denken aan een onderscheid tus-sen oude en jonge rechten, klassieke en moderne grondrechten. Dat roept nieuwe vragen op. Wat is klassiek, wat is modern? Een bepaling, bij voor-beeld zoals is vervat in 1.10 over de kennisneming van persoonlijke gege-vens dankt haar bestaan aan de opge-komen behoefte om de gevaren van moderne, technische ontwikkelingen voor de persoonlijke levenssfeer van de burger weg te nemen. Is daarmee aangegeven, dat die bepaling modern is en hoort zij daarom thuis in de para-graaf over de sociale grondrechten? Men haalt dan wel de bepaling weg uit de context – ik wil de heer Drees tegemoetkomen – uit het verband met de overige bepalingen, die de persoonlijke levenssfeer van het individu betreffen.

Er is een nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten. Er is geen onderscheidend kenmerk te vinden aan de hand waarvan het hoofdstuk Grondrechten kan worden onderverdeeld zonder bepalingen uit elkaar te halen, die bij elkaar horen. Ie-dere onderverdeling zal trekken van willekeurigheid vertonen. Zo zou ik ons standpunt niet tot onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten over te gaan willen samenvatten.

Deze opvatting heeft de vraag opge-roepen of de vrijheidsrechten door ze niet onder te verdelen, vervagen. Me-vrouw Kappeyne heeft daarover ge-



## De Gaay Fortman

sproken evenals de heer Van Mierlo. De heer Jongeling vroeg of niet het gevaar dreigt dat men uit het oog verliest dat de sociale grondrechten niet als subjectieve rechten geformuleerd zijn. Later sprak hij van een zekere sociologisering van de klassieke grondrechten.

Ik zie geen aanleiding voor de vrees dat de interpretatie van de sociale grondrechten zal meebrengen dat de vrijheidsrechten zullen verwateren. Van de door ons voorgestelde bepaling is duidelijk wat de rechtswerking is. Als ik het schematisch beschouw zijn er subjectieve rechten, opdrachten aan de wetgever en zorgplichten voor de overheid. De rechtswerking van het hoofdstuk Grondrechten kan naar mijn mening niet tot misverstanden leiden. Wie zich op zijn recht op betoging beroept, kan niet worden tegengeworpen dat het om een zorgplicht van de overheid zou gaan die hem geen subjectief recht zou verschaffen. Wie zegt dat hij recht heeft op sociale zekerheid moet wel beseffen dat het recht eerst geconcretiseerd moet worden door wetgeving. Men hoeft geen staatsrechtgeleerde te zijn om in de duidelijke bewoording van het nieuwe hoofdstuk I van de Grondwet te lezen wat er staat en niet te lezen wat er niet staat.

Dit zou anders zijn geweest als wij de sociale grondrechten ook als subjectieve rechten hadden geformuleerd. Dan was het risico groot geweest dat de sterk relativerende interpretatie, die zulke formuleringen noodzakerwijs zouden moeten ondergaan, zou overslaan op de vrijheidsrechten.

De heer Jongeling wees bij zijn punt van de sociologisering op blz. 8 van de memorie van antwoord op het wetsontwerp 13 873 waar staat dat de overheid zich tot taak dient te stellen voorwaarden te scheppen voor de daadwerkelijke functionering van de vrijheidsrechten. Hierin leest de heer Jongeling, als ik het goed begrepen heb dat de vrijheid van drukpers zou meebrengen dat de pers gesubsidieerd moet worden.

Zo sterk hebben wij het niet gezegd. Wij hebben niet betoogd dat uit artikel 7 van de Grondwet rechtstreeks de plicht voor de overheid zou voortspuiten om de pers te subsidiëren. Het staat niet in artikel 7 van de grondwet en wij hebben het ook niet voorgesteld in artikel 1,7

De heer Drees (DS'70): De Minister-President heeft vanmorgen in zijn inleiding wel iets dergelijks gezegd. Hij zei dat de sociale grondrechten onder meer tot functie hebben het mogelijk

te maken om de andere grondrechten voortaan zonder financiële belemmering uit te oefenen. De heer Jongeling denkt misschien ook aan deze zin. Verder valt mij op dat de mensen zeggen dat vrijheid van emigratie voortaan gratis reizen betekent. Het moet duidelijk zijn hoe de Regering dat ziet.

Minister De Gaay Fortman: Dat betoog ik nu juist. Wij kunnen het er in ieder geval over eens zijn, dat men niet kan volstaan in de huidige samenleving met te stellen: daar liggen de vrijheidsrechten en we moeten maar zien wat er verder van terechtkomt. De overheid – zo is het vanaf het begin gezien toen men de vrijheidsrechten formuleerde als subjectieve rechten voor het individu – kan niet volstaan met het opnemen van die rechten in de wetgeving. Er zal ook een beleid van die zelfde overheid moeten zijn, dat de mensen in staat stelt om van die rechten gebruik te maken.

Het gaat echter veel te ver – het is in feite een stelling ad absurdum – om uit de stelling dat, waar de beleving van de vrijheidsrechten onvoldoende is verzekerd, de overheid hetzij financiële hetzij maatschappelijke maatregelen moet nemen om dit te verzekeren, af te leiden dat die overheid voor de beleving van elk vrijheidsrecht ook het nodige geld op tafel moet leggen indien in iemands hoofd opkomt dat het noodzakelijk is voor de juiste beleving van het vrijheidsrecht geld te ontvangen.

Ik weet overigens niet, of de Minister-President het gesteld heeft zoals de heer Drees het aangaf. Als men weet wat er gaat komen, luistert men wel eens wat minder goed dan wanneer men niet weet wat er gaat komen. In het begin van mijn betoog heb ik in ieder geval zelf gezegd, dat het de taak van de overheid is om maatregelen in maatschappelijke en financiële zin te nemen, die noodzakelijk zijn om een behoorlijk genot – om dit nare woord te gebruiken – van de grondrechten te verzekeren.

De heer Drees (DS'70): Mijnheer de Voorzitter! Ik kan mij zeer wel vinden in de interpretatie van de Minister. Ongeveer vijf jaar geleden zijn er wel eens door de Kamer vragen gesteld over de emigratiesubsidies van Sociale Zaken die werden verlaagd. Toen werd gevraagd of die niet gehandhaafd moesten worden, daar er toch een grondwettelijk recht op emigratie zou zijn. Het bestond toen juridisch misschien niet eens zo duidelijk. Zo'n vijf jaar geleden heeft de Minister van Sociale Zaken gezegd, dat die subsidies te maken hadden met een emigra-

tiepolitiek en niet zozeer met het wel of niet redigeren van een bepaald grondrecht, waardoor de subsidies best verlaagd mochten worden. Twee of drie jaar later heeft de Minister van Sociale Zaken op dergelijke vragen een ander betoog gehouden, waarin hij inderdaad die subsidieregeling mede ging vastknopen aan de Grondwet. Dat betekent toch eigenlijk dat men emigratie moet subsidiëren, aldus de toenmalige Minister. Dat vond ik een hoogst wonderlijke beschouwing. Het is dus iets wat zich al af en toe voordoet bij mensen die subsidie aanvragen en daarom is het een belangrijk punt om te behandelen. Ik ben erg blij met de uiteenzetting van de Minister.

De heer Jongeling (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Wanneer de Minister nog eens kennis neemt van de discussie die hier al zijn gevoerd over subsidie voor bepaalde persorganen of in het algemeen over de vraag van subsidie aan de pers, dan blijkt dat toch wel is geredeneerd op de wijze als even geleden is gesteld. Ik meen dat de nieuwe tekst van de Grondwet dit wel sterk in de hand zal werken en dan zeg ik het wat 'zachter' dan in eerste instantie.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik verschil helaas wederom met de geachte afgevaardigde van mening. De sociale grondrechten scheppen geen plicht voor de overheid om voor de beleving van de klassieke grondrechten in de eerste plaats geld ter beschikking te stellen. Integendeel, ze scheppen voor de overheid een plicht om te zorgen voor een algemeen klimaat, waarin die grondrechten kunnen functioneren. Wanneer het de bedoeling zou zijn – het is echter niet de bedoeling van de Regering – dat de overheid voor de verzekering van een behoorlijk genot van de vrijheidsrechten de nodige financiën op tafel behoort te brengen, dan moet men dat in de Grondwet zeggen. Zo is het natuurlijk niet, want dan kom ik helemaal in moeilijkheden met de heer Rietkerk en terecht. Het is niet zo, dat de overheid de enige is die moet zorgen dat de grondrechten beleefd kunnen worden. Neen, juist omdat de grondrechten aan de burgers worden gegeven, ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het gebruiken van die grondrechten bij de burgers. Ik herhaal, dat de overheid het algemene klimaat moet scheppen, zodat er geen belemmeringen zijn om de grondrechten te beleven. Het gaat erom dat de omstandigheden niet van dien aard moeten zijn, dat de uitoefening van vrijheidsrechten op een relevante wij-

ze feitelijk buiten het bereik van de burgers komt te liggen. Dat is ook een voorwerp van zorg van de overheid.

Ik wil ook nog even ingaan op het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Jongeling over de strijd tussen een klassiek grondrecht en een sociaal grondrecht. De heer Jongeling was namelijk verontrust door ons antwoord op blz. 10 van de memorie van antwoord op ontwerp 13 873 betreffende het voorbeeld van de verplichte medicatie. Ik meen dat de verontrusting van de geachte afgevaardigde ook nu weer niet terecht is. Als een verplichte medicatie een vrijheidsrecht zou beperken, dan moet het betrokken overheidsorgaan zich een aantal pregnante vragen stellen. Heel duidelijk hebben wij in de memorie van antwoord gezegd, dat één van die vragen is: Geeft de Grondwet aan dat overheidsorgaan de bevoegdheid tot die beperking? Daarmee hebben wij bedoeld te zeggen, dat het overheidsorgaan naar de grondwetsbepaling waarin het vrijheidsrecht vervat is, moet kijken en zich dan moet afvragen in de eerste plaats: Bevat het grondrecht een beperkingsclausule? In de tweede plaats moet het zich afvragen: Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, ben ik dan – dit overheidsorgaan – het orgaan dat bevoegd is om die beperkingen aan te brengen? Indien die vraag bevestigend moet worden beantwoord, moet het zich in de derde plaats afvragen: Is mijn bevoegdheid tot beperken soms gebonden aan bepaalde gronden en past de maatregel die ik mij voorgenomen heb, wel bij die gronden?

Eerst als al die vragen met 'ja' zijn beantwoord, kan er sprake zijn van de geoorlooftheid van de voorgenomen maatregel. Het sociale grondrecht mag niet tekort doen aan het klassieke. Is eenmaal de geoorlooftheid van een voorgenomen inbreuk vastgesteld, dan nog kan het betrokken overheidsorgaan zich afvragen of de beoogde doelstelling niet langs andere weg, dat wil zeggen zonder inbreuk te maken op het vrijheidsrecht, kan worden beperkt. Sterker nog: Dat behoort dat overheidsorgaan naar mijn mening te doen, dat hangt samen met mijn opvatting dat de grondrechten zo enigszins mogelijk niet moeten worden beperkt. Voorop staat dus dat de genomen maatregel uit het vrijheidsrecht gezien geoorloofd moet zijn. Is dat niet het geval dan kan men niet met een beroep op een zorgplicht die uit de sociale grondrechten zou voortvloeien het vrijheidsrecht opzij zetten.

Ik kom thans bij de keuze die wij bij het wetsontwerp inzake sociale grondrechten hebben gedaan ten aanzien van de daarin op te nemen onderwerpen. Wij hebben die keuze gemaakt op basis van de gedachte: Wat wordt hier te lande algemeen als maatschappelijke verworvenheid en als plicht van de overheid ten aanzien van de ontplooiing van de mens ervaren? Ik meen te hebben bespeurd dat de keuze die wij in grote lijnen in overeenstemming met het advies van de Sociaal-Economische Raad en de staatscommissie hebben gedaan niet zozeer wordt aangevochten op grond van wat wel in het wetsontwerp staat, maar meer op grond van wat er niet in staat.

De heer Drees heeft bijvoorbeeld gevraagd waarom niet de zorg voor voedsel en drinkwater is opgenomen. Ik zie geen reden de Grondwet daaraan een speciale bepaling te laten wijden. Ook de heer De Koning heeft van zorg voor een bepaald voedingsmiddel gesproken. Het is duidelijk dat voedsel en drinkwater, het eerste meer dan het laatste, primaire levensbehoeften zijn, maar de zorg voor toereikende voeding is begrepen enerzijds onder die voor de bestaanszekerheid en anderzijds onder die voor de volksgezondheid. Dat laatste geldt ook voor de zorg voor goed drinkwater. Ik acht het in de Nederlandse situatie zeker niet nodig dat de Grondwet aan deze twee punten ook nog een afzonderlijke bepaling zal wijden.

De heer Drees heeft ook het recht op vrije vestiging gemist. Hebben, zo vroeg hij, Nederlanders het recht te wonen waar zij willen? Ook de heer De Koning heeft een opmerking hierover gemaakt. Een dergelijk recht van vestiging kan uiteraard geen onbeperkt recht zijn. Ik wijs slechts op de beperkte ruimte in Nederland, de beperkte woningvoorraad en op onze zorg voor de bescherming van het landschapschoon en dergelijke. Als er een subjectief recht op vrije vestiging is, dan heeft dat recht slechts een zeer betrekkelijk karakter. Ik kan dan ook de noodzaak niet inzien daaraan in de Grondwet een aparte bepaling te wijden.

Voor de artikelsgewijze behandeling blijven nog twee onderwerpen over, namelijk de kwestie van de waardevastheid van het geld en het stakingsrecht. De heren Jongeling, Abma en Drees hebben in verband met de in het wetsontwerp inzake sociale grondrechten geregelde onderwerpen gevraagd waarom het recht op waardevast geld niet als sociaal grondrecht is opgenomen. Blijkens de gekozen formulering gaan hun gedachten in de

richting van een subjectief recht op waardevast geld. Gelet op de beperktheid van de mogelijkheden en de sociaal-economische omstandigheden heeft de Regering vrijwel alle sociale grondrechten niet anders dan als zorgplichten kunnen omschrijven, maar dan geldt a fortiori – ik zeg dit met name aan de heer Jongeling – dat de Regering geen subjectief recht kan voorstellen op het uitermate onzekere terrein van de waardevastheid van het geld. De invloeden van het buitenland zijn op dat gebied nog veel groter. Bovendien maken de afgevaardigden niet duidelijk of zij, sprekende over de waardevastheid, het oog hebben op de koers van de gulden, op de koopkracht of op beide. De invloed van de nationale regering op het op peil houden van de koers van een munt is maar zeer betrekkelijk. Recente ontwikkelingen bevestigen dit. Op de koopkracht kan de overheid iets meer greep houden, omdat zij onder meer als werkgeefster en als producenten en afneemster van diensten en goederen een belangrijke plaats inneemt in het economische leven van ons land. Ten aanzien van dit punt zwijgen de voorstellen echter niet. Zorg voor de koopkracht is een element van de zorg voor de bestaanszekerheid. Als zodanig is zij mede begrepen in de verplichting voor de overheid die in artikel 1.19 is opgenomen. De heer Jongeling wees nog op de artikelen 190 tot en met 192 van de huidige Grondwet als waarborgen tegen de geldontwaarding. Als zodanig zijn ze echter nooit beschouwd en de geschiedenis wijst uit dat er sinds de totstandkoming van het koninkrijk voortdurend een daling van de waarde van de munt heeft plaatsgevonden. Handhaving en eventuele herschrijving van deze artikelen met het doel zulk een waarborg te geven overschat de macht van de grondwetgever en onderschat de internationale en andere invloeden, die de waarde van het geld bepalen.

Van verschillende zijden zijn opmerkingen gemaakt over het stakingsrecht. Bij sommige afgevaardigden vind ik steun voor het regeringsstandpunt om hierover geen bepaling in de Grondwet op te nemen. Ik denk hierbij aan de heren Rietkerk, Tilanus en Abma. Bij anderen – de heren Drees, Waltmans, Bakker, Vellenga en De Koning – hoorde ik meer kritische geluiden.

Het is noodzakelijk, dat wij het eerst eens worden over het begrip 'staking'. De heer Drees heeft aangevochten dat onder stakingsrecht kan worden verstaan het recht op collectieve actie van



## De Gaay Fortman

werknemers tot het neerleggen van hun werk. Ik wil de heer Drees erop wijzen, dat op grond van de historische ontwikkeling als algemeen geldend wordt aanvaard, dat staking het collectief neerleggen door de arbeiders van de arbeid is met het oogmerk een zeker doel te bereiken. Dat doel ligt dan binnen of buiten hun eigen belangensfeer. Dat betekent echter niet, dat zij dat doel zullen bereiken. Het kan ook zijn dat zij zonder dat doel bereikt te hebben straks weer aan het werk gaan.

Het collectief karakter van de staking vindt men al in een commentaar van Meijers op de bepalingen omtrent de arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek. Men vindt het bij Sidney en Beatrice Webb, bij Henri Polak en ook reeds in de handelingen van het Christelijk Sociaal Congres van 1891. Als de Regering ervan uitgaat dat staking het collectief neerleggen van het werk door arbeiders is en als zij in dat verband spreekt over stakingsrecht, dan beweegt zij zich naar mijn mening in de sfeer waarin tot nu toe steeds over de staking werd gesproken.

De heer Drees (DS '70): Ik heb niet aangevochten dat collectieve acties van werknemers in die geest tot staking behoren. Ik heb echter wel gezegd, dat men bij stakingsrecht aan veel meer kan denken. Het Europees Sociaal Handvest spreekt om te beginnen ook over collectieve acties van werkgevers en niet alleen over collectieve acties van werknemers. Het begrip 'staking' komt in onze wetgeving – ik denk aan de fiscale wetgeving – ook voor ten aanzien van een geïsoleerde staking van een onderneming. Verder is er in bezettingstijd ook gesproken over het staken door vrije beroepsoefenaren, in dit geval de doctoren. Dat komt ongetwijfeld voor en het is belangrijk om daaraan te denken. In Nederland hebben wij de laatste jaren ook allerlei acties van zelfstandigen e.d. gezien. Het is daarom beter om het vrij nauwkeurig te omschrijven. Als men met staking collectieve acties van werknemers, van werkgevers of van zelfstandigen bedoelt, dan moet men dat erbij zetten. Immers, veel mensen zien een staker als iemand, die het werk tijdelijk neerlegt, maar zij zien zich zelf niet als bijvoorbeeld een consument van de medische dienst waarvan wij verstoeken blijven als daar gestaakt wordt. Het is daarom goed, het in bredere zin te zien. Als men het echter alleen in enge zin wil behandelen, zal het ook in enge zin moeten worden omschreven

Minister De Gaay Fortman: Op de andere opmerkingen van de heer Drees kom ik nog. Ik heb slechts beoogd het volgende te zeggen: Iedereen, die hoort spreken over staking en het recht op staking, denkt aan het collectief neerleggen van het werk door arbeiders. Daarover zal geen verschil van mening bestaan. Dat men in een meer uitgebreide zin ook wel eens spreekt over een staking van artsen, van advocaten of van andere lieden, neemt niet weg dat in het normale spraakgebruik – nationaal en internationaal – bedoeld wordt het recht van arbeiders om het werk collectief neer te leggen. Zo wordt dat verstaan in artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest en in artikel 8 van het United Nations-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Daarom zie ik het neerleggen van werk door beoefenaren van vrije beroepen of het sluiten van een bedrijf door de ondernemer niet als staken in de hier bedoelde zin. Men kan er natuurlijk over discussiëren – de geachte afgevaardigde is deze discussie al begonnen – hoe wij het stopzetten van die activiteit moeten beoordelen en of die categorieën daarop al dan niet recht hebben. In het kader van de erkenning van het stakingsrecht in Nederland acht ik een discussie over dit punt echter niet zinvol.

Met het stakingsrecht als recht van werknemers om collectief het werk neer te leggen ben ik aangeland bij het voorstel dat de Federatie Nederlandse Vakbeweging heeft gedaan. De heer Waltmans heeft gevraagd, wat mijn mening daarover is. Ik zal deze nu geven, waarbij ik misschien een klein voorschot neem op wat nog bij de artikelsgewijze behandeling naar voren zal komen. Ik behandel deze vraag nu, omdat deze kwestie naar onze mening niet bij de artikelsgewijze behandeling aan de orde zal komen. Ik zie in het voorstel van de FNV staan: ...behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet betekent de formele wet. Ik signaleer alvast dat dan geen delegatie mogelijk is, maar dat is niet het hoofdpunt. De hoofdvraag is, hoe men de verantwoordelijkheid volgens de wet in dit verband moet uitleggen. Betekent de wet hier een specifieke wettelijke regeling van het stakingsrecht? Dan dwingt de grondwetsbepaling, die de FNV voorstelt, toch tot een wettelijke regeling. Daarover hebben wij in de schriftelijke stukken gezegd, dat het geen realistische benadering zou zijn, in het licht van de huidige omstandigheden, de Grondwet een wettelijke regeling van het stakingsrecht dwingend voor te schrijven.

Of moet men het woord 'wet' in het voorstel van de FNV uitleggen in die zin, dat het slaat op het Burgerlijk Wetboek? Dan komt men terecht bij artikelen zoals 1401 BW (de onrechtmatige daad) en bij de bepalingen over de arbeidsovereenkomst (de artikelen 1637a en volgende), alsmede bij artibel 1374 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat overeenkomsten te goeder trouw moeten worden ten uitvoer gelgd. Dat artikel heeft naar de nieuwe jurisprudentie van de Hoge Raad ook betrekking op de inhoud van de overeenkomst. Het komt er allemaal op neer dat de afweging van het stakingsrecht tegenover andere belangen wordt overgelaten aan de rechter. Die afweging verricht de rechter nu al, niet tot ieders tevredenheid naar het schijnt. Als het voorstel van de FNV in de Grondwet zou komen te staan, zou bij die afweging nog een complicatie komen, namelijk een grondwetsbepaling die de staking als recht erkent. Wil de rechter nog andere belangen laten prevaleren – en daarvoor kunnen aanvaardbare redenen zijn – dan wordt de rechtsbasis, waarop hij dat kan doen, wel heel smal, indien hij ook nog te maken heeft met een grondwettelijke bepaling die het stakingsrecht zonder meer als recht erkent. Alles wat de rechter dan wil doen, moet op basis van een uitleg van artikel 1401 BW of van artikel 1374 BW gebeuren. Mij lijkt dat dan toch de feitelijke noodzaak zal ontstaan voor een specifieke wettelijke regeling van het stakingsrecht. Voor het slagen van zo'n onderneming zijn op dit moment de voor tekenen niet gunstig. Ik zou het daarom niet verstandig vinden, een bepaling zoals door de FNV is voorgesteld in de Grondwet op te nemen. Men weet niet, waaraan men begint, als men dat doet.

De geachte afgevaardigde de heer Rietkerk heeft gezegd dat de discussie nog niet uitgekristalliseerd is. De geachte afgevaardigde de heer Tilanus gebruikte vrijwel dezelfde woorden. Ik sluit mij bij dat oordeel aan. Op dit moment zou het voorbarig zijn, de Grondwet een wettelijke regeling van het stakingsrecht te laten voorschrijven, hetzij rechtstreeks, hetzij indirect door het stakingsrecht als subjectief recht in de grondwet op te nemen. Wat ik nu zeg, geldt natuurlijk a fortiori voor de suggestie van de geachte afgevaardigde de heer Bakker om het stakingsrecht zonder enige beperking in de Grondwet vast te leggen. Dat zou ons naar de mening van de Regering nog verder van huis brengen. Een ordelijke samenleving kan zich een absolute stakingsvrijheid niet permitteren. Men leze het werk van Harold Laski 'Trade-unions in the new society'.



Mijnheer de Voorzitter! Hiermee kan ik in eerste termijn besluiten. Mij is nog gevraagd, wat de waarde is van de grondwetsherziening. Ik overschat de waarde daarvan niet, maar ik ben ook niet bereid deze te onderschatten. Het gaat erom, de Grondwet te herschrijven, aan te passen en een moderne vormgeving te doen zijn van de staatsrechtelijke grondslagen van de Nederlandse Staat. Het is juist, dat voorstellen tot ingrijpende staatkundige veranderingen zijn verworpen, maar wat overblijft, is zeker de moeite waard om het tot stand te brengen. Als men nog zou twifelen, dan zouden de wetsontwerpen betreffende de klassieke en de sociale grondrechten reeds voldoende moeten zijn om het belang van deze herziening duidelijk te maken.

□

De heer **Simons** (Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening): Mijnheer de Voorzitter! Er zijn voor mij min of meer theoretische vraagstukken overgebleven, die echter naar mijn mening toch wel van belang zijn voor de beoordeling van de ontwerpen die aan deze Kamer zijn voorgelegd. Om te beginnen, wil ik opmerken dat ik het op hoge prijs stel, dat ik bij de behandeling van concrete wetsontwerpen, dus na de behandeling van de nota, bij mag dragen tot de beantwoording van de naar mijn mening bijzonder interessante beschouwingen die door de Kamer aan die ontwerpen zijn gewijd.

Ik wil eerst nog iets zeggen over het karakter van die Grondwet en van het karakter van de herziening ervan. De geachte afgevaardigden mevrouw Kappeyne van de Coppello en de heren Jongeling, Van Mierlo, Van der Sanden, Veerman en Waltmans hebben daarover opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Zij zouden nog wel eens willen horen hoe van theoretisch standpunt uit gezien een Grondwet moet worden beschouwd. Ik was de mening toegedaan dat zij daaraan op zich zelf geen behoefte zouden hebben, maar ik ben uiteraard bereid daarover iets te zeggen. Ik kan dat betrekkelijk kort doen, omdat ik het in grote lijnen eens ben met hetgeen zij omtrent de betekenis van de Grondwet en van deze herziening hebben gezegd. Ik sluit mij ook zeer graag aan bij hetgeen mijn voorgangers vanachter deze tafel, de Minister-President en de Minister van Binnenlandse Zaken, hierover hebben gezegd.

Mijnheer de Voorzitter! Soms is de totstandkoming en aanvaarding van

een Grondwet van een volk van bijzonder groot gewicht. Dat is bij voorbeeld het geval – een enkele van de sprekers heeft dat al opgemerkt – wanneer dit verbonden is, of zelfs voorafgaat aan het verkrijgen van de onafhankelijkheid van een land. Wij hebben dit nog verleden jaar in Suriname kunnen zien, toen de aanneming van de Grondwet in unaniteit door de gehele volksvertegenwoordiging de laatste belemmering wegnam voor het uitroepen van het eigen staatsbestel. Ook is het mogelijk dat een nieuwe Grondwet uiting geeft aan het tot stand brengen van een nieuwe staatsvorm, ofwel een vormgeving aan of een bekrachtiging van een zeer gewichtig element in de structuur van het staatsbestel vormt. Wij hebben daarvan ook voorbeelden in onze eigen Nederlandse staatkundige geschiedenis. Terecht heeft de heer Jongeling genoemd de Unie van Utrecht van 1579. Hij heeft daarvan gezegd – ik ben dat met hem eens – dat men die kan beschouwen als een Grondwet van de Verenigde Zeven Provinciën bij het begin van hun onafhankelijkheid. Dan komen de staatsregeling van 1798 en vervolgens – ik sla er dan een paar over – de Grondwetten van 1814 en 1815. Die gelden de inrichting van nieuwe staatsvormen en daarvan was de aanvaarding telkens een diep insnijdende wijziging in ons staatkundig bestel of ging daarmee gepaard. Dan komen daarna de grondwetswijzigingen van de Grondwet van 1815. In het bijzonder de grondwetswijzigingen van 1848 en van 1917 markeerden gewichtige veranderingen in ons staatsbestel. Er zijn sindsdien ook nog talrijke wijzigingen van de Grondwet geweest. Daarvan mag de betekenis op zichzelf niet worden onderschat. Telkens brachten zij immers wijzigingen aan in het oude staatsstuk. Die wijzigingen waren noodzakelijk, althans ten eerste wenselijk, door veranderingen in de omstandigheden en door ontwikkelingen in de denkbeelden.

Al die wijzigingen nemen echter niet weg dat de Grondwet, ook al kennen wij daaraan misschien niet meer die grote betekenis toe die daaraan bijvoorbeeld in het jaar 1848 werd gehecht, in het geheel van de Nederlandse staatsinrichting een waardevol baselement is gebleven. Voor ons klinken de woorden die Thorbecke, de leidende geest van de grondwetsherziening van 1848, sprak wat vreemd. Hij zei: 'Een staatsregeling kan de politieke zin en wil, hiertoe nodig, niet scheppen, maar zij kan die onderdrukken of wekken en bevorderen. De

Grondwet – zoals die tot dan toe gold – sloot volkskracht buiten. Zij moet die nu in alle aderen des Staats trachten op te nemen. Dit geschiedt zowel door uitbreiding van de individuele vrijheid van ontwikkeling en handeling, als door een oprecht stelsel van vertegenwoordiging in lands-, provincie- en plaatselijke gemeentezaken.'

Dergelijke woorden hadden hun volle betekenis in de tijd waarin zij werden uitgesproken. Wij zijn nu echter gekomen in een tijd waarin aan de Grondwet niet meer zulk een gewicht wordt gehecht. Wanneer de Grondwet eenmaal democratische instellingen heeft mogelijk gemaakt, die sinds lang functioneren, dan zijn die een vaste verworvenheid van onze samenleving geworden. Zij kan dan – zoals Scholten destijds over het Burgerlijk Wetboek sprak – als rustig bezit wel belangrijk blijven voor ons, maar op zichzelf zal die Grondwet ons niet meer inspireren of opwekken. Toch ontnemt dit niet de waarde aan dit element van onze staatsstructuur. Zij moet regelmatig worden herzien, maar niettemin – juist ook door die wijzigingen – vormt zij telkens de bevestiging van de grondslagen van onze staatsinrichting.

De Grondwet bevat twee gedeelten van die grondslagen. Allereerst de formulering van de rechten van de burgers tegenover de Staat. De rechten die de burgers bezitten zijn het ontzien van hun vrijheid, het eerbiedigen van hun persoonlijkheid en het vrij kunnen ontplooiën van hun activiteiten. Die rechten vinden wij verwoord in de klassieke grondrechten.

Daarnaast – dat is hier al in ruime mate naar voren gebracht – is er een nieuw element dat bij deze grondwetsherziening aan de volksvertegenwoordiging is voorgelegd. Dat element is het formuleren van wat niet zijn subjectieve rechten van de burgers tegenover de overheid en die niet zo zeer bestaan in het afbakenen van een sfeer van vrijheid, maar die onder woorden brengen de aanspraken van diezelfde burgers op een taakvervulling door de overheid, die gericht is op het verwezenlijken van materiële voorwaarden voor welvaart en welzijn en voor ontplooiing daarvan. Zij kunnen het bezit van de vrijheidsrechten de vereiste ondergrond en, in zekere zin, een omgeving verschaffen. Dat element, de sociale grondrechten, heeft in onze tijd meer en meer aan betekenis gewonnen. Wij doen er goed aan, die aanspraken neer te leggen in het deel van de Grondwet dat het richtsnoer blijft voor de verhouding tussen overheid en burger.

## Simons

Het geheel van beide, de klassieke en sociale grondrechten, vormt het onderwerp van het huidige onderzoek. Het is een van de twee belangrijke bestanddelen van de Grondwet. Op zichzelf is er, bij aanneming in eerste lezing van dat eerste onderdeel, alleszins reden om het na de voor de herziening voorgeschreven ontbinding en nieuwe verkiezing van de Kamers aan de nieuwe Kamers voor te leggen, in de hoop dat het daar met een belangrijke consensus, blijkend uit de meerderheid van tenminste tweederde der uitgebrachte stemmen, wordt aangenomen.

Er is nog een tweede element van de behandeling dat, althans voor het overgrote deel, in eerste lezing behouden blijft voor een volgende periode van vier jaren. Dat is het vastleggen van de voornaamste structuur van de staatsinstellingen, die binnen het door de Grondwet getrokken kader kunnen functioneren. Er wordt hierbij terecht veel overgelaten aan het ongeschreven staatsrecht en aan de praktische werking van de staatsinstellingen. Beide kunnen van tijdperk tot tijdperk verschillen, maar het kader wordt gegeven door de bepalingen in de Grondwet. Die bevatten de voornaamste regelen voor de structuur en de werking van die staatsinstellingen alsmede regelingen voor hun onderlinge verhouding.

Nu is het de vraag, of er reden is voor deze herziening. Daarover heeft de Regering met de Kamer beraadslaagd door middel van een nota. Daarover is vanmorgen ook nog gesproken. Ik zal de betogen hierover niet herhalen. De gedetailleerde bespreking van de ontwerpen die voor ons liggen, zal misschien nog wat verschillen van mening naar voren brengen, maar ik hoop dat in deze gedachtenwisseling deze verschillen van mening tussen Kamer en Regering tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Men heeft zich hier en daar nog wel gestoten aan de delegatie, ofschoon men de noodzakelijkheid van een delegatiemogelijkheid erkent. De delegatie is in de schriftelijke voorbereiding behandeld in de paragraaf terminologie. Hierover hebben mevrouw Kappeyne van de Coppello en de heren Abma, Veerman en Waltmans gesproken.

De heer Evenhuis sprak hierover in een ander verband, namelijk in dat van het wetsontwerp inzake het onderwijsartikel. Ik meen dat er over het algemeen wel begrip is voor de mening van de Regering dat het wenselijk zou zijn, door een bepaalde woordenkeuze

in de Grondwet aan te geven, bij welke artikelen de wetgever de taak van het geven van voorschriften geheel of gedeeltelijk zou mogen delegeren. Daarvoor zijn bepaalde termen gekozen, zoals het gebruik in enigerlei vorm van het werkwoord 'regelen' of het gebruik van de term 'bij of krachtens'. Dat systeem wordt gevolgd in alle wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet, niet slechts in die, welke betrekking hebben op de grondrechten. Slechts de terminologie is – betrekkelijk – nieuw. De term 'bij of krachtens' is in de wetgeving reeds sinds lang in gebruik. Zij geeft onomwonden de mogelijkheid van overdracht van bevoegdheden. De variaties op de term 'regelen' zullen bij aanvaarding voor de Grondwet de betekenis krijgen, dat zij overdracht van voorschrift gevende bevoegdheid toelaten. Ook dit denkbeeld is niet nieuw, want dit voorstel van de Regering volgt de lijn die al is aangegeven door twee staatscommissies, namelijk de commissie-Van Schaik en de commissie-Cals-Donner. Daar tussenin was er nog de Proeve, die hetzelfde vermeldde.

De delegatiemogelijkheid is op zichzelf ook niet nieuw. Delegatie door de wetgever aan andere overheden, ook ten aanzien van taken die hem bij grondwettelijke bepaling zijn voorgeschreven, is een sinds lang erkende noodzakelijke methode geworden, noodzakelijk om praktisch de taak van het geven van voorschriften met voldoende aanpassingsmogelijkheden aan zich soms snel voordoende wijzigingen in omstandigheden goed te kunnen verrichten. Wat die voorgestelde terminologie beoogt, is niet anders dan het scheppen van duidelijkheid op dit punt voor de toepassing van de Grondwet. Ik had de indruk dat ook voor die gedachte bij de geachte afgevaardigden die hierover spraken, begrip bestond.

Er zijn echter nog wel wat belangrijke vragen naar voren gekomen. Er is beduchtheid naar voren gekomen, dat de delegatiemogelijkheid zich ook zou uitstrekken tot overdracht van voorschrift gevende bevoegdheid aan organen van lagere publiekrechtelijke lichamen, met name aan provincies en gemeenten.

Nu wil ik graag van deze gelegenheid gebruik maken om een misverstand ter zake, dat niet zo zeer in uw midden bestaat, maar dat wel hier en daar naar aanleiding van de grondwetsontwerpen in artikelen naar voren is gekomen, te bespreken. Eigenlijk wordt gezegd dat bij overdracht van

voorschrift gevende bevoegdheid aan organen van provincies en gemeenten niet gesproken mag worden van delegatie. Wij zouden hier zijn op het terrein van het zogenaamde medebewind, het roepen van de besturen van provincies en gemeenten tot het geven van medewerking aan hogere regeling.

Zo vond de klassieke schrijver over ons gemeenterecht Oppenheim wetgeving die voorschreef dat bij voorbeeld een gemeenteraad een verordening moest vaststellen – dat gebeurde al in 1900, bij de Woningwet ten aanzien van bouwverordeningen die door de gemeenteraden moesten worden vastgesteld – in strijd met het stelsel van de Grondwet, want – zei hij – de Grondwet kent aan de gemeenten autonomie ten aanzien van het vaststellen van verordeningen toe. De praktijk hield echter met zijn bezwaren geen rekening. Dat is ook bij het toelaten van regelingen door organen van lagere lichamen de gebruikelijke vorm van medebewind geworden. Mijn leermeester Kranenburg trachtte als het ware de vrede tussen de twee kampen te bereiken door te spreken over een tussenvorm tussen autonomie en medebewind. Het wordt echter een normaal geval geacht en het is talrijke malen in de wetgeving toegepast. Nu is het direct al van belang, ook voor de beoordeling van de praktische uitvoering, dat ik daarbij wijs op enkele variaties die daarbij mogelijk zijn. Soms wordt door de wet al vrijheid gelaten de verordening al dan niet vast te stellen. Dat is bijvoorbeeld in de Hinderwet gebeurd. Soms wordt goedkeuring van de verordening door hoger bestuur voorgeschreven, bijvoorbeeld bij de Woningwet. Voor andere gevallen bestaat een mogelijkheid voor de wetgever indien het gaat om de voorschrift gevende bevoegdheid te delegeren aan organen van lagere publiekrechtelijke lichamen, zich daarbij een bepaald toezicht voor te behouden. Wanneer dergelijke bepalingen ontbreken, dan bestaat bij provincies en gemeenten het algemene repressieve toezicht door de Kroon op hetgeen de lagere publiekrechtelijke lichamen ook op het terrein van medebewind aan regelingen mochten hebben vastgesteld. Dan is vernietiging mogelijk indien de centrale overheid van mening mocht zijn dat de lagere wetgever te ver zou zijn gegaan.

Ik breng dit in de eerste plaats naar voren omtrent de gebruikelijkheid van het systeem waarbij de wet aan organen van lagere lichamen regelgeving voorschrijft of toelaat. Dat is zeker na



## Simons

driekwart eeuw wetgevingspraktijk op dit terrein als medebewind te beschouwen. Met de term medebewind wordt echter slechts één aspect van het verschijnsel aangeduid. Het is het aspect waarbij op de besturen van provincies en gemeenten de plicht rust aan een dergelijke opdracht te voldoen. Van de zijde van de centrale wetgever gezien echter, is het geven van zo'n opdracht niet anders dan delegatie.

Het is daarom, dunkt mij, niet misplaatst de term delegatie ook hiervoor te gebruiken, al geeft het slechts één aspect van de verhouding tussen de centrale wetgever en de besturen van provincies aan.

De tweede vraag luidt, en die is misschien praktisch van meer betekenis wanneer men gewend is geraakt aan het gebruik van deze term hiervoor, of het wenselijk is zo'n mogelijkheid tot delegatie aan lagere lichamen dan de centrale wetgever te geven. Ik beperk mij nu tot de voor ons liggende ontwerpen. Die wenselijkheid is bij sommige bepalingen zeer duidelijk aanwezig. Ik noem hier de tweede leden van artikel 1.6, dat handelt over vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de kwestie van de uitoefening daarvan buiten gebouwen en besloten plaatsen, en artikel 1.9, het recht van vergaderen en betogen. Daar gaat het om het stellen van regels ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden. Daarbij kunnen plaatselijke omstandigheden voor bepaalde gemeenten of streken uiteenlopende regelingen noodzakelijk of wenselijk maken. Dat betekent in het geheel niet dat de centrale overheid op dergelijke regelingen geen vat zou hebben. Er bestaat – zoals ik reeds zei – de mogelijkheid dat in de wet, die dergelijke lokale regelingen zou toelaten of voorschrijven, hierop een preventief toezicht wordt ingesteld. Ook is er dan nog altijd de mogelijkheid van het repressieve toezicht. Dat kan, dunkt mij, ook het bezwaar wegnemen dat de geachte afgevaardigde de heer Abma opperde, namelijk dat langs de weg van provinciale of gemeentelijke verordeningen een uiteenlopende rechtstoestand in diverse gedeelten van het land zou kunnen ontstaan. De centrale wetgever heeft het dus in de hand om, indien hij dit wenselijk acht, voorschriftgevend bevoegdheid te delegeren, daaraan voorwaarden te verbinden – zoals een dergelijke voorafgaande goedkeuring die ik noemde, of andere

–, maar ook zo nodig kan de centrale overheid van zijn algemene repressieve bevoegdheid gebruik maken. Verschillende rechtstoestanden welke niet door de plaatselijke omstandigheden zouden worden gerechtvaardigd, zouden op die wijze kunnen worden voorkomen of opgeheven.

De Grondwet – volgens de ontwerpen die voor ons liggen – staat trouwens dergelijke delegaties niet in onbepaalde mate toe. Er zijn om te beginnen heel wat bepalingen in het wetsontwerp klassieke grondrechten die in het geheel geen delegatie toelaten. Ik noem de artikelen 1.4 over verkiezingen; 1.6, eerste lid, over vrijheid van godsdienst of levensovertuiging; 1.7, eerste en derde lid, over vrijheid van meningsuiting; 1.8 over het recht op vereniging; 1.9, eerste lid, over de erkenning van het recht tot vergadering en betoging; 1.11, tweede lid, over de voorschriften voor het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner; 1.12 over het brief-, telefoon- en telegraafgeheim; 1.14, tweede lid, over de habeas corpus-bepaling en 1.16 over het *ius de non evocando*.

Voor een groot deel is delegatie in totaal dus al niet toegestaan; dat is een welbewuste keuze geweest. Dan zijn er ook bepalingen volgens welke wel voorschriftgevende bevoegdheid – ook aan besturen van lagere, publiekrechtelijke lichamen – zou kunnen worden overgedragen, maar waarbij die bevoegdheid slechts bestaat voor de in het grondwetsartikel aangegeven doeleinden. Ik noemde reeds de artikelen 1.6 en 1.9, waarvan telkens het tweede lid, waar de voorschriften slechts mogen worden gegeven ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Wordt dit alles in aanmerking genomen, dan meen ik toch wel te mogen betwijfelen of de vrees, dat de centrale wetgever bij het regelen van de mate van delegatie aan organen van gemeente of provincie niet voldoende wijsheid zou bezitten om van die bevoegdheid een passend gebruik te maken – een vrees die de geachte afgevaardigde de heer Veerman koesterde – voldoende gerechtvaardigd zou zijn. Ik meen dat in dit opzicht vertrouwen mag worden gesteld in het inzicht en de ervaring van Regering en Staten-Generaal, die tezamen de centrale wetgever vormen, om niet te ver te gaan bij het gebruik maken van zodanige delegatiebevoegdheid; een delegatiebevoegdheid die, zeker voor vele gevallen, een goede oplossing zal verschaffen met als veiligheidsklep nog

steeds de mogelijkheid om, ook indien geen voorafgaand toezicht is voorzien, van het repressieve toezicht gebruik te maken dat in dit opzicht aan de centrale overheid toekomt.

Ik ben nu aan het eind van mijn betoog over de delegatie, maar er zijn nog enkele andere punten die ik gaarne zou willen bespreken, in de eerste plaats het punt van de horizontale werking van grondrechten. Daarover is door vele geachte afgevaardigden gesproken: wederom mevrouw Kappeyne van de Coppello en de heren Veerman, Huijsen en Roethof. Ik had over het geheel de indruk dat zij niet afwijzend stonden tegenover de gedachte horizontale werking van de grondwetsbepalingen niet af te wijzen. De memorie van toelichting doet eigenlijk niet anders dan dit; die sluit niet uit dat er aan de bepalingen omtrent grondrechten – naast hun directe verticale werking tussen overheid en burger, zulks ongeacht of de overheid hierbij publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk optreedt – ook in het rechtsverkeer tussen de burgers onderling en met name door de rechter bij verschillen tussen hen, betekenis zal worden toegekend.

Ik meen dat het een gezonde gedachte is om aan dergelijke belangrijke vrijheden en rechten, welke met name in de grondrechtsbepalingen aan de burgers worden gegeven, niet bij voorbaat werking te doen onthouden in andere maatschappelijke verhoudingen dan die tussen burger en overheid. Zelfs de staatscommissie-Cals-Donner, die te dien opzichte afwijzend stond, erkende dat aan de grondrechten algemene rechtsbeginselen ten grondslag liggen, welke in de gehele samenleving kunnen doorwerken.

Enige andere mogelijkheden waardoor grondrechten in horizontale verhoudingen betekenis kunnen hebben, zijn in de memorie van toelichting en in verdere stukken genoemd. Het minst ver gaande is de opdracht aan de wetgever c.q. de overheid, een nader te formuleren belang of beginsel ook in particuliere verhoudingen te verwezenlijken. Ik zeg 'het minst ver gaande' omdat men hierbij nog niet aan een zeer sterke werking van horizontale aard denkt, want het is dan toch weer een activiteit van de overheid waarom wordt gevraagd. Het kan het geval zijn ten aanzien van de instructienormen die men bij een aantal sociale grondrechten aantreft.

Een verder gaande grondrechtsnorm, die als het ware uiting geeft aan een algemeen rechtsbeginsel en die langs deze weg in horizontale verhoudingen doorwerkt.

## Simons

Er worden nog andere mogelijkheden genoemd. Het is mogelijk, dat een grondrecht zo gewichtig is, dat het ook voor horizontale verhoudingen slechts afwijkingen toestaat die tot een beperkingsclausule herleidbaar zijn. Ik ben geneigd, de bepaling inzake de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging als een dergelijke bepaling met een duidelijke horizontale werking te beschouwen.

Het is echter bijzonder moeilijk, vrijwel onmogelijk, bij iedere grondrechtsbepaling aan te geven of en zo ja, op welke wijze zij een horizontale werking heeft of zou kunnen hebben. Ik meen ook dat, zelfs indien dit op het ogenblik mogelijk ware, het niet wenselijk zou zijn dit te doen. De voorschriften bepalen, zoals zij zijn gegeven, allereerst de verhouding tussen burger en overheid. Tevens oefenen zij een invloed uit op andere maatschappelijke verhoudingen die vaak alle minder goed zijn te rubriceren. Dit zal met name aan de rechter moeten worden overgelaten, die door een bepaalde formulering niet mag worden gehinderd in het erkennen van min of meer ongeschreven recht dat hij, in verband met de grondrechtsbepalingen, als passend in het voor hem liggende geval beschouwt.

Indien ergens, dan zal hier de ruimte moeten worden gelaten voor een rechtsontwikkeling die niet mag worden belemmerd door al te stringente opsommingen of beperkingen in de Grondwet. Zij moet echter wel toelaten om, ook in veranderde omstandigheden, tot een oplossing in de geest van die bepalingen der Grondwet te geraken.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mag ik de regeringscommissaris vragen of men, met deze formulering van de horizontale werking en het overlaten daarvan aan de rechter, toch niet tot een soort van toetsing komt als het gaat om de horizontale werking van deze specifieke grondrechten?

De heer **Simons**: Ik dank de heer Van der Sanden voor deze vraag, die mij de gelegenheid geeft, dit te verduidelijken. Er is op dit punt geen sprake van toetsing, van wetten die zouden worden getoetst aan het grondrechtsartikel. De vraag is daarentegen, of niet in de geest van het grondwetsartikel een reden door de rechter zou kunnen worden gevonden om in particuliere verhoudingen, bij voorbeeld bij uitlegging van een contract of de toepassing ervan, tot de overtuiging te komen dat deze uitlegging of toepassing niet toe-

laatbaar te achten is maar, integendeel, dat aangenomen moet worden dat dit grondrechtsartikel geldt voor een specifieke verhouding tussen de burgers onderling, met het oog op het grondrechtsartikel en het algemene rechtsbeginsel dat daaruit spreekt, dan wel met het oog op de eventuele horizontale werking ervan. Dit ligt buiten het terrein van wat wij de toetsing noemen. Wat wordt getoetst is de bijzondere rechtsverhouding, bij voorbeeld een contract, aan de grondwet, zoals vele malen een contract wordt getoetst – dat staat ook in het BW; een contract is niet geldig wanneer het in strijd is met de openbare orde of de goede zeden – aan wetten. Dit zal niet minder gebeuren met grondwetsartikelen.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik begrijp dat de Regering ervan afziet, al bij de artikelen aan te geven of een horizontale werking wenselijk is of niet, en of zij mogelijk is. Ik begrijp dat het onder andere aan de rechters wordt overgelaten.

Het is in het verleden voorgekomen dat de rechter in een bepaald geval horizontale werking heeft toegestaan. In de interpretatie wordt dan later de conclusie eraan verbonden dat dus horizontale werking mogelijk is. Is het niet veel gevaarlijker bij dergelijke incidentele gevallen horizontale werking te laten toestaan, wat voor de rechter misschien nog minder te overzien is in zijn totale uitwerking dan voor Regering en parlement?

De heer **Simons**: De geachte afgevaardigde noopt mij nog duidelijker te zijn. De horizontale werking moet van geval tot geval en reeks van gevallen tot reeks van gevallen worden beoordeeld. Er is ook sprake van een zekere rechtsontwikkeling. De rechter vindt een duidelijk richtsnoer in de memorie van toelichting, waarin wordt gezegd, dat met deze grondwetsherziening wordt beoogd een aantal bepalingen vast te stellen en waarbij wordt erkend dat zij in beginsel horizontale werking kunnen hebben. Geen rechter zal in de toekomst, wanneer het zo wordt aangevaard en het Parlement zich er in twee lezingen mee heeft verenigd, kunnen zeggen dat horizontale werking uitgesloten is, en dat hij zich houdt aan het stelsel van de staatscommissie Cals-Donner. Een redelijke uitleg zal tot de conclusie moeten leiden dat horizontale werking wel is toegestaan. Daarna zal van geval tot geval en van groep van gevallen tot groep van gevallen moeten worden nagegaan in hoeverre die horizontale werking moet worden toegekend.

Er zijn wel bepalingen die duidelijk alleen betrekking hebben op de verhouding tussen overheid en burger. Dan moet de rechter zeggen dat hij in particuliere verhoudingen daarmee niet te maken heeft. Ook kan de rechter tot de conclusie komen – daartoe is al enige aanloop te vinden in onze jurisprudentie – als het gaat om bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging dat het strijdig is met het beginsel van die vrijheid om aan te nemen dat een contractuele bepaling, die een discriminerend onderscheid maakt tussen personen van verschillende godsdiensten, geoorloofd zou zijn, terwijl zij bijvoorbeeld belemmeringen zou opleggen aan de uitoefening van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging.

Zo zijn er allerlei mogelijkheden. Ik ben er niet bezorgd voor dat de rechter in de toekomst in het geheel van de geschiedenis van deze bepalingen, vooral gezien hetgeen in de memorie van toelichting en de schriftelijke gedachtenwisseling die daarop is gevolgd, is gezegd, niet wil zien dat de deur is opengezet – voor zover dat al niet was gebeurd – voor het toekennen in passende gevallen van horizontale werking aan grondrechtsbepalingen.

De leer van de algemene beperkingen van de grondrechten, die door de commissie-Cals-Donner is erkend, is in de memorie van toelichting afgewezen. Over het geheel had ik de indruk, dat de Kamer daarmee wel kon instemmen. De geachte afgevaardigde de heer Roethof verklaarde zich daarmee uitdrukkelijk akkoord, maar toch heeft de geachte afgevaardigde de heer Veerman daarover met enige twijfel gesproken. Hij heeft een aardig beeld gebruikt. Hij vroeg zich af, of de leer van de algemene beperkingen, die als het ware door de voordeur het huis der grondrechten was uitgejaagd, daarin niet bij het systeem van de Regering door de achterdeur wordt toegelaten. Nu moet ik hem toegeven, dat de tegenstelling tussen het systeem van de staatscommissie en dat, hetgeen de Regering voorstelt, niet zo scherp is, dat van een tegenstelling tussen zwart en wit zou kunnen worden gesproken. De vraag is echter, welk uitgangspunt men moet kiezen voor de formulering van de grondrechten en van de toelichting, die hierbij wordt gegeven. Naar de mening van de opstellers van het regeringsontwerp en van de toelichting is het voor het waarborggehalte van de klassieke grondrechten wenselijk, dat daarin de mogelijkheden van beperking uitdrukkelijk worden genoemd.



## Simons

Dat gebeurt, hetzij door het aangeven van doelcriteria voor beperkingen, hetzij door procedure-voorschriften, hetzij ook door voorschriften omtrent de competentie van degenen, die beperkingen kunnen stellen, zoals de wetgever of degene, die de uitvoering van een bepaling heeft te controleren, de rechter. Zonder meer toe te laten, dat daarna het geheel van de Nederlandse wetgeving beperkingen ook voor de uitoefening van grondrechten zou kunnen meebrengen – dat is de leer van de algemene beperkingen – zou onzes inziens te ver gaan. Dat neemt niet weg, dat ook grondrechtsartikelen redelijk zullen moeten worden uitgelegd en toegepast. Het kan zijn, dat er een situatie ontstaat, waarbij dan formeel tegen de tekst van de grondwet moet worden gehandeld, doch waarbij een redelijk burger daarop nimmer een beroep zou doen om de schijnbaar daarmee strijdige handeling af te weren. Het verschil tussen het stelsel van de Staatscommissie, die de leer van de algemene beperkingen aanvaardt en dat van het regeringsontwerp, dat de algemene beperkingen afwijst, komt neer op een verschil in uitgangspunten. In het regeringsontwerp en de toelichting hierop staat voorop, dat de grondrechtsbepalingen strikt moeten worden toegepast. Er mag dus niet worden getransigeerd met hun strekking en met de begrensde mogelijkheid van beperkingen. Deze begrensde mogelijkheid is bewust in de tekst neergelegd. Dit betekent, dat slechts in uitzonderingsgevallen hiervan zal kunnen worden afgeweken. Het moet als het ware een geval betreffen, waarin het summum jus van de handhaving van de nauwkeurige tekst van het grondrechtsartikel zou leiden tot *summa injuria*. In dit geval zou men de conclusie mogen trekken, dat een strikte toepassing van het grondrechtsartikel zich hiermee in wezen niet zou verdragen. Ik wil nog even het beeld gebruiken dat de geachte afgevaardigde de heer Veerman bezigde: de voordeur van het huis van de grondrechten blijft gesloten voor algemene uit de rechtsorde voortvloeiende beperkingen; slechts bij hoge uitzondering kan de veel kleinere achterdeur op een kier worden gezet om een wezenlijk gedatureerd gebruik van de grondrechtbepalingen te voorkomen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

### het wetsontwerp **Vaststelling van hoofdstuk XI (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977 (14 100);**

#### de **Nota bouwbeleid (14 127).**

De (algemene) beraadslaging wordt hervat.

Hierbij zijn tevens aan de orde:

de gewijzigde motie-Van het Schip c.s. over de uitvoering van het huidige woningbouwprogramma (14 100, XI, nr. 23);

de motie-Van het Schip c.s. over het garanderen van een programma van 8000 eenheden in de nieuw- en vernieuwbouw (14 100, XI, nr. 17);

de motie-P. A. M. Cornelissen c.s. over het realiseren van de bouw van het totaal aantal woningen zoals voorzien in de woningbouwprogramma's voor de komende jaren (14 100, XI, nr. 18);

de motie-Van der Spek c.s. om het aantal wooneenheden voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens in 1977 ten minste te verdubbelen (14 100, XI, nr. 19);

de motie-De Beer c.s. over een kooprecht voor huurders van woningwoningen (14 100, XI, nr. 20);

de motie-Kombrink c.s. over de ontwikkeling van nieuwe beheersvormen van woningen (14 100, XI, nr. 21);

de motie-Salomons c.s. over invoering Huisvestingswet c.q. wijziging Woonruimtetwet (14 100, XI, nr. 22);

de motie-Kombrink c.s. over de wenselijkheid van extra overheidsactiviteit in de bouwnijverheid (14 127, nr. 6);

de motie-Scholten c.s. over discrepantie tussen bouwprogrammering en financiële programmering (14 100, XI, nr. 25);

de motie-Van Kuijen c.s. over de totstandkoming van een wettelijk planologisch kader van de Noordzee (14 100, XI, nr. 26).

□

**Minister Gruijters:** Mijnheer de Voorzitter! Ik begin zoals gebruikelijk met het beantwoorden van enkele vragen met betrekking tot de ruimtelijke ordening. De heer Scherpenhuizen heeft gevraagd of wij het recht van inspraak in de wet willen vastleggen. Dat is niet het geval. Het is de bedoeling te komen tot het vastleggen in de wet van een zogenaamde inspraakverordening, die dan door de gemeenten moet worden vastgesteld. Aan het afdwingen van inspraak bij wet zijn wij, dacht

ik, nog niet toe. Misschien komt het ooit nog eens zover. Dat verwijs ik naar de grote herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Ik zeg de heer Scherpenhuizen zeer uitdrukkelijk toe dat de nota landelijke gebieden er ligt op een zodanig tijdstip dat de leden van de Kamer er kennis van hebben kunnen nemen voordat wij de Verstedelijkingsnota behandelen. Ik vind dat dit stuk er moet zijn op het moment dat wij spreken over de Verstedelijkingsnota. De vragen, ter zake gesteld – ik denk aan de vragen van mevrouw Groensmit-van der Kallen – zullen, voor zover het het beleid van de Regering betreft, een antwoord moeten vinden in de nota landelijke gebieden. Wij beschikken dan over een complete set van gegevens, die het ons mogelijk maakt zinvol te discussiëren en te beslissen over de Verstedelijkingsnota.

**Mevrouw Groensmit-van der Kallen (KVP):** De Minister heeft oorspronkelijk toegezegd, dat hij bij de Verstedelijkingsnota de plattelandscentrumgemeenten zou behandelen in correlatie met de groeikernen en de groeisteden. Men moet namelijk steeds langer wachten op de bijzondere faciliteiten, wanneer zij bij de landelijke gebieden worden behandeld.

**Minister Gruijters:** De landelijke gebieden komen nu gelijk aan de orde met de behandeling van de Verstedelijkingsnota. Materieel kom ik dus mijn toezegging na.

**De heer Scherpenhuizen (VVD):** In de Verstedelijkingsnota heeft de Minister gesteld, dat in het verleden de inspraak vaak werd afgedwongen. Graag hoor ik nu van hem, of hij van oordeel is, dat de inspraak in Nederland niet meer wordt afgedwongen en dat de inspraak in de meeste gemeenten op een redelijke wijze wordt gehonoreerd. Is hij daarmee tevreden?

**Minister Gruijters:** Dat is inderdaad mijn mening. Ik meen ook dat wij moeten pogen de gemeenten zoveel mogelijk autonomie te laten. De heer Scherpenhuizen pleit daar vrij consequent voor, vaak in tegenstelling tot wat de heer De Beer stelt. Ik meen, dat u zult kunnen meegaan met de gedachte, dat wij moeten proberen, de gemeenten in de gelegenheid te stellen, een inspraakverordening vast te stellen.

**De heer De Beer (VVD):** Wij zijn van deze bewindsman gewend, mijnheer de Voorzitter, dat hij niet alleen zelf genuanceerd kan denken, maar ook dat hij nuances weet te onderscheiden bij zijn politieke tegenstanders.

## Grujters

Minister **Grujters**: Daar wijs ik juist op.

De heer **De Beer** (VVD): Wij maken onderscheid tussen autonomie voor gemeenten, die dit op een volstrekt juiste wijze weten waar te maken, en het beperken van die autonomie, waar het gebruik onttaardt in misbruik.

Minister **Grujters**: Daarop wilde ik nu juist wijzen. Wanneer u het ermee eens bent, hebben de gemeenten autonomie; bent u het er niet mee eens, dan moet er maar geen autonomie zijn. Ik dacht eigenlijk, dat autonomie inhield, dat men het goed of minder goed kon doen, maar dat men het in ieder geval zèlf mocht uitmaken. Dat is bij mij autonomie.

De heer **De Beer** (VVD): Men ontkomt er als landelijke wetgever niet aan, als criterium voor de mate van autonomie aan te houden de vraag, of gemeenten al dan niet doende zijn de landelijke wetgeving te frustreren. Mijn bezwaar tegen de gemeentelijke autonomie met betrekking tot de grondpolitiek is, dat zij bezig waren, via de privaatrechtelijke weg de publiekrechtelijke landelijke wetgeving te omzeilen. Het gaat dus niet om een willekeurige beoordeling van gemeenten. Er zit een duidelijke filosofie achter.

Minister **Grujters**: Ik herken de filosofie. Deze vindt men ook bij bepaalde christelijke theologen: de mens is vrij, maar hij is alleen vrij zolang hij het goede doet. In mijn visie is dat geen vrijheid.

De heer **Rienks** heeft een beschouwing gehouden naar aanleiding van onze korte discussie over recreatiewoningen. Hij vroeg zich af of de andere overheden, provincies en gemeenten, een uitgebreider instrumentarium moeten hebben. Naar hen verwijs ik het probleem ten principale, zij het dat binnen het kader van het landelijk beleid en de nota landelijke gebieden een structuurschema wordt opgezet. Binnen het kader van de streek- en bestemmingsplannen zullen de beslissingen moeten worden genomen. Naar mijn mening is dat instrumentarium vooralsnog redelijk te hanteren om de gestelde doelen te bereiken. Ik ben het ermee eens – de heer **Schaefer** heeft er gisteren al iets over gezegd – dat wij deze zaken uiteindelijk in een huisvestingswet zullen moeten regelen. Op het departement worden daarvoor op het ogenblik gegevens verzameld, maar de zaak is zo gecompliceerd dat dit kabinet niet meer met voorstellen zal komen. De zaak moet in

ieder geval niet geregeld worden door een herziening van de Woonruimtwet.

Een huisvestingswet moet ongetwijfeld goed zwaluwstaarten met de Wet Ruimtelijke Ordening. Die problematiek zal tegelijk aan de orde komen met de 'grote herziening' van de Wet Ruimtelijke Ordening.

De heer **Rienks** heeft ook gevraagd naar de spreiding van de rijksdiensten. In januari hopen wij de nota regionale economie uit te brengen. Daarin zullen voor het spreidingsbeleid – ik zeg dit ook in de richting van mevrouw **Groensmit** – voor alle regio's beleidsvoornemens worden aangekondigd.

Het spreidingsbeleid rijksdiensten, met name de tweede fase, moet natuurlijk in dat beleid passen. De definitieve regeringsbeslissing in de Verstedelijkingsnota zal weer aansluiten op en zwaluwstaarten met de voornemens die in de nota regionale economie worden aangekondigd, die – ik heb dat vanmorgen nog even met een collega gechecked – tegemoet mag worden gezien in januari.

De heer **Rienks** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Voor alle duidelijkheid het volgende: Dat betekent dus dat deze Minister ook nog met een voornemen zal komen, zoals dat staat aangekondigd in de memorie van toelichting, ongeveer in februari/maart over de tweede fase?

Minister **Grujters**: Dat klopt. Ik heb al eerder toegezegd, dat in de Verstedelijkingsnota een definitief beleidsvoornemen vervat zou zijn omtrent de spreiding rijksdiensten. Dat is nu echter ingepast – ik herinner aan het debat van september 1973 – in een totale visie op de regionale ontwikkeling. Men herinnert zich dat indertijd vooral is gediscussieerd over de Haagse agglomeratie, het noorden des lands en Zuid-Limburg. Ik heb toen gezegd, dat dit zeer markante punten zijn in de regionale ontwikkeling en dat een goed spreidingsbeleid toch eigenlijk alleen geacht kan worden aanwezig te zijn als ook op de andere regio's van het land een visie wordt gegeven. Met name is hier toen gesproken over Twente, waarover wij weinig konden zeggen en waarover wij nu in de nota regionaal-economisch beleid mededelingen zullen doen. Tegen de achtergrond van het totale beleid kunnen wij dan spreken over de tweede fase van de spreiding rijksdiensten.

Mijnheer de Voorzitter! Over Westraven zal ik zeer binnenkort, samen met mijn collega's van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw en Visserij,

het besluit van de Regering bekend maken over wat er met dat gebouw gaat gebeuren, hoe en op welk tijdstip. Ik kan dat nu niet doen, omdat over onze voornemens nog overleg plaatsvindt in de dienstcommissies. Het zijn wel – ik heb die term hier al eerder gebruikt en zal die dadelijk ook opnieuw gebruiken – de laatste puntjes op de i.

Mevrouw **Groensmit** heeft in tweede termijn de discussie voortgezet over de planmatigheid in de ruimtelijke ordening. Ik heb in eerste termijn geantwoord, dat ik wel onder de indruk ben van haar voorbeeld, namelijk de ontwikkeling van Schiphol. Daar is veel mis gegaan en dat had heel wat planmatiger aangepakt kunnen worden. Ik houd toch vol, dat, als men de problematiek verder doordenkt, men tot een planmatigheid zou moeten komen voor de gehele landelijke ontwikkeling. Die streven wij natuurlijk ook wel na, maar niet op zo strakke wijze als mevrouw **Groensmit** bepleit – zo ik haar wel heb begrepen – dat wil zeggen, strakke afspraken omtrent de wegen die een bepaald departement zal aanleggen, de huizen die een ander departement zal doen bouwen, enzovoorts, enzovoorts.

Wanneer men voor bepaalde projecten dat soort afspraken maakt, wordt het moeilijker om voor andere projecten afspraken na te komen. Men heeft natuurlijk altijd in het beleid – of het nu de wegenbouw is of de woningbouw – een zekere vrije marge nodig, al is het maar omdat men soms – dat blijkt heden ten dage – budgetten naar beneden moet bijstellen. Heeft men dan het gehele budget opgemaakt aan de hand van een hele reeks van vaste toezeggingen, dan zal blijken dat die toezeggingen toch weer niet zo vast zijn, omdat men er dan één of meer op de tocht moet zetten. Het vastleggen van plannen voor een bepaald project of voor een bepaalde regio betekent tegelijkertijd, dat elders de toezeggingen alleen maar zwakker kunnen worden en dat elders de onzekerheid toeneemt.

Ik zou daarvoor toch willen waarschuwen. Ik geloof meer in de huidige methode van procesplanning, hoewel – en dat blijkt in de praktijk – ik op bepaalde essentiële punten in het proces van ruimtelijke ordening – ik denk aan de groeisteden en aan de groeikernen – tot vaste afspraken probeer te komen. Toch meen ik, dat de voorstellen van mevrouw **Groensmit** – zij bepleit regionale planning, dus voor alle regio's van het land – op zich zelf heel fraai zijn, maar dat die in de praktijk onuitvoerbaar zullen blijken te zijn, alleen al op gronden van methodiek. Zij zullen



## Grujters

in de praktijk ook onuitvoerbaar blijken, omdat wij er eenvoudigweg noch het geld noch de mankracht voor hebben.

**Mevrouw Groensmit-van der Kallen (KVP):** Dat geloof ik ook wel. Ik ben ook vóór procesplanning. Ik heb alleen voor een prioriteitenpakket in al die regio's gepleit, zoals bijvoorbeeld juist met Schiphol. Ik kan mij voorstellen dat de Minister dit niet voor alle regio's kan vastleggen omdat hij er te weinig geld voor heeft.

**Minister Grujters:** In het beleid, zoals zich dat de laatste jaren ontwikkelt, zult u ook hebben ontdekt dat ik met een vrij strakke consequentie probeer niet alleen prioriteiten te stellen maar ook probeer om ze, ook als de wind tegen zit, vast te houden. Ik heb in antwoord op een vraag van de heer Rienks bevestigd dat ik bijvoorbeeld op het stuk van de groeikernen en groeisteden een zekere zuinigheid betracht om zo-doende gedane toezeggingen hard te kunnen maken en hard te kunnen houden. Hoe meer van dergelijke groeikernen en groeisteden er komen, des te moeilijker het budgettair wordt, omdat ten slotte ook de rest van het beleid zijn eisen stelt. Ik denk dat prioriteitenstelling, wat een heel belangrijk beginsel van goed beleid is, ook inhoudt dat je niet te veel prioriteiten stelt. Vandaar dat het beleid naar mijn mening toch wel tegemoet komt aan wat mevrouw Groensmit wil, al heeft het misschien niet die theoretische en methodische volkomenheid, die zij wenst. Op deze post heb ik echter geleerd dat het menselijke tekort in dat opzicht groter is dan ik op grond van mijn verworven zelfkennis al had vermoed.

**De heer Rienks (PvdA):** Moet ik uit uw uitspraak over Schiphol zoëven ook afleiden dat u het streekplan slechts een zeer beperkte betekenis toekent?

**Minister Grujters:** Ja. Ik wil het streekplan als instrument versterken, vooral ten opzichte van de bestemmingsplannen, om het meer 'kracht van wet' te geven, al druk ik mij daarmee niet helemaal exact uit. Het heeft natuurlijk een betrekkelijke betekenis. Dat blijkt ook wel uit de methode waarop streekplannen niet alleen tot stand komen maar vooral ook veranderd worden. Ze moeten telkens weer aan de werkelijkheid en aan de ontwikkelingen worden aangepast.

Een streekplan wordt gemaakt op grond van bepaalde veronderstellingen. Denk maar aan Schiphol en aan de veronderstellingen van enkele jaren geleden omtrent de ontwikkeling van

de luchtvaart. Later blijken die veronderstellingen onjuist te zijn, doordat de werkelijkheid ons in de steek laat, hetzij doordat wij de werkelijkheid op grond van nieuwe wensen en inzichten willen bijbuigen. Dan moet ook het streekplan worden aangepast.

Niet voor niets is in Noord-Holland zo'n felle discussie aan de gang over een nota van wijzigingen ten behoeve van het streekplan-Noordzeekanaalgebied. Men gaat zelfs zo diep op de zaak in dat men eerst de hoofdpunten van wijziging wil bespreken om pas vervolgens tot een wijziging te komen. Daaruit blijkt de betrekkelijkheid van het streekplan.

Ik meen overigens dat wij überhaupt voortdurend doordrongen moeten blijven van de betrekkelijkheid van alle plannen. Ik denk dat de jaren zeventig ons dat niet alleen in economisch opzicht hebben geleerd, en niet alleen doordat wij plotseling voor een oliecrisis stonden. Er heeft de laatste jaren een groot aantal ontwikkelingen plaats gehad, die er ons van hebben doordrongen, dat wij wel planning moeten bedrijven, zij het niet altijd aan de hand van vaste plannen, maar veel meer in een poging om processen in de hand te houden en de flexibiliteit hoog te houden, weliswaar handelend vanuit een visie, maar minder dan vroeger naar een einddoel toe.

De regionale plannen, waarover mevrouw Groensmit spreekt, zijn er overigens wel, maar ook daar is sprake van een prioriteitenstelling. Wij kiezen daar vooral voor de noodgebieden, bijvoorbeeld in economisch en sociaal opzicht. Ik denk bij voorbeeld aan de voorbereiding van een integraal structuurplan voor het noorden des lands. Daarbij blijkt al hoe moeilijk het is en hoeveel mankracht er mee is gemoeid. De herstructurering van Zuid-Limburg is een ander voorbeeld van een integrale aanpak; beide zijn noodgebieden.

Voor de ontwikkeling van bepaalde congestiegebieden hebben wij voor de volgende aanpak gekozen. Voor Zuid-Holland-west hebben wij gekozen voor een stuurgroep, die wordt voorgezeten door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, terwijl daarin ook zitting hebben de Ministers van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat.

Verder noem ik de ontwikkelingen in de noordelijke randstadvleugel, waarbij ook sprake is van een stuurgroep die door mij wordt voorgezeten en de ontwikkelingen in het Rijnmondgebied, geïnspireerd door mijzelf en het college van bestuur van Rijnmond.

Dit zijn voorbeelden van congestiegebieden met vrij grote woningtekorten waar we niet alleen proberen die problemen op te lossen, maar ook proberen door middel van een integrale aanpak die vleugels van de randstad te ontwikkelen. Misschien niet helemaal theoretisch maar meer pragmatisch, misschien methodisch niet helemaal zuiver en van geval tot geval 'voortstrome-lend' proberen wij toch die integrale aanpak boven water te krijgen, die mevrouw Groensmit bepleit. Ik ben het daar geheel mee eens, maar ik wijs alleen op de praktische beperkingen, die wij bij dit werk ondervinden en op de noodzaak de problemen daar aan te pakken waar dat het meest nodig is, bijvoorbeeld op grond van sociaal-economische argumenten of op grond van de noodzaak van het tegengaan van congestie.

**Mijnheer de Voorzitter!** Ik kom nu op een ander onderwerp, dat door mevrouw Groensmit is aangesneden. De inhoud van de regels van een planologische kernbeslissing zouden wij niet in de wet willen vastleggen. We willen alleen een wettelijke goedkeuring van de planologische kernbeslissing uitlokken. Zo wordt althans op het ogenblik gedacht over de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op dit punt.

Wanneer de inhoud van een planologische kernbeslissing als zodanig het karakter van wet zou hebben, dan moet je van de streekplanwetgever eisen dat hij bij het maken van een streekplan datgene wat in de planologische kernbeslissing is vastgelegd tot gelding brengt. Ik heb dat in eerste termijn een directe werking genoemd.

Ik meen niet, dat wij die weg op moeten. Ik meen dat de streekplanmaker gelegenheid moet hebben om aan te tonen dat datgene wat in de planologische kernbeslissing staat op een andere wijze beter verwezenlijkt kan worden —of in bepaalde gevallen niet verwezenlijkt kan worden— in het streekplan waar men aan werkt. Het laatste woord blijft dan toch aan de Regering door middel van de aanwijzing voor het streekplan en desnoods voor een bestemmingsplan als het daar dreigt mis te lopen, zodat strijd ontstaat met het nationaal beleid. Daarbij moet de overheid kiezen voor dat nationale beleid. Dan wordt derhalve een grote ruimte gelaten aan nieuwe inzichten en aan de zelfwerkzaamheid van de andere overheden, maar men houdt wel de mogelijkheid van een laatste woord van de rijksoverheid. Ik vind dat een soepeler verhouding dan een directe werking waarbij voor-

## Gruijters

baat wordt gezegd dat een streekplan, dat niet klopt met een planologische kernbeslissing, op dat punt zonder meer ongeldig is.

**Mevrouw Groensmit-Van der Kallen (KVP):** U weet, dat er in de Kamer een zekere weerstand bestaat tegen die amenderende moties als men daar weer gewone moties van gaat maken. We hebben nu geen enkel wettelijk kader om de planologische kernbeslissingen qua inhoud enige invloed te geven op de andere bestuurslagen. Dat lijkt mij een groter nadeel dan de directe werking waarover u sprak. U kunt immers aan de streekplanwetgever ontheffingen verlenen zoals u ook aanwijzingen kunt geven. Ik wil dus uw argument, dat er dan in de streekplannen te veel wordt vastgelegd, aanvechten. Als het niet wettelijk wordt geregeld, zitten wij straks in de Kamer met gewone moties, die een minister naast zich neer kan leggen. Dan krijgen we weer de oude situatie, die wij ook al bij de tweede nota ruimtelijke ordening hadden: Heel veel werk met de planologische kernbeslissingen, maar geen enkele invloed.

**Minister Gruijters:** Ik onderken het probleem, waarover ook wij lang hebben nagedacht. Ik wil u er echter op wijzen dat de Kamer, als de Regering onvoldoende op de moties ingaat, wettelijke goedkeuring kan weigeren.

Dat is echter een hard wapen. Men kan dat ook doen als hier een verdrag in bespreking is; men kan de bepalingen daarvan niet veranderen, maar men kan het verdrag wel verwerpen. Naar mijn mening echter zijn wij nu bezig met een discussie waarmee wij nog even moeten wachten. Laat mij nu eerst maar eens met mijn voorstellen komen.

**Mevrouw Groensmit-van der Kallen (KVP):** Mijnheer de Voorzitter! Als de Minister nu maar toezegt dat hij alle drie de mogelijkheden zal onderzoeken en niet alleen die tractaatmogelijkheid die bij Buitenlandse Zaken toch ook zo frustrerend werkt. Als hij bereid is om die drie mogelijkheden uit de literatuur te onderzoeken, heb ik nog wel enige hoop dat er iets uit komt.

**Minister Gruijters:** Dat is dan bij deze toegezegd, mijnheer de Voorzitter.

De heer Van Kuijen heeft gevraagd naar de mogelijkheid om plankosten voor bestemmingsplannen in buitengebieden te subsidiëren. Ik vind het een sympathieke gedachte om mensen te helpen om iets moois te doen, maar op dit ogenblik is er financieel

gezien weinig mogelijkheid om nieuwe taken aan te pakken. Ware het zo dat men in een enkel incidenteel geval eens zou kunnen bijspringen, dan geldt uiteraard het financieel argument niet, maar men zal begrijpen dat als men zo iets doet, men moet komen met een algemene regeling, waardoor er letterlijk honderden gemeenten op de stoep zullen staan om van een dergelijke faciliteit gebruik te maken. Ik kan die toezegging op dit moment dus niet doen.

**De heer Van Kuijen (PPR):** Mijnheer de Voorzitter! Deelt de Minister onze indruk dat er bij het tot stand komen van die integrale plannen voor het buitengebied financiële barrières zijn?

**Minister Gruijters:** Mijnheer de Voorzitter! Ik erken graag dat er best enkele gemeenten zullen zijn die helaas zo klein zijn en toch over een groot buitengebied beschikken – dat wil nog wel eens samengaan – zodat zij inderdaad die moeilijkheden hebben. Ik heb al gemeld dat ik binnenkort opnieuw verslag zal doen van de stand van zaken op dit punt. Naar mijn mening bereiken wij toch wel het een en ander door bestuurlijk achter die zaken aan te zitten. Ook de provincies zijn op dat punt veel actiever geworden. Wellicht zal toch blijken dat wij, ondanks de gesignaleerde financiële moeilijkheden, op dit punt veel bereiken.

**De heer Rienks (PvdA):** Mijnheer de Voorzitter! Vindt de Minister het juist dat bepaalde gemeenten de kosten van bestemmingsplannen voor buitengebieden in de bouwgrondkosten doorberekenen?

**Minister Gruijters:** Mijnheer de Voorzitter! Ik kan daarnaar met een betrekkelijk mild oog kijken; ik vind dat niet zo heel erg. Ik dacht bovendien niet dat het om zulke hoge bedragen gaat.

De heer Van Kuijen heeft ook gesproken over de komende wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening. Hij heeft mij voorgehouden dat ik wellicht het kroonberoep wat zinniger zou maken door vaak à contrair te gaan en bij deze procedure ook het parlement in te schakelen. Hij onderstreept daarmee eigenlijk mijn mening dat de Raad van State in onze moderne visie, aangezien het geen democratisch gekozen orgaan is, niet het juiste instituut of orgaan is om een beslissing te nemen in een reeks van beleidsvragen. Daar ligt mijn grote probleem op dit gebied, maar – ik zeg het nogmaals – ik ben van mening dat die discussie niet hier en nu moet worden gevoerd, maar aan de hand van het wetsontwerp. Ongetwijfeld zal ik over het hier gehoorde nog

eens goed nadenken, al was net alleen maar omdat dat politieke wijsheid is.

Wat de Maasvlakte betreft, behoeft de heer Van Kuijen zich geen zorgen te maken over het overleg met Rijnmond en de gemeente Rotterdam. Het aangekondigde overleg met ambtgenoten sluit dat laatste overleg niet uit. Hij zal begrijpen dat de Regering met één mond behoort te spreken.

Daarvoor is overleg binnen de Regering noodzakelijk over het aanvankelijk standpunt dat wij hier willen innemen. Het gaat allerminst om een dictaat. In de planologie is een goede ontwikkeling alleen mogelijk wanneer men na ampel vooroverleg tussen de verschillende overheden overeenstemming heeft bereikt, of althans de bereidheid om zich neer te leggen bij een of andere visie om vervolgens gezamenlijk tot uitvoering te komen.

Via de ingediende motie heb ik kennis genomen van de denkbeelden die er in de fractie van de PPR, maar misschien ook bij vele anderen, leven over de juiste aanpak van de ontwikkeling in de Noordzee. Men denkt dan aan het eiland, maar er zijn nog meer ontwikkelingen mogelijk en aan de gang. Ik wacht in dezen het oordeel van de Kamer af. Het lijkt mij op zich geen onredelijk verzoek.

**De heer Scherpenhuizen (VVD):** Ik heb gesproken over artikel 19 en de schorsing wegens onevenredig nadeel. Op het ogenblik is daarin met behulp van de wet-AROB een voorziening in gekomen. Hoe denkt de Minister daar over?

**Minister Gruijters:** Ik heb daar al op geantwoord. Het is niet aan mij om dat te beoordelen. Deze wet heeft in het Staatsblad gestaan en wordt ook toegepast.

De administratieve rechter neemt beslissingen. Men kijke naar de jurisprudentie die zich daar ontwikkelt. Ik mag niet zeggen in welke richting ik uitspraken wens. Dat wordt elders beslist. Als de uitspraken eenmaal zijn gedaan, kan de Regering wel op de consequenties daarvan wijzen. Op dit moment moet ik mij echter van het doen van uitspraken onthouden.

De heer De Beer heeft gevraagd wat ik vind van de motie van de heer Cornelissen, waarin wordt gepleit voor een verschuiving in de richting van koopwoningen. Ik heb voor het volgende jaar aangegeven dat ik dat inderdaad nodig vind. Ik heb ook kwantitatief aangegeven om welk aantal het naar mijn mening gaat. Ik heb echter het gevoel – dat houdt dan enige kritiek op de motie in – dat wij ons voor 1978 nog niet te veel moeten vastleg-



## Gruijters

gen. Wij moeten – dit in antwoord op de heer Scholten – nog eens even kijken hoe het zich ontwikkelt in de sfeer van de institutionele beleggers. Ik zie tekenen dat men toch wel in de markt van de duurdere huurwoningen wil blijven opereren, zij het in aanmerkelijk mindere mate. Men wil er kennelijk niet helemaal afscheid van nemen.

Er is natuurlijk op dit terrein een pokerspel gespeeld. Dat spel gaat rustig door. Op een gegeven moment moet de beker natuurlijk gewipt worden. Ergens in 1977 zal blijken hoe wij er werkelijk op dat terrein voorstaan. Blijkt het dan met de duurdere huurwoningen structureel zo ver terug te lopen, als nu voor 1977 het geval lijkt, dan zal – dat ben ik met de heer Cornelissen eens – in het totaal van de woningbouw, die wij voor de verdere periode van de jaren zeventig voorzien, een verschuiving in de richting van de koopwoningen structureel moeten plaatsvinden. Het zou mij absoluut niet verwonderen als het die kant zou uitgaan.

De heer **De Beer** (VVD): Als ik het goed begrijp, verwacht de Minister van het pokerspel dat het een 'grote straat', 'volle huizen' zal opleveren!

Minister **Gruijters**: Nu stelt de heer De Beer het weer een beetje al te optimistisch voor. Gelet op de recente gegevens, de gesprekken en de toezeggingen om bepaalde projecten onder de nieuwe regeling te bouwen, kijk ik er inderdaad iets optimistischer tegenaan. Dat zal misschien ook de heer Scholten genoeg doen, want hij heeft toch ook lang gedacht dat men niet helemaal uit die markt zou gaan. Ik ook niet. Ik vind het overigens zeer nuttig dat de corporaties nu op dat gebied ook wat gaan doen. Dat lijkt mij uit een oogpunt van concurrentie tegenover de beleggers en de leveranciers van premiekoopwoningen, die gouden dagen beleven, lang niet zo gek. Ik waag het echter niet om te zeggen waar het juiste evenwicht ligt. Wij moeten een voldoende aantal woningen bouwen.

Wat de categorieën betreft zou ik zeggen: geef ons enige vrijheid, maar voor het jaar 1977 sluit ik mij graag aan bij de door de heer Cornelissen ontwikkelde gedachte. Dat zal geen verwondering wekken als men de Handelingen naleest van recente debatten in deze Kamer, waarin ik voortdurend die verschuiving in de richting van de koopwoningen heb aangekondigd.

Ik heb er ook al in den lande voor gepleit. Ik zou mij zelfs kunnen voorstellen dat de heer Cornelissen – maar dan

doe ik misschien tekort aan zijn electorale overwegingen – de motie gelet op het hier besprokene introk. Doet hij dat niet, dan zal ik die motie met respect voor die electorale overwegingen als een steun voor het beleid zien.

De heer **Cornelissen** (KVP): Het is altijd moeilijk om niet op zo'n opmerking te reageren. Ik geloof dat de Minister nu toch een ander standpunt inzake de problematiek van de duurdere huurwoningen inneemt dan in het verleden. Hij heeft steeds de nadruk op twee zaken gelegd: de huidige problemen met de institutionele beleggers en de structureel verminderde belangstelling. Ik denk met name aan die tweede overweging. Die blijft – ook na 1977 – van belang, hoe zijn pokerspel ook moge aflopen. Een gevaarlijk spel overigens als het om zo'n belangrijke zaak gaat.

Minister **Gruijters**: Daarover zijn wij het ook steeds eens geweest. Alleen gaat het in de praktijk van het vaststellen van een woningbouwprogramma niet alleen om tendensen. Men moet op een gegeven ogenblik bepaalde concrete cijfers kiezen. Daarom zeg ik dat wij van mening zijn dat wij er ongeveer 3000 premiekoopwoningen voor volgend jaar bij zullen moeten doen en dat het aantal duurdere huurwoningen eerder geschat moet worden op 5000. Dat is mijn concrete reactie op de motie van de heer Cornelissen.

De heer **Kombrink** (PvdA): Waarbij de heer Cornelissen zou moeten bedenken dat 8000 premiehuurwoningen al stukken minder is dan wat het de afgelopen jaren steeds is geweest. In dat getal ligt al een enorme structurele daling in deze sector besloten.

De heer **Scholten** (ARP): Ik kan mij, wanneer de Minister spreekt over het pokerspel, voorstellen dat de motie-Cornelissen, door de Kamer aanvaard, toch nog een goede achtergrond voor de Minister kan zijn wanneer hij zijn spel voortzet.

Minister **Gruijters**: Ik ben van die gevaarlijke terminologie teruggekomen en ik noem de motie nu weer een steun voor het beleid.

De heer **Scholten** (ARP): Mijn opmerking was bedoeld als steun aan de motie.

Minister **Gruijters**: Prima.

Dan is er nog een aantal vragen gesteld over de woningen die gefinancierd worden buiten de begroting om, ofwel niet-relevant.

De heer **Kombrink** (PvdA): Op dit punt is er nog een vraag van mij.

Minister **Gruijters**: Zal ik die dan eerst even beantwoorden?

De heer **Kombrink** (PvdA): Ik had nog een vraag over het gat in de particuliere huursector, namelijk of het per se is uitgesloten, dat er meer ruimte voor de bouw in de woningwetsector aanwezig is dan de in de begroting opgenomen middelen thans mogelijk maken. De Minister gaat nu naar een ander onderwerp over.

Minister **Gruijters**: Ik kom nog te spreken over de interventie van de heer Kombrink. Ik beantwoord de sprekers in de volgorde waarin zij hebben gesproken.

Ik spreek nu over de financiering van 10.200 woningwetwoningen. Ik heb gezegd dat wij met de beleggers – dat is niet alleen het fonds voorheffing – dat is het bestuur van het fonds voorheffing; dat zijn ook de vertegenwoordigers van de verzekeringmaatschappijen, de ondernemingspensioenfondsen, de bedrijfspensioenfondsen en het algemeen burgerlijk pensioenfonds – op een oor na, mijnheer de Beer, de zaak gevild hebben. Wij zijn het praktisch eens.

De heer **De Beer** (VVD): Een ongewassen oor.

Minister **Gruijters**: Ja, het oor is nog niet helemaal gewassen. Ik wens eerst die zaken precies afgerond te hebben. Ondertussen worden er al op grond van die afspraken – zo ver zijn wij – leningen verstrekt. Het gaat echt om de laatste details; de zaak werkt op het ogenblik al. Vervolgens komen wij tot overleg over een schema en een werkwijze voor het verstrekken – met goedkeuring van de rijksoverheid – van de leningen door het fonds voorheffing en andere beleggers aan woningbouwcorporaties. Dat lijkt op dit moment wel een zeer urgente zaak, maar wij hebben nog wel enige tijd om dat goed af te ronden.

Op 1 januari – ik hoop rond die datum de zaak klaar te hebben – hoeven wij niet onmiddellijk in geweldige hoeveelheden uit die middelen te gaan putten. Om te beginnen zijn er de niet onaanzienlijke sommen die op de begroting staan. Wij hebben voor het maken van een behoorlijke planning op dit gebied nog enige tijd.

Natuurlijk heeft het overleg over de modaliteiten langer geduurd dan wij oorspronkelijk dachten. Dat is echter ook een onderdeel van – als ik het woord nog een keer mag gebruiken – het pokerspel dat tussen twee partijen

## **Gruijters**

die tegengestelde belangen hebben, zich afspeelt. Natuurlijk wil men zo risicoloos en zo voordelig mogelijk beleggen. Dat is ook de plicht van degenen die gelden te beleggen hebben. Aan de andere kant willen wij de woningbouw zo goedkoop mogelijk financieren. Wanneer het ietsje duurder uitvalt, en op de gebruikelijke wijze het verschil wordt bijgepast, dan willen wij dat verschil om budgettaire redenen zo klein mogelijk houden.

Over dat verschil zijn er vragen gesteld. Het verschil ligt nog niet exact vast. Als ik echter met de heer Kombrink meedenk en even op zijn suggestie inga dat het om een half procent zou gaan – ik zeg niet dat het verschil zo hoog zal zijn – en wij zouden f 750 mln. uit de kapitaalmarkt betrekken, dan betekent dat een bedrag in de orde van f 4 mln. per jaar extra lasten voor het budget in de vorm van bijpassing door middel van objectsubsidies. Wie de post objectsubsidies ziet en de vele honderden miljoenen die onder dat hoofd jaarlijks worden uitgegeven, zal het met mij eens zijn dat zonder dat je een bedrag van f 4 mln. mag weggevoeren, het hier toch relatief gezien om een marginale uitgave gaat die gemakkelijk binnen het budget en de bedragen die beschikbaar zijn, kan worden opgevangen.

De heer Scholten vroeg wanneer de hele zaak is afgerond – en ik denk dat hij de wens van de hele Kamer vertolkt – of de Kamer in detail geïnformeerd kan worden. Dat zou automatisch gebeuren. De zaken worden gepubliceerd en de afspraken zijn bekend. Ik zal echter om de informatiestroom te richten u op een gepast moment een overzicht van het overeengekomene doen toekomen.

Men kan dan bij gelegenheid van de volgende begroting in de memorie van toelichting een overzicht verwachten van de wijze, waarop de zaak heeft gewerkt.

De heer **Kombrink** (PvdA): U zegt, dat al leningen in dit kader aan corporaties worden verstrekt. Mag ik daaruit opmaken dat u de eerste complexen, die onder de financiering buiten de kapitaalmarkt om zullen vallen, ook al hebt aangewezen?

Minister **Gruijters**: Ja, dan gaat het om concrete gevallen. Daar is door de deskundigen van het Departement inderdaad bemiddeld tussen bepaalde geldgevers en bepaalde ontvangers.

De heer **Kombrink** (PvdA): De vraag, die ik heb gesteld, is, of u enige informatie op dit moment zou kunnen ge-

ven over de vraag, welke corporaties u daarvoor uitpikt, hoe dat proces verloopt.

Minister **Gruijters**: Ik zal daarover op een gepast moment een overzicht geven, waarin wij dus over de modaliteiten, de butgettaire gevolgen, de methodiek van behandeling inzicht geven. Ik wens dit eerst af te ronden; zover zijn wij bijna, maar nog niet helemaal.

De heer De Beer heeft gemeend, dat wij de gemeenten bij de woningverdeling, evenals de provincies, zouden willen dwingen in het keurslijf van het rijksbeleid. Dat is niet zo. Ik zeg het nog eens om elk misverstand te vermijden: er is een hoge mate van vrijheid, juist als het gaat om het provinciale beleid; daar steunt het rijksbeleid in goede samenwerking voor een deel op. Diezelfde vrijheid geldt binnen dat provinciale en rijksbeleid weer voor de gemeenten, maar wij treden wel degelijk corrigerend op, als wij, wat ik zou willen noemen, een afwijkend gedrag constateren. In de praktijk van vandaag is dit een aansporing om premiekoopwoningen te bouwen in veel gevallen, waarin dure huurprojecten worden opgezet, die voor de burgers aanmerkelijk minder voordelig zijn en die in ieder geval minder beantwoorden aan de behoeften, die in deze gemeenten leven.

De **Voorzitter**: Ik moge de Minister even onderbreken. Op zijn persoonlijk verzoek is door mij gereageerd in positieve zin door hem de gelegenheid te geven gedurende, zoals de Minister zelf zei, een halfuur te spreken. Mag ik in dit licht vragen, hoe lang de Minister nog wenst door te gaan? Hij spreekt nu al drie kwartier.

Minister **Gruijters**: Ik denk, dat ik nog 5 à 10 minuten nodig heb. Ik moet er wel op wijzen, dat dit natuurlijk van mijn kant geen tweede termijn is, maar meer een soort simultaanschaak. Dat maakt het wat langer.

U zoudt, als ik zo onvoorzichtige suggesties om een suggestie op tafel te leggen, mijn medespelers kunnen aanmanen, misschien niet tot het niet doen van zetten, maar tot het snel doen van hun zetten.

De **Voorzitter**: Mijn moeilijkheid is, dat ook u in dat spel een rol moet spelen in het kader van de beperking. Ik zou u dat graag willen vragen.

Minister **Gruijters**: Mijnheer de Voorzitter! Ik maak dan nu helemaal van de gelegenheid gebruik om in sportiviteit tegenover de heer De Beer te zeggen dat, nu hij niet de gelegenheid heeft

gehad in tweede termijn, zoals de heer Kombrink het uitdrukte, met de billen bloot te komen en zijn financiële theorieën uiteen te zetten, ik het oren wassen ook zal uitstellen. Ik hoop dat het er nog van mag komen.

De heer Kombrink heeft eigenlijk al antwoord gehad op zijn vraag, waar ik nu de compensatie voor de dure huurwoningen zie. Ik meen dat een terugval van 3000 in de huidige situatie geheel moet worden opgevangen door verhoging van het aantal koopwoningen. De afspraken, die wij hebben gemaakt met de beleggers, afspraken die gemaakt zijn in het kader van de begroting, geven bovendien geen gelegenheid tot het bouwen van een groter aantal woningwetwoningen dan de 36.500, waarin is voorzien.

Ik heb de heer Kombrink al geantwoord, wat betreft zijn behoefte aan verdere gegevens. Die zullen worden verstrekt.

De heer **Kombrink** (PvdA): De Minister denkt toch niet dat hij hiermee mijn vraag heeft beantwoord, of het onmogelijk is om wat meer in de woningwetsector te realiseren?

Minister **Gruijters**: Het is onmogelijk.

De heer **Kombrink** (PvdA): U hebt daarover geen enkel gegeven verstrekt, u hebt alleen uw voorkeur herhaald om het in de premiekoopsector te doen.

Ik wil u uitdrukkelijk vragen of u kunt aangeven op grond waarvan het onmogelijk zou zijn het voor de helft in de woningwetsector te doen, waartoe ik ook reken het beschut eigen woningbezit.

Bent u het met mij eens dat het verhogen van de post woningwetleningen, zonder op inflatoire wijze te financieren, een zeer rationele behandeling zou zijn? Met andere woorden: deelt u achteraf niet mijn kritiek op het feit dat die woningwetfinanciering voor een deel buiten de begroting om is gegaan? Die vragen heb ik gesteld en daar wil ik graag antwoorden op.

Minister **Gruijters**: Het antwoord op al die vragen is een ruiterlijk 'neen'.

De heer **Kombrink** (PvdA): Maar daarmee argumenteert u niets; daarmee maakt u niets duidelijk! Ik wil graag argumenten van u horen – niet alleen een stelling – waarom het onmogelijk zou zijn iets meer in de woningwetsector te doen. Is daar totaal geen behoefte meer of wordt de behoefte gefrustreerd door de gebrekkige hoeveelheid subsidiemiddelen die in de begroting is opgenomen om er redelijke huren uit te krijgen? Daarnaast heb ik ge-



## Grujters

vraagt en daarop wil ik een antwoord hebben.

Minister **Grujters**: Dat is allemaal uiterst boeiend, maar ik zeg u dat er niet meer geld in de pot zit.

Dat is op zich al een afdoende antwoord. Er worden 36.500 woningwoningen gefinancierd. Meer middelen zijn niet voorzien. Over de vraag of het rationeel zou zijn om meer middelen ter beschikking te stellen, ga ik nu geen discussie aan; het heeft geen zin om die discussie aan te gaan, omdat er niet meer middelen zijn dan voor dat zojuist genoemde aantal woningen. Zelfs als wij uit een discussie zouden peuren dat het best een heel mooie zaak zou zijn om meer te doen, heeft de Regering toch haar budgettaire lijnen getrokken. De Regering heeft deze post vastgesteld; de Regering heeft in overleg met de beleggers besluiten genomen omtrent de financiering van nog 10.200 woningen buiten de begroting; daarmee is die kous af. Of die kous nu mooi is of niet, hij is in ieder geval niet langer dan hij reikt.

De heer **Kombrink** (PvdA): Wij hebben het allereerst over de vraag of de helft van het gat dat in de sector van de particuliere huurwoningen valt, via de woningwetsector alsnog gedicht kan worden.

Minister **Grujters**: Het antwoord is 'neen'.

De heer **Kombrink** (PvdA): Als argument voert u daarvoor aan dat de middelen niet in de begroting zijn opgenomen. Mijn fractie heeft voorgesteld om die middelen in de orde van grootte van 1500 woningen, alsnog in de begroting op te nemen. Over dat voorstel heb ik uw reactie gevraagd. Waarom zou dat niet kunnen; waarom zou dat geen rationele handeling zijn? Argumenten daarover heb ik tot nu toe niet vernomen.

Minister **Grujters**: Dat hebt u wél gehoord. Als u luisteren wilt, mijnheer Kombrink: de Regering heeft – heb ik gezegd – haar budgettaire grenzen getrokken. Wij moeten u dit amendement met de meeste klem ontraden.

De heer **Kombrink** (PvdA): Ik heb gezegd, dat het mij zeer weinig rationeel leek omdat, doordat er minder particuliere huurwoningen worden gebouwd, er ruimte vrij komt op de kapitaalmarkt en, in de orde van grootte van hetzelfde bedrag, de begroting zonder nadere dekking kan worden verhoogd wat de post 'woningwettelingen' betreft. Deelt de Minister het

standpunt dat dit op zich zelf kan, dat het macro-economisch volstrekt neutraal is, of deelt hij dit standpunt niet?

Minister **Grujters**: Neen, dit standpunt deelt de Regering – men zie hiervoor de betogen van de Minister van Financiën in deze Kamer – uitdrukkelijk niet. Ik heb er geen zin in en weiger om hier een discussie te voeren over het algemene financiële beleid van de Regering. Dit is niet mijn competentie en doet de heer Duisenberg het aanmerkelijk beter dan ik. Bovendien heeft hij het al gedaan. De heer Kombrink zal even moeten wachten tot hij minister van Financiën is, dan kan hij over deze zaken beslissen. Voorlopig zijn hierover door de Regering beslissingen genomen.

De heer **Kombrink** (PvdA): De Minister treedt hier mede namens de Regering op. Wij spreken thans over de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Bij deze begrotingsbehandeling is naar mijn mening deze zaak volledig aan de orde. Hierover mag ik naar mijn mening vragen stellen aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening omdat hij hier mede het kabinetsbeleid verdedigt. Hij zou argumenten kunnen geven in plaats van ermee te volstaan, te verwijzen naar de Minister van Financiën.

De **Voorzitter**: Ik heb zojuist een verzoek gericht tot de Minister. Dit verzoek kan ik al minder richten tot de leden der Kamer, maar ik richt het nu ook tot degenen die willen interrupteren, met name de heer Kombrink, die hier een soort derde termijn houdt. Ik wil een beroep op betrokkenen doen, deze termijn te houden op het hiervoor geëigende moment en op dit moment af te zien van verdere interrupties.

Minister **Grujters**: Ik onderstreep nog eens duidelijk – en ik doe dat om aan te tonen dat een derde termijn volstrekt overbodig is – namens de Regering, dat ik de heer Kombrink en de zijnen een dergelijk amendement als hij in het vooruitzicht meent te moeten stellen met de meeste klem ontraad.

Door de heer Kombrink en anderen is een motie ingediend over andere beheersvormen. Ik heb mijn mening daarvoor gegeven. Als de Kamer haar aanvaardt, zullen wij echter het gepaste doen om er uitvoering aan te geven. Wel zijn er op het departement op het stuk van de vele activiteiten die wij ontwikkelen prioriteiten. Ik wacht in dezen de uitspraak van de Kamer af.

De heer Van het Schip heeft gemeend, te moeten stellen dat aan de

werkgelegenheidsaspecten van het bouwbeleid in deze Kamer nu te weinig aandacht is besteed. Ik meen, dat nu juist de zin van een openbare commissievergadering is dat een zaak grondig kan worden 'uitgespit'. Ik heb nog eens nagezien of ik, naar mijn mening, in die vergadering voldoende op de werkgelegenheidsaspecten ben ingegaan. Mijn oordeel is dat dit het geval is. Ik moet de heer Van het Schip, zeker nu ik ben vermaand door de Voorzitter, daarnaar verwijzen.

De heer Van het Schip heeft ook gevraagd of wij bereid zijn, een eenmalig voorschot van f 200 per woning aan de corporaties uit te keren. Het antwoord daarop is ontkennend. Ik wens met de corporaties op korte termijn – hetgeen wil zeggen, vóór volgend jaar 1 april – tot overeenstemming te komen over een eventuele bijstelling van de onderhoudsnorm. Wanneer ik nu al een voorschot van f 200 geef, zou dit – daarvoor kennen wij de praktijk te goed – betekenen dat dit het minimum is van de bijstelling van de onderhoudsnormen. In de uitgeverij noemt men zoiets een 'niet terugvorderbaar voorschot.' Opnieuw in onderhandelingsstermen gesproken: ik meen niet dat ik met een dergelijke verzwakking van mijn positie akkoord zou moeten gaan.

Ik erken dat de corporaties moeten pleiten voor voldoende middelen om hun werk goed te kunnen doen. Aan de andere kant moeten wij erkennen dat bij deze zaken 'meer' nooit 'genoeg' wordt geacht.

De heer Cornelissen heb ik al geantwoord op zijn vragen. De heer Scholten heeft er terecht op gewezen – zo is het beleid op het ogenblik – dat de goede relatie tussen planologie en woningbouw in de huidige situatie bevordering van het eigen woningbezit in de steden en groeikernen vraagt. Ik schroom niet zo nu en dan direct in bepaalde gemeenten een vermanend woord te spreken en gebruik te maken van mijn mogelijkheden om, wanneer ik vind dat men een afwijkend gedrag volhoudt, met de subsidiekraan te werken. Dat moet wel eens gebeuren, al doe ik het liever in overleg. In een enkel geval kan ik een niet rationeel besluit van een gemeente tegenhouden door de middelen voor de uitvoering niet ter beschikking te stellen.

Zoals geldt voor alle groeisteden, hoop ik ook met Groningen een principieel akkoord te bereiken. Een dezer dagen gaat een eerste principetoezegging naar Groningen uit. Wij zijn namelijk met het stadsbestuur – maar ook met de provincie – in een gevorderd stadium van overleg.

## Gruijters

Ik moet de heer Van Rossum voorhouden dat bij het financieren van overheidsprojecten, zoals bijvoorbeeld het bouwen van een aantal woningwetwoningen, een beroep op de kapitaalmarkt moet worden gedaan. Bij een dergelijke financiering worden grenzen getrokken om monetaire en macro-economische redenen. Een zekere mate van financiering van de woningbouw viel binnen die grenzen; vooralsnog is – misschien spijt dit velen en zeker de ministers die zich voor regionale en ruimtelijke ontwikkeling interesseren – het Westerschelde-project, namelijk de verbinding tussen beide oevers, buiten die grenzen gebleven.

De heer Nypels heeft middels mijn stellingname met betrekking tot de motie over de beheersvormen al een antwoord gehad op zijn vraag over deze materie. Wanneer echter een nieuwe beheersvorm zou worden gekoppeld aan een verplichting voor eigenaren om woningen aan een bepaalde vereniging te verkopen, volgt een negatief oordeel. Willen wij echter consistent zijn, dan moeten wij hetzelfde zeggen als wij tegen de heer De Beer zeiden. Waar deze pleitte voor een verkoopplicht zeiden wij daarin geen been te zien. Voor de eigenaren, met name de corporaties, zien wij dit als een ongunstige ontwikkeling, wanneer het niet in vrijheid, maar onder dwang gebeurt. Ik kan mij voorstellen dat corporaties in vrijheid complexen overdragen aan bewoners, welke juridische vorm die bewoners ook voor hun beheer kiezen. Mijn preferentie is dat dit zich vrij in de samenleving ontwikkelt. Als de Kamer meent dat mijn departement daarin door een studie en het verstrekken van gegevens actiever moet optreden, vind ik echter niet dat ik mij op een punt als dit tegen de wil van de Kamer moet verzetten.

De motie van de heer De Beer over de bevordering van het eigen woningbezit door middel van het kooprecht heb ik ontraden. Daarmee is deze wat ons betreft afdoende behandeld.

De motie, voorkomend op stuk nummer 21, handelt over de beheersvormen. Daarover heb ik zojuist mijn mening gegeven. Ik zal de kameruitspraak, die ik gezien de ondertekening wel kan voorspellen, afwachten, maar zeg toe dat wij het passende zullen doen. Wij plaatsen het wel in de prioriteiten van het bestaande werk.

Wat de motie met betrekking tot de maximumprijs voor woonruimteverdeling betreft, merk ik op, dat collega Schaefer hierop ongetwijfeld heeft geageerd.

De motie van de heer Van het Schip ondervindt natuurlijk met dat kwantitatieve accent dezelfde afwijking, die ik de heer Kombrink – die het misschien wat minder duidelijk heeft begrepen – heb moeten voorhouden.

Over het amendement op stuk nr. 24 is reeds uitvoerig door de staatssecretaris gesproken.

Het verzoek, gedaan in stuk nr. 25 willig ik in. Ik kan mij voorstellen, dat de motie hierdoor overbodig wordt. Ik geloof, dat ik nog net voldoende krediet bij de Kamer heb om bij haar de overtuiging te weten, dat een dergelijke toezegging ook zal worden nagekomen.

Wat de motie op stuk nr. 26 van de heer Van Kuijen betreft, heb ik al een antwoord gegeven. Ik zal met mijn ambtgenoten contact opnemen om het passende te doen een studie tot stand te brengen, als de motie wordt aangenomen. Ik sta er sympathiek tegenover. Ook als die motie niet wordt aangenomen kan ik mij voorstellen, dat er toch wel reden kan zijn om ons in dit stadium al te verdiepen in de juridische aspecten van een eventuele ruimtelijke ordeningswet voor de Noordzee. Ik zal proberen hiervan nog werk te maken.

Met betrekking tot stuk nummer 6 bij de Nota bouwbeleid merk ik op, dat mijn collega Boersma al heeft gemeld, dat de Regering in het vroege voorjaar met nadere mededelingen komt. Vooralsnog blijft het bij de f 200 mln., waarvan zeker niet meer dan een kwart voor de bouw is bestemd. Ik wijk echter op de zeker voor het eerste halfjaar van 1977 niet al te slechte vooruitzichten.

De heer **De Beer** (VVD): Hoe kwalificeert u deze motie?

Minister **Gruijters**: Ik meen, dat deze motie overbodig is gezien de toezeggingen van de Regering. Neem mij niet kwalijk; ik had dit formeel moeten stellen. De Regering heeft haar beleid op tafel gelegd en zij heeft gezegd, dat de toestand in de bouw op het ogenblik geen reden geeft meer te doen, maar dat er in de toekomst reden toe kan zijn. Het moment om dit te bekijken is het vroege voorjaar.

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Over het tijdstip waarop dit nader moet worden bekeken, is geen verschil van mening tussen de indieners van de motie en de Minister. Hiervoor kiezen beide partijen februari 1977. Wat het overige betreft, is er echter wel sprake van enige verschillen. In de motie wordt uitdrukkelijk gesteld, dat het ongewenst is, dat zich een terugval in de werkgelegenheid in 1977

ten opzichte van het huidige niveau zal voordoen. De Regering heeft dit tot nu toe niet zo uitdrukkelijk uitgesproken. Zij heeft – in tegendeel – in haar plannen deze terugval geaccepteerd. Verder wordt in de motie een bepaalde procedure aangegeven, waaraan de Regering zou moeten voldoen. Wij vragen niet het wel of niet aankondigen nu van een extra programma. Wij vragen gegevens hieromtrent, zodat de Kamer beter aan de besluitvorming hierover kan deelnemen, met name ten aanzien van de verwerking van de financiële aspecten. Dit zou nieuw zijn ten opzichte van de tot nu toe gevolgde procedure.

De heer **De Beer** (VVD): De heer Kombrink heeft zijn met veel vertoon uitgesproken eis van minstens f 600 mln. – tot misschien wel een miljard gulden – aan extra werken al aardig ingeslikt.

De heer **Kombrink** (PvdA): Ik heb gisteren al gezegd – de heer De Beer heeft wellicht niet goed geluisterd – dat door het gebrekkige aantal gegevens dat ons op dit moment ter beschikking staat, het ons onmogelijk is op verantwoorde wijze nu al een bedrag in te vullen. Daarom leggen wij er ons noodgedwongen bij neer dat de keuze in februari nader wordt gemaakt. Wij gaan er hierbij met de Minister vanuit, dat het plaatje van het eerste deel van 1977 er nog redelijk rooskleurig uitziet en dat de beslissing die moet worden genomen, vooral op de tweede helft van 1977 betrekking zal moeten hebben. Er is dus nog ongeveer 2 à 3 maanden tijd voor het nemen van deze beslissing.

De heer **De Beer** (VVD): Ik begrijp dan niet waarom u meende twee weken geleden wel zo'n bedrag te kunnen noemen.

De heer **Kombrink** (PvdA): Intussen is het productieprogramma opwaarts bijgesteld, heeft de heer Boersma zijn eerste programma aangekondigd voor de eerste maanden van 1977 en heeft deze Minister tijdens de openbare commissievergadering over de Bouwnota duidelijk gemaakt dat het aflopen van de aanvullende werken op een wat later tijdstip zal plaatsvinden. Dat maakt het ons mogelijk, wetend dat arbeidsintensieve werken altijd op zeer korte termijn in productie zouden zijn te nemen, het nemen van definitieve besluiten met de Regering uit te stellen tot februari. Het betekent niet, dat wij ten aanzien van de omvang van onze verlangens enige concessie zouden hebben gedaan.

Minister **Gruijters**: Mijnheer de Voorzitter! De Regering doet op dit stuk ook



## Grujters

geen concessies. De Regering volgt bij het voorbereiden van het beleid haar eigen methodiek. Zij zal zich bij het bekend maken van haar besluit in februari/maart over die methodiek verantwoorden.

De heer **Kombrink** (PvdA): Maar ik neem aan dat de Regering, wanneer deze motie mocht worden aanvaard – daarin wordt een uitspraak gedaan over de te volgen methodiek – een en ander op zijn minst zal bekijken. Ik veronderstel dat de Minister niet bedoelt te zeggen, nog niet gehoord de kameruitspraak, dat hij zich niets van de motie zal aantrekken. Dat zou een vreemde procedure zijn.

Minister **Grujters**: Het is ongepast als de Regering zich van welke motie, die wordt aangenomen, niets aantrekt. Het komt ook niet voor, dacht ik.

Mijnheer de Voorzitter! Ik stel vast dat de Regering haar eigen methodiek zal volgen en zich daarover zal verantwoorden. Mocht blijken dat die methodiek afwijkt van het gestelde in de motie dan zal de Regering zich bovendien hebben te verantwoorden voor de redenen, op grond waarvan zij van die motie is afgeweken. De veronderstelling, dat de motie geen invloed heeft, leggen wij naast ons neer.

De heer **De Beer** (VVD): Mag ik de Minister dan herinneren aan de door de Kamer aanvaarde motie over een soepel beleid bij de toewijzing van woningen aan kleine kernen, waarvan hij zich niets aantrekt?

Minister **Grujters**: Mijnheer de Voorzitter! Ik zeg niet – en dat doet de heer De Beer wel – dat een door de Kamer aanvaarde motie ook wordt uitgevoerd. Ik zeg alleen maar dat de Regering zich er het een en ander aan gelegen zal laten liggen. Het kost vaak diepe overpeinzingen en een zwaar hart om, als blijkt dat het een onverstandige motie is, die niet uit te voeren, maar ook dat komt voor.

Staatssecretaris Schaefer heeft mij nog gevraagd een kleine correctie aan te brengen op zijn betoog van gisteren. Hij heeft gesproken over de huurprijsgrens van de Woonruimtebeschikking 1974. Hij heeft abusievelijk het bedrag van f 490 genoemd; het moet zijn f 430. Hij heeft dit gezegd naar aanleiding van opmerkingen van mevrouw Groensmit-van der Kallen.

□

Staatssecretaris **Van Dam**: Mijnheer de Voorzitter! De heer De Beer heeft gisteren in tweede termijn meer con-

creet aangegeven op welke punten in de tegenbegroting van de VVD bezuinigingen zouden worden aangebracht. Hij heeft daarbij gesproken over een bedrag van f 94 miljoen als bezuiniging op de individuele subsidie. Een derde deel ervan zou op tafel moeten komen door een efficiëntere toepassing van de regeling. Dat betreft een niet onaanzienlijk bedrag van ongeveer f 30 miljoen. Naar mijn mening is dat een complete slag in de lucht. Ik mag erop wijzen dat, als je sterker zou controleren in de zin zoals hij heeft aangeduid, dat ook geld kost.

Als ik aanneem dat dit zou kunnen – quod non – dan blijft nog over een bedrag te bezuinigen in 1977 van zo'n f 62,5 miljoen. Op jaarbasis is dat een bedrag van f 150 miljoen. Als wordt nagegaan wat dan moet worden veranderd in de tabel voor de individuele huursubsidie, bemerkt men dat het neerkomt op een verhoging van de normhuurquote van zo'n 2%. Dat betekent dat iemand met een minimuminkomen – bijna de helft van de huursubsidies is voor bejaarden, die alleen AOW krijgen – gemiddeld 500 gulden per jaar erop achteruit gaat. Ik zeg gemiddeld, in sommige gevallen kan het nog ongunstiger uitkomen. De minimumloontrekkers in Nederland gaan als gevolg van die maatregel die de VVD voorstelt er dus 500 gulden per jaar op achteruit. Die categorie trekt ook geen voordeel van de belastingvoorstellen die door de VVD zijn gedaan.

De heer **De Beer** (VVD): De Staatssecretaris maakt een onjuiste veronderstelling. Wij hebben een bezuinigingsvoorstel gedaan op jaarbasis. De Staatssecretaris zegt dan misschien dat maar gedurende een deel van het jaar die bezuiniging kan worden doorgevoerd. Zijn berekening is daarop ook gebaseerd. Dan zeg ik: het is een dekkingsplan. Ook voor de andere kant van onze tegenbegroting, namelijk de bezuiniging op de belasting, geldt dat die soms wat vertraagd behoeft te worden doorgevoerd. Daarom was dit als dekkingsplan wel in orde.

Onze bedoeling was niet om op jaarbasis 150 mln. te korten, maar om slechts die 65 mln. in het kader van de huurquote die ik noemde.

Staatssecretaris **Van Dam**: Nee, 94 mln., want die 30 mln. is ook een bezuiniging. Die moet ergens vandaan komen.

De heer **De Beer** (VVD): Dat is een bezuiniging die de mensen niet treft, wanneer zij in de gelegenheid worden gesteld een woning te bewonen die zij wél kunnen betalen.

Staatssecretaris **Van Dam**: Ik weet niet of de heer De Beer het beseft, maar hij brengt nu een amendement aan op zijn tegenbegroting. Als hij in 1977 94 mln. wil bezuinigen dan zal hij de regeling voor individuele huursubsidie met 150 mln. moeten bijstellen. Het is niet anders. Ik neem er graag kennis van dat hij een vergissing heeft gemaakt bij het opstellen van de tegenbegroting.

De heer **De Beer** (VVD): Het is geen vergissing.

Staatssecretaris **Van Dam**: Als hij dat bedrag wil bezuinigen zal hij die correctie moeten aanbrengen. Als hij die bezuiniging doorvoert moet hij ongeveer  $\frac{2}{3}$  van dat bedrag weer bij de begroting van CRM toevoegen, omdat die voor ongeveer  $\frac{2}{3}$  van dat bedrag weer aanvullende bijstandsuitkeringen zal moeten doen. Met andere woorden, van die tegenbegroting blijft niet zoveel over.

De heer Kombrink heeft gevraagd of het niet mogelijk is een nadere circulaire te sturen aan de gemeentebesturen over onduidelijkheden die er zouden zijn bij de toepassing van de regeling voor huisvesting van alleenstaande- of tweepersoonshuishoudens. Ik heb al een stuk of vijf circulaire's verstuurd, maar ik ben altijd bereid om nog eens te kijken op welke punten nadere verduidelijking nodig is en dan, als het nodig is, een dergelijke circulaire te versturen. Hij heeft ook nog gevraagd of voor deze categorie woningen-wooneenheden klimleningen beschikbaar zijn.

Voor deze categorie zijn klimleningen beschikbaar in dezelfde mate als dat voor gewone woningen het geval is.

De heer **Kombrink** (PvdA): Dat is nog niet zo erg veel!

Staatssecretaris **Van Dam**: De Minister heeft gesteld, dat er op dit moment al klimleningen worden verstrekt door een aantal institutionele beleggers. Er is geen enkel verschil tussen de regeling voor gewone woningen en deze woningen, zodat er geen reden is te bedenken waarom hiervoor in mindere mate klimleningen ter beschikking zouden komen.

De heer **Kombrink** (PvdA): Het probleem is, dat het bij de bijzondere huisvesting onder andere gaat om categorale stichtingen, die geen toegelaten instellingen zijn. Het is die situatie die ertoe leidt, dat zij een beroep op de kapitaalmarkt moeten doen. Ik vraag de Staatssecretaris, of hij bereid is, aan deze categorale instellingen en aan de gemeentebesturen, mede met

## Van Dam

het oog op het werk van de stuurgroepen, een lijst te verstrekken van de beleggers, die bereid zijn, klimleningen te verlenen. Dit dient op korte termijn te gebeuren. Hierover bestaat nu een grote onduidelijkheid. De bereidwillige financiële instelling zal gekoppeld moeten worden aan de in de bouw geïnteresseerde categorale instelling.

**Staatssecretaris Van Dam:** Dat gebeurt ook in de praktijk. Als mensen zich bij ons melden omdat zij financieringsmoeilijkheden kennen, proberen wij die contacten te leggen. Ik ben graag bereid om – als de laatste puntjes op de i's gezet zijn; de Minister sprak daarover – deze informatie te verstrekken.

Mijnheer de Voorzitter! De heer Kombrink heeft nogmaals aandacht gevraagd voor het beschikbaar stellen van extra mankracht in dit verband, bij voorbeeld bij de HID. Ik wil hierbij nog eens een beroep doen op de heren Scholten en Cornelissen om het amendement in te trekken, waarmee zij twee consultants willen betalen, die op dit terrein werkzaam zouden moeten zijn. Ik heb er al op gewezen, dat de mogelijkheden van het LOBH worden verruimd door het aantrekken van drie man extra. Ik zie op dit moment absoluut geen ruimte voor werk, dat nu niet door anderen zou kunnen worden gedaan. Bovendien zijn er grote praktische bezwaren tegen. Ik ben er vrijwel zeker van dat het geld, genoemd in een amendement op de begroting van 1977, in 1977 niet tot besteding zal komen, omdat nu eenmaal geruime tijd is gemoeid met de procedure voor het aanstellen van nieuwe mensen, zeker in nieuwe functies, zoals de procedure met Binnenlandse Zaken, de advertentieprocedure en opzegtermijnen. Ik wil de Kamer graag toezeggen voor de begroting voor 1978 – zoals u weet, beginnen de voorbereidingen hiervan ook al in maart – bij de te claimen formatieplaatsen hiernaar te kijken.

Een ander bezwaar tegen het amendement is ook nog de dekking die is aangegeven, welke moet komen uit de gelden voor de stuurgroepen. Die gelden zijn echter gebonden. Ik heb de gemeentes gezegd, dat zij kunnen rekenen op f 20.000 als basisbedrag plus f 1 per inwoner. De gemeente kan dat opvragen. Dat is toegezegd en op dit moment vinden met betrekking tot dit punt activiteiten plaats, want er zijn begrotingen voor gemaakt. Ik kan later niet zeggen, dat de Kamer anders heeft beschikt en dat men niet krijgt wat is uitgegeven.

**De heer Cornelissen (KVP):** U wilt toch niet volhouden, dat, zoals het er nu bij staat, het er naar uitziet dat de gelden die zijn gereserveerd voor de stuurgroepen, ook allemaal in 1977 zullen worden uitgegeven, gelet op de enorme vertraging die er in die sector is?

**Staatssecretaris Van Dam:** Daarin heeft u gelijk. Ik durf het niet helemaal met zekerheid te zeggen, maar die gelden zijn in 1977 nog wel gebonden overloopt. Als de gemeente is toegezegd, dat zij op een bepaald bedrag kan rekenen en dit niet precies in dat jaar, maar later tot besteding komt, dan is dat een gebonden overloopt. Die kan men niet zomaar voor andere dingen ter beschikking stellen.

**De heer Kombrink (PvdA):** Dan verminderen wij dat met een klein bedrag. Het opschuiven van die zaak betekent, dat in 1979 – de verplichtingen van de gemeenten worden niet door ons aangetast – in een zeer geringe orde van grootte een extra bedrag binnen de meerjarenraming en binnen de voor dat jaar op tafel te leggen rijksbegroting, beschikbaar moet worden gesteld. Dat probleem is natuurlijk oplosbaar. Het gaat niet om zulke grote bedragen.

**Staatssecretaris Van Dam:** Ik zeg niet dat het probleem financieel niet oplosbaar is in 1979. Ik zeg, dat het een veel ordentelijker procedure zou zijn, gezien het feit dat die mensen in de praktijk toch op zijn vroegst in het najaar van 1977 aan de slag zouden kunnen gaan. Het is een veel ordentelijker procedure, dat gewoon op te nemen in de begroting voor 1978.

**De heer Cornelissen (KVP):** Ik vind het uitermate teleurstellend te moeten vernemen, dat het in deze urgente zaak, waarvoor op een gegeven moment middelen beschikbaar worden gesteld, niet mogelijk is om eerder dan eind 1977 daarvoor de mensen aan te stellen. Door een goede samenwerking moet daaraan toch een mouw zijn te passen? Ik begrijp nu steeds beter, dat de mensen in die sector steeds minder vertrouwen krijgen. Als in de zaak om de jongerenhuisvesting en de huisvesting voor andere alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens voldoende snel van de grond te laten komen, onze machinerie, onze bureaucratie al zover is dat, als er gelden voor zijn, men een jaar nodig heeft om er twee mensen voor aan te trekken, moet de Staatssecretaris er maar eens wat aan doen.

**Staatssecretaris Van Dam:** Dan moet u niet bij mij zijn, want ik ga niet over die

winkel. Hierover moet u een andere bewindsman aanspreken.

**De heer Cornelissen (KVP):** U spreekt wel namens de hele winkel, namens het hele kabinet.

**De heer De Beer (VVD):** Neen, dat doet een Staatssecretaris niet.

**De heer Scholten (ARP):** Hij wel!

**Staatssecretaris Van Dam:** Ik kan de heer Cornelissen nog wel andere voorbeelden geven van gevallen waar al formatieplaatsen bestaan en waar ik na drie jaar nog niet in de gelegenheid ben, door allerlei oorzaken, de vacature te vervullen. De geachte afgevaardigde onderschat die problematiek in hoge mate. Deze staat op zichzelf voor een belangrijk deel, echter niet helemaal, ook los van de overheidsbureaucratie. Men zou eens bij grote bedrijven moeten informeren hoe snel het daar gaat. Ik zeg alleen: Dat zijn de feiten. Men kan botweg die feiten ontkennen, of zeggen dat de Staatssecretaris maar eens zijn best moet doen. Die procedure loopt nu eenmaal zo en naar mijn opvatting is het ordentelijker dit te doen zoals ik dat gezegd heb, te meer daar ik op dit moment niet zie hoe ik die mensen – als ik ze morgen zou hebben – echt zinnig aan werk zou kunnen zetten, dat niet al gedaan wordt. Ik nodig de heer Cornelissen graag uit te komen kijken, hoe dit precies gaat.

**De heer Kombrink (PvdA):** Ik geloof...

**De Voorzitter:** Mag ik nogmaals aan de heer Kombrink vragen zich te beperken in zijn interrupties?

**De heer Kombrink (PvdA):** Ik dacht dat ik dat ook deed, mijnheer de Voorzitter. Ik geloof dat enige erkentelijkheid op haar plaats is voor de wijze waarop Van Dam de Kamer tegemoet wil komen ...

**De Voorzitter:** De 'heer' Van Dam!

**Staatssecretaris Van Dam:** Juist, Voorzitter!

**De heer Kombrink (PvdA):** De jonge heer Van Dam! Ik maak echter de kanttekening dat hij zich kan voorstellen dat wij deze beslissing het liefst nog onder dit kabinet genomen willen zien. De begroting voor het volgende jaar wordt onder een volgend kabinet ingediend. Dat is één verschil. In de tweede plaats moet in de oplossing die de Staatssecretaris aan de Kamer voorlegt het gevecht tussen het departement en Binnenlandse Zaken over formatieplaatsen beginnen, zonder dat hij de uitdrukkelijke steun in de rug van de Kamer heeft gekregen. Het



## Van Dam

amendement zou hem juist welkom moeten zijn.

Staatssecretaris **Van Dam**: Dat laatste is natuurlijk ...

De heer **Scholten** (ARP): ... niet het geval!

Staatssecretaris **Van Dam**: ... het heeft weinig betekenis. Ieder departement dient bij het indienen van de begroting wensen in voor de hoeveelheid personeel die het nodig heeft. Wij doen dat ook. Als ik er in onze winkel op sta, mede naar aanleiding van de discussie in deze Kamer, dat deze mensen er komen dan komen zij er natuurlijk. Het is een kwestie van het intern verdelen van prioriteiten op het departement. De Ministerraad beslist over aantallen; het is onze eigen prioriteit die toe te wijzen aan bepaalde afdelingen.

De heer **Kombrink** (PvdA): Maar misschien zit u er straks niet meer!

Staatssecretaris **Van Dam**: Ik weet niet hoe ik deze opmerking moet uitleggen.

De **Voorzitter**: In ieder geval worden verdere interrupties niet meer toegestaan. Het woord blijft thans aan de Staatssecretaris.

Staatssecretaris **Van Dam**: Dat is een heel comfortabele positie, mijnheer de Voorzitter.

Mevrouw Salomons heeft gepleit voor verschuiving van de termijn in de regeling voor de splitsing in appartementsrechten van 1930 naar 1940 als grens, waarbij een vergunning nodig is om tot een dergelijke splitsing te kunnen overgaan. Zij heeft gezegd dat daarover een nader rapport van Amsterdam zal komen, maar ik weet daar niet van. De grens van 1930, zoals deze nu bestaat, is gemaakt in overleg met de gemeenten. Als zal blijken dat behoefte bestaat aan verlegging van die grens, wil ik met betrokkenen nog wel eens overleg plegen en de argumenten wegen. Zij heeft om nader overleg van mij met de Kamer gevraagd, maar ik zie op dit moment geen reden dat overleg toe te zeggen.

De heer Van het Schip heeft gezegd dat zijn motie over het vergroten van de aantallen van de eenheden voor alleenstaanden geen stuk papier is maar is gekoppeld aan drie verlangens. Hij heeft gezegd dat de grens van 31.000 gld. moet worden verhoogd, dat de kwaliteitsnormen die zijn gesteld te laag zijn. De grens en de kwaliteitsnormen zijn geen absolute grenzen en normen, maar zijn een flexibel geheel. Naarmate het comfort van de te creëren woonruimte groter wordt, horen

daarbij hogere stichtingskosten. Ik zie niet in dat door het verhogen van die grenzen de produktie zal kunnen worden verhoogd. Hetzelfde geldt voor het verlangen om de tabel voor individuele subsidie voor alleenstaanden te verbeteren. Hooguit kan je zeggen, dat in een markt waar vraag en aanbod ongeveer in evenwicht zijn, de vraag mogelijkerwijs kan worden vergroot door meer individuele subsidie te geven. Op dit moment is het aanbod veel kleiner dan de vraag en zal het verbeteren van de regeling van individuele subsidie voor deze categorie, waarvan ik overigens ook om andere redenen geen voorstander ben, zeker geen invloed op de produktie kunnen uitoefenen.

De heer **Van het Schip** (CPN): Ik mag niet interrumpen!

Staatssecretaris **Van Dam**: Ik mag er niet op reageren!

De heer Cornelissen heeft in het kader van de regeling voor het beschut eigen woningbezit geweest op een moeilijkheid, die hij heeft gevonden in Almelo, waar een rente van 9 $\frac{3}{4}$ % wordt gevraagd voor leningen van het Rijk, terwijl bij de bank het percentage 8 $\frac{3}{4}$  zou zijn. Bij het verstrekken van leningen door het Rijk wordt nu eenmaal het verloop van de rente op staatsleningen gevolgd, welk percentage als regel wat nahinkt. Als de rente op staatsleningen gaat dalen, nemen wij het gemiddelde over staatsleningen over drie maanden, als ik het wel heb. Dan kan, zeker in een periode van dalende rente, de rente van een bank lager zijn dan de rente van het rijk, maar dan staat het betrokkenen ook vrij om dat geld bij de bank te lenen onder garantie van het rijk. Men kan dus als het ware de goedkoopste mogelijkheid kiezen. Dat heeft in de praktijk geen problemen op te leveren.

De heer **Cornelissen** (KVP): Maar toch wel voor de woningbouwverenigingen, vrees ik.

Staatssecretaris **Van Dam**: Neen, ook niet voor de woningbouwverenigingen want die kiezen, zoals gezegd, op een gegeven moment gewoon de goedkoopste mogelijkheid.

De heer Cornelissen heeft ook nog gezegd, dat hij toch wel bezwaar heeft tegen de regeling voor de aanpassing van woningen voor gehandicapten bij eigen woningen. Ik deel die bezwaren. In de nieuwe regeling, die gemaakt zal worden en waarin sprake zal zijn van een koppeling aan de nieuwe AAW, zullen de verschillen tussen eigen wo-

ning en andersoortige woningen worden opgeheven.

De heer Scholten heeft gevraagd om een rapportage over het verloop van de bouw van bejaardenwoningen voor de behandeling van de bejaardennota. Ik zal alles in het werk stellen om dat gereed te krijgen voor die periode, maar ik weet niet precies wanneer die nota behandeld wordt. Als dat volgende week zou gebeuren, kan dat natuurlijk niet. Ik zal er in ieder geval naar streven.

De heer Van der Spek heeft nadere informatie gevraagd over de getroffen regeling voor de Gruno-woningen in Groningen. Mijn opvatting is dat de definitieve huurvaststelling, die leidt tot een hogere huur van f 30 - f 35 voor betrokkenen, moet worden uitgesteld tot 1 juli omdat dan de tabel van de individuele huursubsidie wordt aangepast. Ik ben op dit moment in overleg met de betrokken woningbouwvereniging over de vraag op welke wijze dat het beste kan worden geregeld.

De heer Van der Spek is nog eens teruggekomen op de mogelijkheid van extra contingenten in gebieden waar sprake is van planologische bezwaren. Ik houd daar dezelfde bezwaren tegen, die ik gisteren al heb genoemd. Bovendien wil ik er nog eens op wijzen dat in gebieden, waar het planologisch beleid een belemmering zou kunnen zijn, de vraag naar dit soort woningen veel en veel kleiner is dan in gebieden waar die planologische bezwaren niet bestaan, zoals in de steden. Zelfs als wij het zouden doen, zou de toevoeging aan de te produceren hoeveelheden marginaal zijn.

Het opleggen van een percentage van de totale bouw om het aantal eenheden voor alleenstaanden te vergroten, zie ik niet. Ik meen ook niet, dat het nodig is. De heer Van der Spek weet dat er op dit moment sprake is van onderzoeken in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Met veel van die onderzoeken is men reeds ver gevorderd en in sommige gevallen is het materiaal zelfs al verzameld. Op basis van de resultaten van die onderzoeken, van de adviezen van de stuurgroepen en op grond van de aanwijzingen, die ik zal geven aan onze mensen die betrokken zijn bij het vaststellen van de adviezen, kan ik dan de aantallen vaststellen die naar onze opvatting het beste zijn. Het verschilt echter zodanig per gemeente, dat het onmogelijk is dat het rijk bij voorbeeld zegt, dat de gemeentes 25% van de te bouwen woningen voor deze categorie moeten bestemmen.

De heer **Van der Spek** (PSP): En een variabel percentage?

## Van Dam

Staatssecretaris **Van Dam** : Dan zou je van elke gemeenten de gegevens terzake moeten kennen en dat is pas het geval als de onderzoeken zijn afgerond.

Tenslotte heeft de heer Van der Spek gevraagd of het niet zinnig is regionale voorlichtingsbijeenkomsten te houden voor corporaties. Dat is al op grote schaal gebeurd door de centrales van woningbouwcorporaties zelf. Ik ben overigens graag bereid – ik heb het ook al een paar keer gedaan – om per regio een aantal gemeentes, corporaties en andere betrokkenen bij elkaar te halen om moeilijkheden te bespreken. Ik zal daar ook in de toekomst mee doorgaan. Het gaat er echter niet om dat men over het informatiemateriaal als zodanig beschikt; het gaat er veel meer om, dat men ook nog wat met die informatie doet.

De **Voorzitter**: Naar mij blijkt, bestaat er behoefte aan heropening van de beradslaging. Ik stel voor, daartoe de gelegenheid te bieden.

Daartoe wordt besloten.



De heer **Scholten** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft over de motie die ik te zamen met de heer Kombrink heb ingediend, gezegd, dat zij eigenlijk overbodig is, omdat er nadere informatie gevraagd wordt en dat hij de Kamer die informatie op een passend moment zal geven.

De Minister heeft met deze reactie zijn antwoord toch wel een beetje losgemaakt van de context, waarin ik heb gesproken. Ongetwijfeld zal de zaak waarnemer van de Minister, de Staatssecretaris, aan hem willen overbrengen, wat ik over dit onderwerp nog te zeggen heb. De context, waarin ik dit heb gebracht, is, dat wij als Kamer de minder verheugende ervaring hebben, dat alles niet zo gemakkelijk is verlopen als men heeft gedacht, waar het gaat over onderhandelingen in de financiële sector. De Minister heeft bij herhaling gezegd, dat een en ander in de onderhandelingen met de beleggerswereld wel in orde zou komen. Daarin ben ik hem bij herhaling gevolgd. Dat is de achtergrond.

Het is niet goed, dat de financiële programmering achterblijft bij de programmering van een bouwbeleid in de sociale sector. Dat houdt een bedreiging voor de continuïteit in de bouw in. Men kan natuurlijk wel woningen plannen en de financiële problematiek wat wegschuiven, maar er komt een moment, dat die zaak op tafel komt.

Dat moment is aangeland. De Minister loopt daar naar mijn mening in dit debat iets te lichtvoetig overheen. Juist ook om onze gevoelens met betrekking tot dit beleid tot uitdrukking te brengen hebben wij deze motie ingediend. Het is geen kritiek op de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het bijzonder, maar een kritiek op het regeringsbeleid. Die kritiek zou wat mijn fractie betreft achterwege zijn gebleven, wanneer men de Kamer op dit moment klip en klaar over de toestand had geïnformeerd. Dat is veertien dagen voor de jaarwisseling niet mogelijk. Nogmaals, dat impliceert niet een kritiek in het bijzonder gericht op de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, maar wel een adres aan de Regering in haar totaliteit. Ik breng twee wijzigingen aan in mijn motie. De laatste zin luidt nu als volgt: nodigt de Regering uit de Kamer terzake op korte termijn afdoend te informeren.

---

### Motie

---

De **Voorzitter**: Door de leden Scholten en Kombrink wordt, ter vervanging van hun eerder ingediende motie op stuk nr. 25, de volgende gewijzigde motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beradslagingen over de begroting voor hoofdstuk XI (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening) voor het dienstjaar 1977;

gelet op het beleidsvoornemen 10.200 w.w. door de gemeenten en corporaties rechtstreeks te laten financieren op de kapitaalmarkt;

overwegende dat tot dusver geen zekerheid over deze financiering kan worden gegeven;

overwegende, dat er een discrepantie bestaat tussen de bouwprogramma's enerzijds en de financiële programmering anderzijds;

nodigt de Regering uit de Kamer terzake op korte termijn afdoend te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze gewijzigde motie voldoende ondersteund.



De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In tweede termijn heb ik gezegd dat de kans aanwezig was dat mijn fractie nog een amendement zou indienen op de begroting om het beroep op de particuliere kapitaalmarkt

voor een aantal van de 10.200 woningwoningen die via die kapitaalmarkt zouden moeten worden gefinancierd niet te doen, maar de financiering daarvan alsnog via de begroting te laten lopen. De motie-Scholten, door mij mede ondertekend, vind ik in de huidige omstandigheden – ik doel daarbij met financiële instellingen – de beste manier om de discussie met de Minister op een meer geëigend moment, indien nodig, te kunnen voortzetten. Ik zie op dit punt van het indienen van een amendement op de begroting op dit moment af. Mijn fractie behoudt zich echter het recht voor, nadere uitspraken van de Kamer te vragen, alhoewel dat niet meer bij amendement zal kunnen, maar door middel van een motie zou moeten, op een later tijdstip.

Wij vinden de beantwoording van de Minister op onze vragen over het voor een gedeelte compenseren van het gat dat in de sector van de particuliere huurwoningen dreigt te vallen door middel van de woningwetsector zeer onbevredigend. Het met de meeste klem ontraden van een amendement dat ertoe strekt, 1500 woningwoningen extra via de begroting te doen financieren, maakt op ons geen indruk. Het enige argument dat de Regering daarvoor aanvoert, is dat zij nu eenmaal al heeft gekozen. Met zo'n gebrek aan inhoudelijke argumentatie wordt afbreuk gedaan aan de goede gedachtenwisseling die tussen Regering en Kamer mogelijk moet zijn.

Ten aanzien van de in onze motie bepleite extra overheidsactiviteit op het gebied van de bouw, heb ik naar mijn mening bij interruptie duidelijk gemaakt waar de verschilpunten liggen tussen de gedachtengang van de Regering tot dusverre en onze gedachtengang. Overigens zou het op dat punt geen kwaad kunnen wanneer van de kant van de Regering eens duidelijk zou worden gemaakt, of wij over die zaak voortaan met de Minister van Sociale Zaken of met de Minister van Volkshuisvesting moeten spreken, of met beiden tegelijkertijd. De huidige situatie waarin wij verkeren in de discussie over deze zaak is in onze ogen zeer onbevredigend.

De heer **Cornelissen** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Mag ik...

De **Voorzitter**: Als de heer Cornelissen op het betoeg van de heer Kombrink wil ingaan, verzoek ik hem dat te doen in zijn derde termijn.





De heer **De Beer** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Bij zijn beantwoording in eerste termijn heeft de Staatssecretaris betoogd en met nadruk verzekerd dat er geen structurele verandering zou zijn gekomen in de regeling van de individuele huursubsidie. Hij zal weten dat bij de berekening van het inkomen bij de toepassing van die subsidieregeling uitgegaan wordt van het inkomen van het voorafgaande jaar met een zekere bijtelling in procenten. Vóór 1 juli van dit jaar werd 9% bijgeteld bij het inkomen van het voorafgaande jaar en sinds 1 juli wordt er 13% bijgeteld. Mijn vraag is, of dat niet betekent dat door de extra bijtelling van 4% en daarmee de veronderstelling van het verhoogde inkomen, toch niet de individuele huursubsidie structureel is verlaagd, los van andere aanpassing die ieder jaar plaatsvinden?

Een volgend punt is het verlagen van de subsidie voor het eigen woningbezit. Wij hebben in ons plan dat wij als VVD in mei van dit jaar hebben ingediend als alternatief voor de 1%-operatie – het plan heette 'puinruimen' – voor de komende jaren allerlei bezuinigingen voorzien, maar één van de zaken die wij uitdrukkelijk buiten schot hebben gelaten, is de vermindering van de subsidies op het eigen woningbezit. Om die reden heb ik de eer om een motie in te dienen, waarin de Kamer wordt verzocht, een uitspraak te doen over het Regeringsvoorstel over de vermindering van subsidies op koopwoningen.

## Motie

De **Voorzitter**: Door de leden De Beer, Scherpenhuizen, Kappeyne van de Coppello, Rietkerk en Tuijnman wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over hoofdstuk XI (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977;

overwegende, dat verlaging van de premies op het eigen-woningbezit tot gevolg heeft dat daardoor met name onder de middelbare en lagere inkomensgroepen minder gegadigden in staat zullen zijn, zich een eigen woning te verschaffen;

verzoekt de Regering, af te zien van haar voornemen om de premies te verlagen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Op deze motie kan nog een reactie van de Minister noodzakelijk zijn. Ik zal straks een voorstel doen, wanneer dit kan gebeuren.

De heer **Kombrink** (PvdA): Op zichzelf is het een zeer merkwaardig gegeven dat de Minister niet aanwezig is om op de derde termijn te reageren.

De **Voorzitter**: Ik ben dat met u eens. Ik zal mij nog nader op een voorstel over de verdere behandeling beraden.



De heer **Cornelissen** (KVP): Ik had bij interruptie aan collega Kombrink willen vragen of hij het met de Minister en met mij eens is dat de woningwetleningen relevant zijn voor de rijksbegroting en dat de door hem bepleite verhoging van leningen voor woningwetwoningen derhalve in strijd is met het budgettaire beleid van de Regering. Ik zou het op prijs stellen om daarop een duidelijk antwoord van collega Kombrink te krijgen. Ik vind dat wij consistent moeten zijn in deze Kamer. Ik had begrepen dat de fractie, waartoe de heer Kombrink behoort, het financiële beleid ondersteunde. Dan moet men dat ook blijven doen.

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik moet daarbij de kanttekening maken dat de veronderstelling die de heer Cornelissen over onze beoordeling maakt, volledig overeind blijft staan. De vraag, of die woningwetleningen relevant zijn voor de rijksbegroting, moet bevestigend worden beantwoord, waar het zou gaan om een verhoging van het totale bouw-

programma, zoals bij voorbeeld in de benadering van de heer Van het Schip. Waar het totale kapitaalmarktberoep ongewijzigd blijft en waar het gaat om een mutatie tussen de sectoren, is slechts sprake van een vermogensmutatie. Macro-economisch gezien kan de operatie, die ik door middel van het amendement heb voorgesteld, daardoor geheel aanvaardbaar worden verklaard. Dat is dan een handeling die niet in hoeft te druisen tegen het financiële beleid van de overheid. Dit is gisteren ook een beetje gebleken uit de interruptie van Staatssecretaris Van Dam op de bezuinigingsvoorstellen van de VVD.

De heer **Cornelissen** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Hetgeen de heer Kombrink zegt, is geen antwoord op mijn vraag. Mijn vraag is, of hij met mij eens is dat – ik deel de opvatting van de Minister op dat punt – woningwetleningen relevant zijn en dat dus zijn gedachtengang in strijd is met het financiële beleid van de Regering. Zijn hele macro-economische verhaal doet daar niet aan toe of aan af.

De heer **Kombrink** (PvdA): Doet er niet aan toe of af! Het is de crux van onze argumentatie. Het doet daar dus wel aan toe of af.

Woningwetleningen zijn relevant voor de rijksbegroting, als men daarin in benedenwaartse of in opwaartse zin wijzigingen gaat aanbrengen, onder het gelijktijdig veranderen van het totale woningbouwprogramma. Zij behoeven niet relevant te worden verklaard vanuit het sociaal-economisch beleid en vanuit de bedoeling van de hele 1%-operatie, namelijk het verkrijgen van een drukverlichting, wanneer de financiering voor een deel via de begroting zou lopen, in plaats van via de kapitaalmarkt. Daar staan alle problemen rondom de belasting- en premiedruk geheel buiten. In zoverre is, wat wij met ons amendement beogen, het voor de gehele 1%-operatie niet relevant.

De **Voorzitter**: Ik blijf een dringend beroep doen op de leden om zich tot het uiterste te beperken in hun interventies.

De heer **Cornelissen** (KVP): Ik wil dit punt afsluiten met het advies aan collega Kombrink om ter zake maar eens zijn licht op te steken bij de Minister van Financiën. Ik houd mij aanbevolen voor het antwoord van de Minister ter zake.

De heer **Kombrink** (PvdA): De Minister van Financiën heeft ....

## Cornelissen

**De Voorzitter:** Wat heb ik nu gezegd? Ik heb al vijf keer een dringend beroep op de Kamer gedaan, zich te beperken. Dan is deze interruptie toch werkelijk niet nodig. Het woord blijft aan de heer Cornelissen voor een zeer korte wijle.

**De heer Kombrink (PvdA):** Ik zal afzien van deze interruptie, maar uw terechtwijzing was in zoverre niet juist, dat ik heb geprobeerd, antwoorden te geven op vragen, die de heer Cornelissen in twee instanties heeft gesteld. U hebt de beantwoording van die vragen niet verboden.

**De heer Cornelissen (KVP):** Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een opmerking maken over de motie die is ingediend door collega De Beer. Ik zei daarstraks al dat ik het van groot belang vind, dat wij in de politiek een consistent beleid proberen te voeren. Tegen die achtergrond moet ik zeggen dat de wonderen de wereld kennelijk nog niet uit zijn. Wij maken het in Nederland mee dat de grootste oppositiepartij tijdens de algemene politieke beschouwingen het terugdringen van de overheidsuitgaven tot een hoofdpunt van haar opstelling maakt. Voorts doet die partij tijdens die beschouwingen voorstellen om op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening tot een bezuiniging van 260 mln. te komen. Dat is niet niks. Vervolgens laat die partij het afweten, dat voorstel bij de behandeling van de desbetreffende begroting uit te werken ....

**De heer Van het Schip (CPN):** Hebben wij dit niet al een keer of vier, vijf van de heer Cornelissen gehoord?

**De Voorzitter:** Alstublieft, mijnheer Van het Schip!

**De heer Van het Schip (CPN):** U hebt mij nog niet horen interrumpen. Ik vond dat nu wel het moment voor mij was aangebroken om dat te doen.

**De heer Cornelissen (KVP):** Als dan uiteindelijk onder veel aandrang van de Kamer inderdaad de VVD een tipje van de sluier oplicht, dan is het voor mij zeer moeilijk te begrijpen, dat het enige concrete voorstel van de kant van de VVD een motie is, die zal leiden tot een verhoging van de uitgaven van dit departement. Ik vind dit ronduit onthullend en verbijsterend. Ik begrijp de opmerking van achter de regeringstafel dat er dan woorden als volksverlakerij in de gedachten komen.

□

**De heer Nypels (D'66):** Mijnheer de Voorzitter! In de afgelopen nacht heeft

Staatssecretaris Schaefer op een welhaast symbolisch moment, 1 minuut over 12, een verheugende toezegging gedaan namens de drie bewindslieden, namelijk dat de subsidie aan het LOS alsnog met f 60.000 zal worden verhoogd. Hij heeft eraan toegevoegd dat hetzelfde bedrag ter beschikking zal worden gesteld door het Ministerie van CRM. Daarmee is aangetoond dat het kabinet belang hecht aan dit soort activiteiten voor de woonvrijheid en daarvoor buiten de trend om maatregelen wil nemen.

Ik wil de bewindslieden vragen, of zij onze dank en waardering willen overbrengen aan hun collega's van CRM. Ik zeg dit ongetwijfeld mede namens mevrouw Salomons.

De (algemene) beraadslaging wordt geschorst.

**De Voorzitter:** Ik stel voor de verdere behandeling van hoofdstuk XI en de daarbij ingediende moties en amendementen te doen plaatsvinden op woensdag 22 december a.s., onmiddellijk na de lunchpauze.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 14.50 uur tot 15.30 uur geschorst.

**Voorzitter: Verdeling**

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

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13872);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten (13873).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

**De heer Jongeling (GPV):** Mijnheer de Voorzitter! Hoewel ik de heer Den Uyl zeer mis bij dit tweede gedeelte wil ik toch enige woorden aan zijn adres uitspreken. Hij heeft in eerste instantie mijn naam genoemd. Ik vind het natuurlijk erg fijn dat hij de moeite heeft willen nemen. Ik had een uitdrukking gebruikt die hem niet helemaal lekker zat. Ik had gesproken over 'een mager restant van de ietwat wilde plannen van de jaren '60'. Dat heeft in elk geval het positieve gevolg gehad dat de premier uit een lichte lethargie werd gewekt en zei: daar moet ik wat van zeggen! Hij vindt dat dit restant nog



echt de moeite waard is. Dat kan en mag men best zo kwalificeren, maar het is een feit dat het 'mager' is, vergeleken bij de zeer grote plannen die men aanvankelijk had met betrekking tot het kiesstelsel: de rechtstreeks gekozen premier en het districtenstelsel. Dat grote deel is toch verdwenen en ik meende dat dat gedeelte nogal wild was. Dat heeft de kamermeerderheid, dunkt mij, ook bevestigd door die plannen te verwerpen.

Ik heb al vele malen een pleidooi voor de preambule gehouden. Ik zal nu niet opnieuw argumenten tegenover argumenten stellen, want je kunt niet aan de gang blijven. Ik ben echter wel teleurgesteld, juist omdat mijn fractie met het oog op de sociale grondrechten een vastlegging van het doel van de staat in een preambule zo dringend gewenst acht. Nu wordt deze zaak voor ons in zijn geheel veel moeilijker aanvaardbaar.

Ik blijf het verder betreuren dat de godsdienstvrijheid, nu neergelegd in artikel 1.6, niet voorop staat als artikel 1.1. De Minister heeft wel plausibele argumenten genoemd. Hij zei dat de oude bestaande rangschikking wordt gevolgd en dat er verder geen rangorde van waarden in het geding is. Dat erken ik, maar ik had het toch wel van belang geacht dat juist het eigen karakter van de Nederlandse staat en van de Nederlandse historie nu wat meer was gehonoreerd door die godsdienstvrijheid voorop te zetten. Ik heb gewezen op de Unie van Utrecht, art. 13. Indien dit helemaal voorop wordt gesteld, vloeien daar andere zeer belangrijke vrijheden uit voort. Vrijheid



## Jongeling

van drukpers, van onderwijs – Groen van Prinsterer heeft daar indertijd heel uitdrukkelijk op gewezen, maar dat hoef ik deze Minister bepaald niet te vertellen – en van vereniging en vergadering. Dan had je een mooie historische volgorde gekregen en inderdaad geen rangschikking van waarden naar rangorde. Dit was beter geweest en meer in overeenstemming met onze Nederlandse geschiedenis.

Ik vind het jammer dat het zo ver niet gekomen is.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb niet zoveel aanleiding tot het maken van kanttekeningen bij de zeer interessante betogen die ons van achter de regeringstafel hebben bereikt. Dat zit hem eenvoudig hierin, dat ik mij over het algemeen in deze beschouwingen heel wel kan vinden. Voor zover ik hier en daar toch kritiek heb, zal dat voor een goed deel bij de artikelsgewijze behandeling tot uitdrukking kunnen komen. Ik wil echter toch nog wel op een enkel punt meer in het algemeen ingaan.

In de eerste plaats – ik zeg dit omdat het hier nu zo uitdrukkelijk ter sprake is gebracht van verschillende kanten – ben ik blij dat de Minister er nog eens aan heeft herinnerd, dat wij op het punt van artikel 7 van de Grondwet inzake de drukpersvrijheid een evolutie hebben meegemaakt en nog meemaken. De Regering moet er wel degelijk voor zorgen, een klimaat te scheppen waarbij de uitoefening van dit recht ook terdege mogelijk is, want de hele praktijk van de persconcentraties – en verontrustende verschijnselen doen zich ook elders voor, in de distributiesector van allerlei organen en periodieken; ook op het gebied van de audiovisuele media doen zich dergelijke problemen geleidelijk aan in toenemende mate gelden – is zodanig dat daarop van de zijde van de overheid goed zou moeten worden gelet. Ik heb ook bij deze behandeling van de grondrechten op een gegeven moment, misschien een beetje gekcherend, gezegd: Dat artikel zou eigenlijk moeten luiden: 'Alleen miljonairs hebben geen voorafgaand verlof nodig om hun gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet', maar dat is langzamerhand wel de feitelijke situatie, waarin wij zijn komen te verkeren. Er heeft zich een enorme concentratie – ik beperk mij nu maar tot de dagbladwereld – voltrokken. In de distributiesector ziet men hetzelfde verschijnsel en

zelfs in de boekensector treedt tegenwoordig al dit verschijnsel op. Dat is toch wel erg verontrustend, want op die manier krijgt men licht een situatie waarbij wel de formele vrijheid van meningsuiting wordt gegarandeerd, maar geenszins de materiële en daar gaat het per slot van rekening om.

Ten aanzien van de ambtenaren was er tussen de Minister en mij wel volledige overeenstemming, tot het moment waarop hij er in één adem bijging betrekken de personen in bijzondere rechtssituaties. Hij zei – en dat is een stelling waarmee ik het overigens eens ben –: Of de overheid nu publiekrechtelijk of privaatrechtelijk in verhouding tot de burgers staat, mag verder geen verschil maken, maar voor al die gevallen moeten de grondrechten gelden volgens de procedure, de gedragslijn die in de Grondwet zelf is voorgeschreven; dat geldt natuurlijk ook voor die personen in bijzondere rechtssituaties; die worden precies als andere burgers behandeld en voor zover zij op een gegeven moment aan beperkingen onderhevig zijn, moet dat uit de tekst van de Grondwet blijken.

Die sprong naar die personen in bijzondere rechtssituaties gaf mij toch even de vraag in: hoe zit het nu precies? Wij hebben enerzijds die ambtenaren en anderzijds, om maar twee categorieën te noemen, de militairen – ook de militaire ambtenaren; wij hebben dus zowel de dienstplichtige militairen als de militaire ambtenaren; ik zeg niet dat het een tegenstelling is, maar het zijn twee naast elkaar staande categorieën – en de gedetineerden. Ik beperk mij nu voorlopig maar tot deze groepen als personen 'in bijzondere rechtssituaties'.

De zaak van de categorie van gedetineerden is in zoverre duidelijk 'rond', dat in artikel 1.14, lid 4 staat, dat zij in de uitoefening van hun grondrechten kunnen worden beperkt. Wat de militairen betreft, kennen wij een aanwijzing – de Minister niet vreemd – inzake de vrijheid van meningsuiting, of, beter gezegd betreffende het 'externe optreden van ambtenaren op het punt van de vrijheid van meningsuiting, aangevuld door een brief van de Minister van, meen ik, 8 mei 1974, waarin hij bepaalde punten nog eens verduidelijkt, naar aanleiding van een destijds door mij ingediende motie, welke met een ruime meerderheid in deze Kamer is aangenomen. Daarnaast is er een aparte aanwijzing – niet geheel synchroon hiermee – jegens militairen. Hoe is dit verschil te verklaren als men deze personen in bijzondere rechtssituaties (hetgeen mij op zich zelf welkom is) in één adem noemt?

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil vervolgens een opmerking maken over de kwestie van de gewetensvrijheid, die niet onder de opgesomde grondrechten voorkomt, evenmin trouwens als het stakingsrecht, hetgeen ik zeer betreurt. Ik neem aan, dat mijn collega Vellenga hierover zal spreken. Het is mij niet geheel duidelijk, waarom het noemen van de gewetensvrijheid – naast de vrijheid van godsdienst en van levensovertuiging – een moeilijkheid zou worden in verband met de verdere beperking die het zou kunnen meebrengen voor de beide andere rechten. Ik heb in eerste termijn hierover gesproken. Ik kom erop terug omdat zij in de internationale verdragen ook in één adem worden genoemd. Daarbij blijkt, dunkt mij, toch ook niet van een duidelijke moeilijkheid. In ieder geval is mij deze moeilijkheid zeker niet helder geworden. Het voorbeeld dat de Minister noemde – dit is de werkelijke reden, waarom ik erop terugkom – was ontleend aan godsdienstdelicten. Ik kan mij heel levendig zoiets voorstellen. Onlangs was sprake van een tragisch geval van gebedsgenezing in Limburg, waarbij iemand zich onttrok aan een professionele medische behandeling, met wie het vervolgens heel slecht afliep. Ik vraag mij af, of de Minister dit eronder verstaat als hij spreekt van een 'godsdienstdelict'. Hij heeft de zaak nog enigszins duisterder gemaakt toen hij plotseling als het ware ging citeren uit het AR-beginselprogramma, waarbij hij sprak over opvattingen die het kenmerk van de achtbaarheid missen. Als ik hem goed heb begrepen, kan een godsdienstdelict ontstaan als het voortspruit uit een opvatting die het kenmerk van achtbaarheid mist. Hoe belangrijk genoemd beginselprogramma ook is, ik denk niet, dat het uitsluitend richtsnoer bij de interpretatie van deze Grondwet zal zijn, maar in ieder geval is het mij volstrekt onduidelijk, waarom dit alles een belemmering voor de gewetensvrijheid is, want de beperking op de godsdienstvrijheid wordt duidelijk aangegeven, in deze zin, dat deze beperking er is in het belang van de bescherming van de gezondheid, van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, voor zover dit alles heeft plaatsgehad buiten gebouwen en besloten plaatsen. De gebedsgenezing valt kennelijk niet hieronder. Voor het overige heeft iedereen het recht, zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ik zie niet in, dat daar een moeilijkheid bij zou komen indien men ook de gewetensvrijheid hier als

## Roethof

grondrecht zou inbrengen. Vooral nu de Minister een voorbeeld heeft ontleend aan de godsdienstvrijheid hoop ik dat hij mij nader op weg kan helpen, opdat wij elkaar goed kunnen verstaan.

□

De heer **Vellenga** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Tussen de Minister en mij is geen enkel misverstand over de definitie van het begrip 'staking', namelijk het collectief neerleggen van werk door arbeiders gericht op doelen, wel of niet te bereiken, wel of niet dicht bij huis enz. enz. Toen wij verleden week over deze zaak spraken hadden wij natuurlijk heel duidelijk in ons achterhoofd wat daarover staat vermeld in het Europees sociaal handvest, in de verschillende paragrafen, economisch, sociaal en cultureel, van de Verklaring van de rechten van de mens en de verklaringen van de Verenigde Naties. Wanneer wij dat combineren met het begrip 'maatschappelijke verworvenheden' zoals die kunnen gelden in de sociale geschiedenis van Nederland kunnen wij als kabinet en parlement nooit ver verwijderd zijn van het moment om het stakingsrecht als duidelijk grondrecht een plaats te geven in de Grondwet. Als tegenhanger zou je de retorische vraag kunnen stellen wie in dit land nog een staking zou willen verbieden. Dat zullen heel weinig mensen en heel weinig groeperingen zijn.

De Minister heeft onder meer in zijn verweer gezegd dat de discussie daarover nog niet helemaal is uitgekristalliseerd. Is dat waar? Er blijft altijd een genuanceerd denken over de staking als zodanig en over het principe van de staking en, zelfs wanneer het principe wordt geaccepteerd, over de toepassing van het middel van de staking, afhankelijk van omstandigheden, tijd enzovoort. Ik meen dat de vraag of stakingsrecht als grondrecht in de Grondwet moet worden opgenomen bevestigend kan worden beantwoord; het gaat erom hoe en waar in de wetgeving dit moet staan. Het grootste bezwaar van het kabinet richt zich waarschijnlijk tegen het opnemen van het stakingsrecht als grondrecht in de Grondwet.

De Minister heeft niet alleen gezegd dat de discussie niet is uitgekristalliseerd. Hij heeft een aantal andere bezwaren opgesomd, verwijzend naar toepassing van andere wetsartikelen, de bekende artikelen uit het Burgerlijk Wetboek, de moeilijkheden op justitieel terrein, de afwegingen door de rechter van de verschillende punten. Het

laatste heeft de meeste indruk op mij gemaakt. Ik meen dat de Minister zelf ook dit deel van zijn verhaal van groter gewicht achtte dan het argument van de niet uitgekristalliseerde discussie. Dat punt laat ik hem graag scoren.

De heer Tilanus heeft op een andere manier over de discussie gesproken. Hij zei dat er nog geen brede maatschappelijke aanvaarding voor is. Dat heeft op mij weinig indruk gemaakt, want daarvoor had hij gezegd dat men in CDA-kringen de neiging had de Regering te volgen in het niet opnemen van dit grondrecht. Is die neiging na het antwoord van de Minister vergroot of verkleind?

De heer **Van der Sanden** (KVP): Aangezien de heer Tilanus ziek te bed ligt zal ik op deze vraag antwoorden. De neiging om de Regering te volgen staat, na het antwoord van de Regering, recht overeind.

De heer **Vellenga** (PvdA): Voordat de heer Tilanus over zijn neiging op dit gebied had gesproken, heeft hij ook het volgende gezegd: 'Als de Regering had voorgesteld daarover een bepaling op te nemen, zouden wij' – de CDA'ers – 'ons daartegen niet hebben verzet'. Dit is anders gezegd een hartschtelijk beleid van de passiviteit.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dit is niet juist. De Regering had dan immers een betere argumentatie hieronder kunnen schuiven dan die waartoe zij op dit moment in staat is.

De heer **Vellenga** (PvdA): Dat was uw vooronderstelling. Ik heb echter begrepen, dat de neiging is versterkt. Ik vind dit jammer, want wanneer de progressieven, de CDA'ers, de CPN en misschien nog wat andere partijen de schouders eronder hadden gezet, zouden wij voor deze zaak op dit moment een zeer breed politiek draagvlak hebben gehad naast datgene wat hierover in de maatschappij is losgewoeld. Ik had dan in antwoord op wat de Minister vanmorgen heeft gezegd, misschien aan de mogelijkheid kunnen denken om het stakingsrecht als grondrecht te formuleren met hierbij een andersoortige toevoeging dan die waarover ik de vorige week heb gesproken, namelijk dat de wet regelen kan stellen omtrent de toepassing, het uitoefenen van dit recht. Ik heb het denken hierover echter gestaakt, omdat ik vermoedde, dat van de kant van de CDA-partijen iets zou worden gezegd in de geest van wat de heer Van der Sanden nu heeft gezegd. Ik ben kansloos. Ik kan een amendement indienen. Ik maak dan een beetje goede sier; dit kan mij echter nooit zoveel

schelen. Dit amendement zal het toch niet halen. Dit is heel duidelijk. Ik vind het echter wel jammer. Wanneer moet het nu gebeuren met wel of niet een goed doortimmerde argumentatie van de kant van het kabinet of hoe dan ook? Wij zullen weer een aantal jaren nodig hebben. Dit verplicht ons bepaalde barrières nu te nemen. Er zijn andere vormen van wetgeving waarmee wij met dit stakingsrecht iets kunnen bereiken.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik dacht er net aan, dat u hiermee goede ervaringen hebt opgedaan.

De heer **Vellenga** (PvdA): Dat is waar. Ik mag hierover nu echter niet uitvoerig spreken.

Wij hebben dan ook de tijd om tot een zekere rijping van gedachten te komen. Ik hoop, dat deze rijping met name zal plaatsvinden in de rijen van degenen die ik als potentiële bondgenoten had beschouwd – ik kan hen op dit moment niet aan mijn zijde vinden – om dit grondrecht in de Grondwet opgenomen te krijgen omdat wij menen, dat dit een duidelijk en vast te leggen recht van de werknemers in deze tijd en in deze democratische staat moet zijn.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Hierover mag bij de heer Vellenga en zijn politieke vrienden natuurlijk geen enkel misverstand bestaan. Ook hij zal echter erkennen, dat ook de Regering met de regelmaat van de klok – ik zeg niet 'altijd' – met kracht van argumenten iets aan ons kan voorhouden waardoor wij ons kunnen laten overtuigen.

De heer **Vellenga** (PvdA): Dit kan inderdaad. Bij normale procedures kan dit vrij geregeld plaatsvinden. Grondwetsherzieningen vinden echter niet ieder kwartaal of ieder jaar plaats. Wanneer wij op bepaalde momenten, die misschien bijna historisch te noemen zijn, iets zouden kunnen bereiken met de steun van bepaalde mensen, van bepaalde groeperingen of van bepaalde partijen, zou ons dit zeer welkom zijn geweest. Ik wil nu met name duidelijk maken, dat het voor een groot deel te wijten is aan de opvattingen in de kringen van de heer Van der Sanden, dat ik nu niet met een amendement kan komen.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dit onderschat in ieder geval de argumentatie van de Regering, waarvan u hebt gezegd, dat de Minister 1-0 had gescoord.

De heer **Vellenga** (PvdA): In het parlement moeten wij echter onderscheid

## Vellenga

maken tussen datgene wat van regeeringszijde wordt gezegd en de kracht of de zwakheid van de argumenten van andere politieke groeperingen in dit huis.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Akkoord.

De **Voorzitter**: De Kamer heeft vóór de schorsing besloten, met de behandeling van hoofdstuk XI (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en de daarbij ingediende moties en amendementen voort te gaan op woensdag 22 december a.s., onmiddellijk na de middagpauze.

Ik stel voor, die dag onmiddellijk nadat over dat wetsontwerp beslist is, te stemmen over de wetsontwerpen:

Wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst (11 155);

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

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

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten te stellen in handen van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken het wetsontwerp Vervallen van de artikelen 226 en 227 van de gemeentewet en aanpassing van andere wetten (14 292).

Ten slotte deel ik nog mee dat het in mijn voornemen ligt, omdat ik daaromtrent afspraken heb gemaakt met de desbetreffende commissie en de bewindslieden, aan het begin van de avondvergadering de behandeling voort te zetten van het wetsontwerp Wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst, eventueel met onderbreking van de behandeling van de onderwerpen, waarmee wij nu bezig zijn. De bewindslieden van Defensie hebben mij verzekerd te proberen de bespreking van dit wetsontwerp vandaag nog te beëindigen. Een en ander houdt in dat ik ernaar streef, daarmee op een niet te laat tijdstip vanavond te beginnen.

De heer **Bakker** (CPN): Heb ik het goed begrepen, dat het niet uw voornemen is om na de behandeling van het wetsontwerp Wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst weer met de behandeling van de wetsontwerpen betreffende de grondrechten te beginnen?

De **Voorzitter**: Ik heb begrepen, dat de kans bijzonder klein is, daarmee dan nog te beginnen. Vermoedelijk zullen wij nog een aantal uren nodig hebben – met een kleine schorsing – om het wetsontwerp inzake de gewetensbezwaren militaire dienst af te handelen. Ik zit in twijfel. Aan de ene kant wil ik niet te veel tijd heen laten gaan; aan de andere kant kunnen wij de meest betrokkenen niet lange tijd in onzekerheid doen verkeren. Ik zou hierover definitief willen beslissen om een uur of zes. Dan kan ik het geheel beter bekijken.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Na de dupliek straks moeten wij zo'n 21 artikelen behandelen, mijnheer de Voorzitter. De agenda voor morgen is al vastgesteld. De behandeling van het wetsontwerp inzake het onderwijsartikel is onderbroken, nadat van de zijde van de Kamer maar enkele sprekers aan het woord waren geweest.

De **Voorzitter**: Wij proberen dit eerst af te maken.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dat betekent dat wij morgenochtend om kwart over tien verder gaan?

De **Voorzitter**: Als wij vandaag niet ver genoeg komen.

Naar mij blijkt, gaat de Kamer hiermee akkoord.

De heer **Van der Sanden** (KVP): De spreiding voltrekt zich zo langzamerhand over een week.

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft even geuid op de afwezigheid van de Minister-President. Datgene wat de heer Jongeling gezegd heeft, is ongetwijfeld tot de Minister-President doorgedrongen, aangezien het zijn voornemen was om in zijn kabinet naar de verdere behandeling van deze zaak te luisteren. Ik begrijp de opmerking van de geachte afgevaardigde wel, maar juist om het mogelijk te maken dat ik hem zou kunnen beantwoorden heb ik in mijn antwoord in eerste termijn ten overvloede nog een passage over de betekenis van de waarde van deze grondwetsherziening gevlochten. Ik mag erop wijzen dat bij grondwetsherzieningen sedert de tijd, dat de minister van Binnenlandse Zaken niet meer tevens premier is, de Minister-President meetekent maar dat het deelnemen van de Minister-President aan de behandeling van althans de grondwetsherzieningen die ik als lid van de Eerste Kamer heb mogen mee-

maken altijd uiterst bescheiden is geweest, omdat de zorg voor de Grondwet gebleven is bij de minister van Binnenlandse Zaken. De geachte afgevaardigde moet het dus niet als een gebrek aan courtoisie van de Minister-President beschouwen dat hij vandaag niet meer aanwezig is.

De geachte afgevaardigde is nog even teruggekomen op de kwestie van de preambule. Ik heb het spreken over een preambule altijd begrepen als een verlangen om in de Grondwet een verklaring op te nemen van religieuze of levensbeschouwelijke aard. Ik begrijp nu van de geachte afgevaardigde dat hij in die preambule ook zou willen opnemen de wijze waarop de Regering, die een zorgplicht krijgt langs de weg van het opnemen van sociale grondrechten, zich bij het vervullen van die zorg zou moeten gedragen.

Naar mijn mening kan men daarvoor een preambule niet gebruiken. Ik zou de geachte afgevaardigde nog eens dringend willen vragen zijn standpunt, dat het niet aanwezig zijn van een preambule het zijn fractie moeilijk maakt om zich met de opnemng van de sociale grondrechten in de Grondwet te verenigen, nog eens te overwegen.

Tussen de geachte afgevaardigde de heer Jongeling en mij bestaat geen enkel verschil wanneer wij het hebben over het grote goed van de godsdienstvrijheid. Ik denk zelfs, dat wij ons in dit huis op dit punt allen kunnen vinden. Het is een fraaie zaak, dat deze staat – ook in de tijd van de republiek – gestempeld is geweest door de gedachte van de godsdienstvrijheid. Ik moet hieraan echter toevoegen, dat men voorzichtig moet zijn met hierover al te enthousiast te spreken, aangezien men nog geregeld schuilkerken tegenkomt in bepaalde steden van dit land, hetgeen er toch op wijst – de heer Van der Sanden wordt bijzonder enthousiast bij dit gedeelte van mijn betoog – dat de beleving van de godsdienstvrijheid niet zo volmaakt was als wij allen graag wilden.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Pas hij, die de vrijheid ontbeert heeft, kan haar goed smaken!

De heer **Bakker** (CPN): Het processieverbod staat nog steeds in de Grondwet.

Minister **De Gaay Fortman**: In antwoord op de interruptie van de geachte afgevaardigde de heer Bakker kan ik zeggen, dat het hem niet zal zijn ontgaan dat wij voorstellen, het processieverbod af te schaffen.



## De Gaay Fortman

De heer **Bakker** (CPN): Het staat er nú nog in!

**Minister De Gaay Fortman:** Als mijn informatie juist is, is de godsdienstvrijheid in de Unie van Utrecht niet het eerste punt, maar wordt zij pas later in de akte genoemd. Hoe dan ook, wij allen zullen het erover eens zijn dat de vrijheid van godsdienst gelukkig een wezenskenmerk is van de Nederlandse staat.

Ik beantwoord de sprekers niet alleen in de volgorde waarin zij gesproken hebben, maar ik laat ook na om in te gaan op de zaken die mij niet tot een onmiddellijk wederwoord nopen, omdat gebleken is van instemming met hetgeen ik gezegd heb.

De heer **Roethof** heeft erop gewezen dat ik ook de mensen heb genoemd die in een bijzondere rechtspositie tot de overheid staan. Wij denken daarbij inderdaad aan gedetineerden en dienstplichtigen, dus niet aan lieden die de militaire dienst als beroep vervullen. Ik heb gezegd dat het in de toekomst noodzakelijk zal zijn dat daar, waar voor ambtenaren en mensen die in een andere rechtspositie tot de overheid staan beperkingen moeten worden aangebracht op de uitoefening van grondrechten, dit zal geschieden op grond van een wet. Dit kan niet – zoals het op het ogenblik veel gebeurt – door een circulaire of, zoals bij de ambtenaren, via het rijksambtenarenreglement. Het slaat dus op de schone toekomst die ons wacht als deze grondwetsherziening wordt aangenomen.

De heer **Roethof** heeft nog eens aangedrongen op het opnemen van een bepaling over de gewetensvrijheid en hij heeft gewezen op het feit dat in internationale verdragen de godsdienstvrijheid en de gewetensvrijheid ook wel naast elkaar worden genoemd.

Mijn stelling is dat voor een afzonderlijk recht op gewetensvrijheid geen plaats meer is, na datgene wat reeds over godsdienstvrijheid en vrijheid van levensovertuiging te vinden is in de voorstellen. Wij weten daarnaast niet goed raad met het apart opnemen van een artikel over de gewetensvrijheid.

In het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 9, staat dat een ieder recht heeft op vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst.

Nu zegt echter het tweede lid, dat de vrijheid een godsdienst of overtuiging te belijden, aan geen andere beperkingen kan zijn onderworpen dan in het

tweede lid zijn aangegeven. In het tweede lid wordt dus niet teruggegrepen op de vrijheid van geweten. Dat brengt mij tot de conclusie dat ook in het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, die gewetensvrijheid meer als een donum super additum is opgenomen, dan dat het daar reële betekenis heeft. Ik heb geprobeerd duidelijk te maken, dat wanneer men een zelfstandig recht op gewetensvrijheid opneemt, men er niet aan ontkomt om toch op dat punt ook weer de wijze waarop beperkt moet worden, in de Grondwet aan te geven. Wij duchten dan een verwarring tussen de gewetensvrijheid en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

De kwestie van de gewetensbezwaren heb ik niet ter sprake gebracht bij de kwestie van de gewetensvrijheid, maar bij de opmerking van de geachte afgevaardigde de heer **Abma**, of niet in de Grondwet moet worden bepaald dat gewetensbezwaren alleen dan erkend worden, wanneer de wet dat heeft uitgesproken. Toen heb ik gezegd, dat dit inderdaad zo is, maar dat dit al geldt. Daarvoor hoeft men geen aparte bepaling in de Grondwet op te nemen. Toen heb ik – men zou bijna kunnen zeggen in de sfeer van de Hoge Raad – als een overweging ten overvloede er bij gezegd, – omdat ik wilde vermijden dat men zou denken, dat ik maar een beperkte opvatting had omtrent het erkennen van gewetensbezwaren –, dat er voor de overheid een plicht is om, indien enigszins mogelijk, gewetensbezwaren te erkennen en daaraan tegemoet te komen. Dat heb ik bedoeld te zeggen. Men kan niet elk gewetensbezwaar erkennen, zeker niet in onze tijd, waar men zich bij de zotste dingen op zijn geweten beroept. Wil men zorgen, dat men niet in een soort anarchie vervalt, dan moet men wel duchtig uitkijken welk gewetensbezwaar men erkent en welk niet. Daarmee heb ik niet willen bestrijden, dat de vrijheid van geweten niet op zichzelf in de Grondwet behoort. Naar mijn mening is die voldoende verzekerd door het artikel dat gaat over de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

De heer **Abma** (SGP): Dus men kan niet van elk grondrecht zeggen, dat men daarvan een bepaald gebruik kan maken? Die rechten vinden toch ook in allerlei wetten een neerslag? Dat men van dit artikel zegt, dat daarvan een onbeperkt gebruik kan worden gemaakt, hoeft toch niet direct in te houden dat dit met andere grondrechten eventueel niet zou kunnen gebeuren?

**Minister De Gaay Fortman:** Mijnheer de Voorzitter! De eerste stelling is, dat er geen grondrecht is dat onbeperkt kan worden uitgeoefend. Ik zou er tenminste geen weten. Zelfs van het grondrecht van de godsdienstvrijheid kan men niet zeggen, dat dit onder alle omstandigheden onbeperkt mag worden uitgeoefend. De tweede stelling is, dat het niet nodig is om in de Grondwet te bepalen dat alleen gewetensbezwaren die door de wet erkend zijn, als gewetensbezwaren erkend worden, omdat men dan komt tot een cirkelredenering, die ik in mijn beantwoording in eerste termijn heb trachten aan te geven.

De geachte afgevaardigde de heer **Vellenga** heeft nog eens een pleidooi gevoerd voor het opnemen van het stakingsrecht. Om nu alle misverstand te voorkomen, wil ik graag duidelijk maken hoe ik zelf tegenover het stakingsrecht als zodanig sta. Ik vind dat het stakingsrecht in Nederland erkend behoort te worden. Ik zou graag hebben gezien, dat bij deze grondwetsherziening het stakingsrecht bij de grondrechten was opgenomen. Ik heb daarvoor in het interdepartementaal overleg en in het interministerieel overleg mijn best gedaan. Ik heb mij echter laten overtuigen, dat het op het ogenblik niet kan, omdat men wat de regeling van het stakingsrecht betreft in een impasse verkeert. Op dit ogenblik is zeker dat de wet die noodzakelijk zou zijn, wanneer men het stakingsrecht als grondrecht in de Grondwet zou opnemen, niet tot stand zou komen, gezien de maatschappelijke en politieke verhoudingen.

Naar mijn mening zal men, wil men het stakingsrecht verantwoord in de Grondwet regelen, een bepaling moeten opnemen van deze bewoordingen: Het stakingsrecht als recht op collectieve actie van werknemers wordt erkend. De wet stelt regels omtrent de uitoefening van dit recht. Immers, ook dit recht kan niet onbeperkt worden uitgeoefend. Er zijn categorieën in de samenleving, voor wie men het recht van staking moet beperken. Daarom verwees ik vanmorgen naar het boek van **Laski** 'Trade unions in a new society', omdat ik in **Laski** een onverdacht getuige vind, wanneer hij zegt dat het stakingsrecht er behoort te zijn, maar dat men goed moet bedenken dat in een maatschappij als de West-Europese, die zo ingewikkeld is geworden en waarin zoveel mensen op vitale punten van andere mensen afhangen, het stakingsrecht niet onbeperkt kan gelden.

Ik zeg dat men het moet beperken voor zo min mogelijk categorieën,

## De Gaay Fortman

maar aan beperking ontkom je niet. De enige reden waarom de Regering van mening is dat het op dit ogenblik niet in de Grondwet kan worden opgenomen, is, dat men verkeert in een impasse ten aanzien van de mogelijkheid om een wettelijke regeling van het stakingsrecht tot stand te brengen.

De heer **Roethof** (PvdA): De Minister heeft zoëven echter wel een formule voorgesteld. Ik begrijp niet waarom die formulering niet eerder heeft gecirculeerd.

Minister **De Gaay Fortman**: Er doen natuurlijk tal van formules de ronde. Ik ontmoet ook wel eens een kamerlid dat mij komt vragen wat ik denk van een bepaald amendement dat hij wil voorstellen en mij dan ook vijf formules aanreikt. De Regering staat op het standpunt, dat als nu niet vast staat dat binnen afzienbare tijd een wettelijke regeling van het stakingsrecht tot stand zal kunnen komen, men het ook niet als grondrecht op dit ogenblik behoort op te nemen, omdat de tijd er kennelijk niet rijp voor is.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb de neiging daarom te zeggen dat het op dit moment nog geen grondrecht is. Het kan pas dan een grondrecht zijn als je ook in staat bent het in een wet onder woorden te brengen. Dan ontstaat het mijns inziens pas als grondrecht.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik kan mij daarmee helemaal verenigen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

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

De **Voorzitter**: Naar mij blijkt, worden alle op het wetsontwerp voorgestelde amendementen, voor zover zij niet voldoende zijn ondertekend, voldoende ondersteund.

Over artikel I wordt geen beraadslaging gevoerd.

De **Voorzitter**: Ik stel voor artikel II te behandelen volgens de met Romeinse cijfers aangeduide artikelen.

Daartoe wordt besloten.

Over de aanhef van artikel II wordt geen beraadslaging gevoerd.

De **Voorzitter**: Ik stel voor de artikelen 1.1 en 1.3 te zamen te behandelen.

Daartoe wordt besloten.

Beraadslaging over de artikelen 1.1 en 1.3 waarop zijn voorgesteld drie amendementen:

een, van het lid Roethof c.s. (stuk nr. 12);

een, van het lid Bakker c.s. (stuk nr. 18);

een, van het lid Jongeling c.s. (stuk nr. 22).

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De nieuwe grondwet zal wellicht openen met een prachtig idealistisch artikel, dat inhoudt dat discriminatie niet is toegestaan. Het lijkt misschien wel het begin van de broederschap die door Schiller visionair in 'Die Ode an die Freude' wordt opgeroepen met de strofe 'Alle Menschen werden Brüder'. Broederschap echter veronderstelt een zekere verwantschap, een gelijkheid en aanwijsbare elementen van gelijkheid. Zo brokkelt al iets af van dat schone principe. Zou Beethoven, als hij nu nog geleefd had, in het voorgestelde artikel 1.1 voldoende inspiratie hebben gevonden om er een 'Finale' van een van zijn symfonieën aan te wijden? Het antwoord op die vraag kan helaas nimmer worden getoetst, maar ik waag het toch daaromtrent enige twijfel uit te drukken. In dichterschap schiet het artikel tekort, als rechtsnorm is het te vaag en levert het nauwelijks meer op dan het oude artikel. De nieuwigheid zal dan zijn dat niet alleen bestuur en rechtspraak door een gelijkheidsnorm beheerst zouden moeten worden maar ook de wetgeving.

Op zichzelf vind ik het heel goed dat de wetgever in de Grondwet ingetroemd kan worden, maar gebeurt dat in feite wel? Gelijkheid is, als zij al bestaat, steeds relatief en het is maar de vraag aan welke nuancering men de doorslag geeft. De wetgever kan naar believen gelijken ongelijk maken en omgekeerd. Er zijn altijd wel argumenten voor een standpunt te vinden.

De zweverigheid van de voorgestelde norm blijkt als men een vraag a contrario stelt. Ik doe dat met schroom want ik weet dat de Minister van Binnenlandse Zaken daar erg tegen is. Moeten ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld? Neen, zegt de Regering, dat moet niet, dat mag. Dus ongelijke gevallen mogen ongelijk worden behandeld. Dat betekent dan ook dat ongelijke gevallen gelijk mogen worden behandeld en daarmee tast men zijn gelijkheidsstreven weer in de wortel aan.

In de tweede zin van het artikel staat een verbod, maar het opnemen van dat verbod in de Grondwet noopt niet tot de consequentie aan dat verbod een sanctie te verbinden door een uitwerking in strafbepalingen. Waarom eigenlijk niet? In enkele gevallen is discriminatie toch al strafbaar gesteld? Waarom wordt er nu weer voor terug-gedeinsd?

Volgens de Regering laat het artikel geen volstrekte beleidsvrijheid toe, wel een zekere interpretatiemarge. Bij de beoordeling van een concreet geval, zegt de Regering, zou onder meer rekening moeten worden gehouden met heersende overtuigingen. Ik vind die uitlating of nietszeggend of dubieus. Wat zijn heersende overtuigingen? Is dat een verondersteld Gesundenes Volksempfinden? Als dat zo is, voel ik daar niet zo voor. Misschien is de tolerantie ten opzichte van bijvoorbeeld Surinamers, Zuid-Molukkers, Joden, woonwagenbewoners, homofielen etc. bij een aantal mensen alleen aanwezig in zoverre genoemde groepen zich op veilige afstand van hen bevinden en wordt discrimineren voor hen tot heersende overtuiging bij een onderlinge confrontatie.

De nadere opsomming van gronden waarop niet gediscrimineerd mag worden, blijf ik willekeurig vinden. Waarom sommige gronden wel actueel worden geacht en andere niet, wordt niet uitvoerig verdedigd. Mensen zijn erg vindingrijk. Ze zullen heus wel mogelijkheden tot discriminatie weten te vinden, die nu nog niet voorzien zijn.

Als ik artikel 1.3 bij artikel 1.1 betrek en ik spits dat toe op discriminatie op grond van politieke gezindheid, dan is mij nog steeds niet duidelijk in hoeverre die twee artikelen elkaar doorkruisen.

Artikel 1.3 omschrijft het gelijkheidsbeginsel nog eens voor benoemingen. Het is duidelijk dat men bij een selectie voor benoeming let op eigenschappen en dat er eigenschappen kunnen zijn, die een benoeming in de weg staan. Ligt er nu een relatie tussen zo'n negatieve eigenschap met betrekking tot bepaalde functies en een bepaalde politieke gezindheid? Zo ja, valt dat onder discriminatie op grond van politieke gezindheid of niet?

Ik heb daarover bij de schriftelijke behandeling heel concrete vragen gesteld zonder daarop een precies antwoord te hebben gekregen.

Er wordt in Nederland kritiek geuit op de zogenaamde Berufsverbote in de Duitse Bondsrepubliek. De heer Drees heeft al gezegd, dat de onderha-

## Kappeyne van de Coppello

vige artikelen feitelijk een soort van versluierd Berufsverbod opleveren. Ik wil daarover graag klare taal van de Regering horen.

Als artikel 1.1 in het bijzonder een norm voor de wetgever bevat, wordt er dan nu al gewerkt aan een inventarisatie van bepalingen in wetten, die als discriminerend kunnen worden opgevat? Het zou erg onbevredigend zijn, als, wanneer een burger zich tot de rechter wendt met de klacht gediscrimineerd te zijn door de overheid, zou blijken dat de overheidsdaad stoelt op een wet die een dergelijke handeling tot rechtsnorm heeft verheven. Bij het deelonderwerp emancipatie van de vrouw hebben wij al gesproken over het uitkomen van wetgeving. Naar mijn mening moet die kam nog veel fijner worden in het verwijderen van discriminatie, al zal het op zichzelf moeilijk zijn, de precieze grenzen tussen gelijkheid en ongelijkheid duidelijk te trekken.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Wij vinden, dat het opnemen van een anti-discriminatiezinsnede in dit eerste artikel een juiste, positieve stap is. Het geeft een bepaalde diepte aan het gelijkheidsbeginsel, dat in de eerste zin wordt uitgesproken. Het nadeel van de geformuleerde zinsnede is naar ons oordeel, dat de formulering te limitatief is, terwijl dat gezien de toelichting die de Regering erop geeft niet de bedoeling is geweest. Zonder twijfel is het vrijwel onmogelijk – mevrouw Kappeyne heeft daar ook al op gewezen – om in een dergelijk artikel iedere vorm van discriminatie af te dekken.

Een van de tekorten die men voelt bij het lezen van dit artikel is het in de opsomming ontbreken van het antisemitisme, de meest weerzinwekkende en misschien wel de gevaarlijkste vorm van discriminatie die wij in deze wereld en deze eeuw hebben gekend. Wij zijn van mening, dat men het antisemitisme in een grondige opsomming zou dienen te noemen. Dat begrip wordt niet gedekt door de aanduiding van het woord 'ras' in het grondwetsartikel. In het verloopig verslag hebben wij gezegd, dat er over dat begrip 'ras' in het verleden, met name in de Hitler-tijd de grootst mogelijke verarring en onduidelijkheid is gekweekt. In de memorie van antwoord zegt de Regering daarover, dat zij onze constatering overdreven vindt. De Regering komt dan op blz. 18 van de memorie van antwoord met deze zinsnede:

de: 'zo kan er naar onze mening geen enkele twijfel over bestaan, dat de bezettingsmaatregelen tegen de Joden, waar de genoemde leden naar verwijzen, discriminatie wegens ras inhielden als in artikel 1.1 bedoeld.'

Daarmee zijn wij bij de kern van de zaak gekomen. Immers, die discriminatie volgens ras was een produkt van de Neurenbergse rassenwetten, die met een normale, wetenschappelijke benadering van het begrip 'ras' niets te maken hebben. De Duitsers hebben van hun anti-semitisme een rassenkwesie gemaakt, maar anti-semitisme is, gezien het begrip 'ras' zoals dat algemeen in de wetenschap geldt, niet onder het begrip 'ras' te brengen. Het is een discriminatie die uit een reeks van oorzaken voortkomt, maar het is niet op het begrip 'ras' vast te pinnen. Wij hoeven dat hier niet uitgebreid te bespreken, ik heb er een jaar of zes geleden bij de behandeling van het internationale verdrag in deze Kamer nogal uitvoerig over gesproken, maar ik wil nu wel zeggen dat de formulering die de Regering thans voorstelt niet helemaal bereikt wat zij ermee wil bereiken. Dat geldt niet alleen ten aanzien van dit speciale en zeer kwaadaardige verschijnsel, maar de formulering dekt ook niet andere vormen van discriminatie die in feite bestaan. In de afgelopen jaren zijn de Surinamers gediscrimineerd. Dat kan men niet onderbrengen onder het begrip 'ras'. Hoe het met de rassen in Suriname zit, moeten de Surinamers zelf maar uitzoeken, maar in Nederland ging het tegen 'de' Surinamers. Wij kennen het bekende verschijnsel van zigeuners en op een ander terrein is er binnen de maatschappij nog een brok discriminatie overgebleven van homofielen.

Wij zijn dus voor opnemng van zo'n precizerende passage in de Grondwet. Het zou niet nodig moeten zijn, maar het is nodig. Maar wij hebben getracht door middel van amendering deze zaak beter verantwoord af te dekken. Ik hoop dat dit amendement inmiddels in het bezit van de leden is.

□

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Tegen het voorstel van de staatscommissie in hebben de bewindslieden de politieke gezindheid opgevoerd in artikel 1.1. Zij erkennen dat daarbij wel problemen kunnen rijzen, maar zij willen die ondervangen door de politieke gezindheid als een geschiktheidseis te hanteren. Ik heb alle begrip voor de goede bedoelingen, maar ik ben bang dat wij zo nog verder van huis raken, hetgeen ik in eerste in-

stantie ook al heb betoogd. Als men datzelfde, het invoeren van een geschiktheidseis, zou gaan doen bij bijvoorbeeld de begrippen 'ras' of 'geslacht', waar komt men dan terecht? Naar mijn mening daar, waar wij geen van allen terecht willen komen. Mij dunkt, hier blijkt dat het begrip 'politieke gezindheid' nu juist van andere aard is. Ik heb daarom in mijn amendement getracht om dit eruit te halen. Dat kan nooit kwaad, want artikel 1.3 blijft stellen dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar blijven. Ik ben van mening dat wij de andere vier kenmerken in artikel 1.1 zuiverder en krachtiger krijgen, wanneer wij deze vreemde eend uit de bijt verwijderen.

□

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik krijg vandaag het gevoel, zo ik dat nog niet had, dat er een duidelijke discriminatie bestaat tussen een zwaar betaalde beroepsvoetballer, die – voordat hij een wedstrijd van tweemaal drie kwartier moet spelen – in een trainingskamp wordt opgeborgen, zodat hij volledig geconcentreerd is, en ons. Bij de behandeling van deze voorstellen tot wijziging van de Grondwet doen wij wat aan hap-snap-activiteiten, voortdurend onderbroken door activiteiten van collega-kamerleden op andere onderwerpen, zodat werkelijke concentratie op de zaken die hier aan de orde zijn van een vraagteken moet worden voorzien. Wij betreuren dat.

De heer **Bakker** (CPN): Die onderbrekingen zijn de bierflesjes op het veld.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Ik neem aan dat wij daarvan verschoond zullen blijven.

De Regering heeft vanmorgen nog eens duidelijk gemaakt dat het bij de grondrechten erom gaat om in ons land een algemeen klimaat te scheppen waarbinnen die grondrechten kunnen worden beleefd. Artikel 1, lid 1 is het zogenaamde non-discriminatieartikel. Ik wil hierbij nog eens herinneren, zeker nu er enkele amendementen op tafel liggen, aan de formulering die wij in de stukken hebben bepleit, welke van een zeer eenvoudig karakter was, namelijk 'allen zijn voor de wet gelijk.' Dan zou ook, zo hebben wij in het voorlopig verslag betoogd, de tweede voorgestelde zin kunnen vervallen. De Regering meent evenwel het tegendeel en zegt erbij dat zij aan onze formulering niet een zeker aureool wil onthouden. Ook wij staan open voor de kracht van het argument en



## Van der Sanden

het betoog van de Regering, dat voor onze formule een nadere toelichting en een nadere analyse van het gelijkheidsbeginsel noodzakelijk zouden zijn, heeft ons er in ieder geval van weerhouden om een amendement in te dienen in dezen. Intussen blijkt wel dat die opvatting niet bij de gehele Kamer leeft en dat de Regering een klein beetje in de nesten komt, gelet op de motivering die de heer Bakker zojuist onder zijn amendement heeft geschreven. Ons vertrouwen in deze Minister is echter uiteraard zo groot dat wij de verdediging daarvan eerst met een 'open mind' zullen afwachten.

Ik moet nog een kanttekening maken bij de opmerking op blz. 16 van de memorie van antwoord, waar gesproken wordt over het scherper uitkomen van de betrekkelijkheid van het beginsel. Dat dit het geval zou zijn, indien de Regering onze formulering zou hebben overgenomen, is ons niet geheel duidelijk. Slaat die betrekkelijkheid van dat beginsel alleen op de eerste zin van artikel 1, lid 1, of heeft het ook betrekking op de tweede zin? Dit laatste lijkt ons eigenlijk niet wel denkbaar. Als er namelijk staat dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging etc. niet is toegestaan, dan kan dat in de praktijk toch nauwelijks ruimte laten voor 'een betrekkelijke uitleg.' Het klinkt ons in ieder geval – en terecht – nogal absoluut in de oren.

Als ik daarnaast vraagtekens plaats bij het opnemen van het begrip politieke gezindheid in dit artikel, dan is dat in aansluiting op datgene wat ik reeds heb aangeduid bij de algemene beschouwingen. Het gaat er niet alleen om dat de vijf kenmerken, die wel in het tweede lid worden opgesomd, betrekkelijk arbitrair en dus willekeurig zijn en dat er dus best andere aan zouden kunnen worden toegevoegd, maar het gaat er vooral om dat er een stuk bewijs ontbreekt om die politieke overtuiging er wel in op te nemen. Het enige wat de Regering zegt is immers dat zij dit in de huidige situatie, hier te lande, relevant en uitvoerbaar acht. Ik vraag dan: relevant waarvoor, relevant waartoe en hoe uitvoerbaar?

In de memorie van toelichting was de Regering iets uitvoeriger. Daarin constateert zij echter slechts dat thans in de praktijk, ook op grond van politieke gezindheid, niet mag worden gediscrimineerd. De Regering zegt er dan bij, dat iemands politieke overtuiging wel degelijk een rol mag spelen bij bijvoorbeeld de samenstelling van commissies en bij benoeming in bepaalde functies. Noch de staatscommissie,

noch wetsontwerp 11 051, noch de proeve hebben deze toevoeging voorgesteld, ofschoon ook toen al het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het internationale verdrag inzake de burgerrechten bij die commissie bekend waren. Wij geloven dat het opnemen van de politieke overtuiging in de grondrechten waarschijnlijk tot verwarring en moeilijkheden aanleiding zal kunnen geven.

Ik vraag in dit verband de bijzondere aandacht van de Regering voor de combinatiemogelijkheid van dit non-discriminatieartikel met het recht op vereniging. Fascistische bewegingen die gebruik maken van het recht op vereniging, kunnen daaraan consequenties verbinden. Daarom moet duidelijkheid komen.

Het is op zich zelf een bijzonder vervelende zaak om te schrappen bij wijze van amendement, wat de Regering wil opnemen. Dat geeft nu net het negatieve effect dat wij er niet mee beogen. Wij willen volgen wat tot nu toe goed gebruik is in dit land, waarover wij het eens zijn. Als dat gevoelen nog niet voluit in de Nederlandse samenleving aanwezig is, zou je het zelfs nog geen grondrecht kunnen noemen, om met de heer Van Mierlo te spreken.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik merk al dat de heer Van der Sanden het amendement inzake de handelsreclame straks gaat intrekken.

De heer **Van der Sanden** (KPV): De heer Roethof is er bijzonder snel bij. Wij zijn nog maar bij paragraaf 1.1. Lid 4 van 1.7 komt ongetwijfeld nog ter sprake en ik verheug mij op de discussie daarover met de heer Roethof.

De Regering zal straks te recht kunnen zeggen: Kamer, weet wel, wat gij doet als gij dit begrip er uit haalt. Het heeft nu in ons wetsontwerp gestaan en er is enige discussie geweest. Dat zou toch de indruk kunnen wekken dat wij door het schrappen ervan gaan discrimineren. Dat is natuurlijk het laatste wat wij willen. Wij willen duidelijk tot uitdrukking brengen dat wij op dit punt vrij grote zorgen hebben, omdat de willekeur in het verleden niet aanwezig was en omdat die nu wel eens om de hoek kan komen kijken als die politieke gezindheid gehandhaafd zou worden.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik vind het belangrijk dat de Regering ernaar heeft gestreefd, het verbod van allerlei vormen van discriminatie toe te spitsen. Ik ben niet helemaal gelukkig met de wijze

waarop dit is gebeurd. Daarom heb ik ook een amendement op dit stuk ingediend. Ik kan de gedachtengang van de heer Bakker helemaal volgen. Het begrip 'ras' is volstrekt omwetenschappelijk. Daar staat echter tegenover dat het, toch ook internationaal, een zekere betekenis, een omlijning heeft gekregen. Het is gelukkig tegenwoordig algemeen bekend dat rassendiscriminatie als een ernstige vorm van discriminatie moet worden beschouwd.

De heer **Bakker** (CPN): Internationaal is juist bijvoorbeeld in dat verdrag die passage zo nadrukkelijk gekomen op grondslag van wat zeer duidelijk rassendiscriminatie is, zoals in Zuid-Afrika voorkomt. Daar is sprake van rassendiscriminatie.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik beschouw dan blijkbaar in tegenstelling tot u het begrip ras als volstrekt onwetenschappelijk. Het wordt echter algemeen gehanteerd en het heeft langzamerhand in Nederland een bepaalde context gekregen.

De heer **Bakker** (CPN): De vaklui in de wetenschap hanteren het begrip ras natuurlijk wel. Voor ons is dat niet een zaak om ons in te verliepen. Het gaat mij erom – en de heer Roethof heeft dat heel goed begrepen – dat juist het begrip anti-semitisme dat wij hebben gekend, niet afgedekt wordt door het hanteren van het begrip ras in dit grondwetsartikel. Dat is het punt.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik ben niet met de heer Bakker aan het vechten. Ik wil alleen betogen dat men van verschillende kanten tegen deze zaak kan aankijken en dan toch tot dezelfde conclusies kan komen. Ook ten aanzien van allerlei andere begrippen rijzen natuurlijk dit soort interpretatiemoeilijkheden. Als ik zeg dat wij in Nederland lange tijd geleefd hebben in de veronderstelling dat zich in Nederland geen vormen van rassendiscriminatie voordeden en dat wij helaas hebben moeten ervaren dat dit tegenwoordig wel het geval is, dan kan ik menen dat ik daarmee iets zeer duidelijk uitspreek. Uit ervaring blijkt echter dat dit niet zo volstrekt duidelijk is voor iedereen. Dat is juist de reden waarom de heer Bakker en ik ons op dezelfde lijn bevinden. Ook ik heb van het begin af aan moeilijkheden gehad met de limitatieve opsomming in dit non-discriminatie-artikel.

In de rechtspraak kwam ook een geval voor dat ten aanzien van Surinamers men zich afvroeg of dat onder rassendiscriminatie viel. Ook wat dat betreft, blijkt dat niet volstrekt duidelijk

## Roethof

is wat met dit soort begrip onder alle omstandigheden wordt bedoeld. Daarom vind ik de gedraglijn van de Conventie van Rome veel logischer. Die geeft enerzijds een veel ruimere opsomming dan de Regering. De Regering noemde maar vijf gevallen van discriminatie, maar de Conventie van Rome geeft een veel ruimere opsomming voorbeeldsgewijze.

Artikel 26 van de VN-conventie inzake de burgerlijke en politieke rechten doet hetzelfde. Dat voorbeeldsgewijze zit hier in doordat ingevoegd is het woord 'zoals', 'such as' in de Engelse tekst. Nu wijst Alkema er naar mijn mening terecht op dat dit in beide gevallen gehanteerde woord 'zoals' duidelijk maakt dat hier niet van een limitatieve opsomming sprake is. Hij geeft dat aan in het pre-advies over de Europese Conventie en het Nederlandse recht, 1976 blz. 121.

Dus blijf ik mij ook in het licht van deze internationale verdragen afvragen waarom hier dan wel de keuze op die limitatieve opsomming is gevallen. De vraag rijst dan of er op die manier geen discrepantie ontstaat tussen de eerste en tweede zin van het eerste artikel. Wat genieten de opgesomde categorieën meer en – nog belangrijker misschien – wat genieten de niet opgesomde categorieën minder?

De opsomming is tot op zekere hoogte willekeurig te noemen. De heer Bakker heeft daar voorbeelden van genoemd. De positie van de homofielen blijft met name duister. Ik neem die nog eens apart, omdat er gevallen zijn, ook de heer Huijsen heeft daarop gewezen, waarvan de gang van zaken onbevredigend is. De homofielen komen met name in de schriftelijke stukken nogal eens voor. De Regering beroept zich ten aanzien van de homofielen in reactie op wat de Raad van State naar voren brengt op de eerste zin. Maar nogmaals, wat is dan de betekenis van de tweede zin?

Weer een ander probleem rijst, als men de tweede zin als zodanig nog eens onder de loupe neemt. Gaat men uitsluitend op die zin af, dan worden de daarin genoemde categorieën juist niet gelijk behandeld. Ten aanzien van het ras – wat dit ook moge wezen – zijn de meest verstrekkende bepalingen opgenomen in de Nederlandse Strafwet met name; iets minder bescherming tegen discriminatie geniet daar de godsdienst. Wij hebben dit destijds uitvoerig besproken bij de goedkeuring van het verdrag inzake de rassendiscriminatie. Toen heb ik ook al gezegd: dat het wel heel merkwaardig

was geregeld. In de eerste plaats had ik die godsdienst er helemaal niet in willen hebben in afwachting van de totstandkoming van een internationaal verdrag daarover, waaraan wordt gewerkt, maar het tegenargument was toen: de godsdienst staat er nu al in en laat hem er dan in staan. Daarna heb ik gezegd: dan wordt het een vreemde situatie, dat men voor het ras meer bepalingen gaat maken dan voor de godsdienst – ik had er uiteraard ook de levensovertuiging bij betrokken –, dat men een aantal artikelen noemt, waarin met het ras en de godsdienst naast elkaar zet en vervolgens een aantal artikelen, waarin dit niet gebeurt. Dat is het tweede geval. Voorts ontbreken bepalingen geheel ten aanzien van de politieke gezindheid of het geslacht. Nu ben ik er, zoals bekend, niet op uit, het aantal strafbaarstellingen in de Nederlandse wet verder uit te breiden dan strikt noodzakelijk is, maar hier ontstaat grote onduidelijkheden en ik geloof, zoals ik bij amendement heb voorgesteld, dat de invoeging van het woordje 'zoals' al deze ellende kan voorkomen. Men zou natuurlijk kunnen voorstellen: noem dan die categorie van de homofielen er maar bij als zesde, maar dan is vanzelfsprekend een ander lid van de Kamer al gauw geneigd te zeggen: nu heb je die groep vergeten en die moet ook in de limitatieve opsomming. Wij kunnen daarom beter van die opsomming afstappen dan dat wij haar nog zouden uitbreiden. Ik vind het op zich zelf wel zinvol – dat zou men ook nog kunnen bedenken – om de tweede zin te handhaven en het niet af te laten lopen met de eerste zin door schrapping namelijk voor te stellen van de tweede.

Ik wil een opmerking maken over de gelijkheid van vrouwen, ter sprake gebracht op pagina 17 van de memorie van antwoord. Wat dat betreft, wil ik vragen of de Regering eigenlijk beschikt over gegevens, in hoeverre bij overheidsdiensten vrouwen meedingen en met welk resultaat wat aangaat haar gelijkheid van kansen.

Het artikel dat wij nu bespreken, verbiedt ook een ongelijke behandeling van vreemdelingen. Een pikante vraag is tot op welke hoogte een spreidings- of integratiebeleid voor Surinamers en Zuid-Molukkers in overeenstemming te brengen is met dit non-discriminatie-artikel. Wat wordt precies bedoeld met de voordeelregelingen voor bepaalde nationaliteiten? Ik vermoed dat in de stukken allereerst aan de Europese Gemeenschap is gedacht. Dekt de tekst echter tevens de uitspraak van het Internationale Hof van Justitie van

1933 inzake de positieve gelijkheid? De Minister kan die terugvinden in 'Recueil des Arrêts' van dat Hof, stuk AB64 op blz. 19. Het betrof hier een kwestie met betrekking tot de toenmalige Duitse minderheid in Albanië en het bezoeken van de scholen aldaar. In dit arrest wordt heel duidelijk gemaakt dat de regeringen van de diverse landen ten opzichte van hun minderheden echte gelijkheid moeten nastreven, hetgeen iets geheel anders is dan formele gelijkheid. Dit wil zeggen dat zij op een gegeven moment minderheden ook anders moeten durven behandelen juist om hun achterstelling te voorkomen. Kunnen Zuid-Molukkers worden verplicht in huizen te wonen omdat Nederlanders daar ook in wonen? Men kan dat een wat gezocht voorbeeld vinden, maar het gaat er mij om – daar ging het het Hof van Justitie destijds ook om – dat minderheden op een gegeven ogenblik juist ter voorkoming van achterstelling anders benaderd behoren te worden dan de meerderheid. Elke minderheid die dat wenst, heeft ook het recht op het beleven van haar eigen identiteit; dat mag nooit vergeten worden.

Op blz. 19 van de memorie van antwoord lees ik dat er geen bewust streven mag zijn naar een godsdienstige – en dus ook politieke – eenzijdige personeelssamenstelling van een bepaald onderdeel van een overheidsdienst. Mag men bij sollicitaties naar een overheidsfunctie naar godsdienst of politiek vragen als daarbij niet de geschiktheid voor die specifieke functie aan de orde is, zoals bij de burgemeester? Deze vraag wordt, dunkt mij, actueel als men haar bekijkt in het licht van artikel 1.3 dat thans ook aan de orde is: 'Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar'. Onze vraag in het voorlopig verslag of het in de toekomst nog zal voorkomen dat iemand niet wordt benoemd omdat hij zelf of een familielid tot een bepaalde politieke partij behoort, is niet beantwoord. Er wordt slechts gesproken over de bekende betrouwbaarheidseisen van de BVD voor bepaalde functies. Er wordt ook slechts gesproken over burgemeesters en niet over deze, naar mijn mening, toch wel zeer relevante vraag.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Het is een beetje vreemd om hier in één termijn twee keer te spreken, maar de ene keer was het ter toelichting van het amendement en nu is het om over een paar andere aspecten nog iets te zeggen.

Wij juichen het toe, dat in dit eerste artikel het begrip 'politieke gezindheid' wordt opgenomen onder de onderwerpen, waarbij niet mag worden gediscrimineerd. Wij vinden dat dit een belangrijk winstpunt is. Eerlijk gezegd, betreuren wij nogal de wijze waarop de Minister daar vooral in de memorie van antwoord onderuit tracht te draaien door de kwestie van de geschiktheid zo'n enorm gewicht toe te kennen, dat onder die geschiktheid vrijwel alles gaat vallen, want daarop komt het praktisch neer. Het is niet meer de geschiktheid om het beroep uit te oefenen, maar de geschiktheid om nog een achtenswaardig burger te zijn in dit land.

Wij vinden dit jammer omdat hierdoor het opnemen van deze passage iets huichelachtigs krijgt: aan de ene kant legt men in de Grondwet iets vast, maar aan de andere kant breekt men dit in de toelichting weer af, met een ijver, een betere zaak waardig. Het betreft met name een aantal concrete gevallen. Ik denk aan artikel 1.3 en aan 1.1, de kwestie van de burgemeestersbenoemingen, waarbij de Minister ongeveer het standpunt inneemt, wat het benoemen van een communist betreft, van 'Over mijn lijk!'. Wij betreuren dit. Als de Minister meent, dat in de Grondwet politieke discriminatie moet worden uitgesloten, dan moet hij hieruit de consequenties trekken. Wil hij dit niet doen en constateert hij op een gegeven moment, dat grondrechten tegenover grondrechten komen te staan – hierop komt zijn redenering neer – dan moet hij dit op een duidelijker en preciezer wijze aangeven, zodat het kan worden bestreden.

Overigens blijven wij, met anderen, van mening dat het goed is om de betreffende bepaling op te nemen. Wij zijn namelijk van mening, dat dit stukje grondwetswijziging hiermee inderdaad iets programmatisch krijgt, hetgeen velen in de Grondwet niet wilden. Zonder enige twijfel zal dit amendement straks zo worden ingevuld.

Ik heb reeds gezegd, dat wij de gelijkstelling toejuichen van levensovertuiging en godsdienstige inspiratie. Het betekent, dat bij opnemings hiervan in de Grondwet op geen enkele wijze onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders, of zij tot een bepaalde godsdienstige richting behoren of dat zij hun handelwijze putten uit een bepaalde levensovertuiging die niet godsdienstig behoeft te zijn. Naar onze mening zal dit een aantal consequenties hebben voor het gedrag van de

overheid. Ik denk bijvoorbeeld, dat formulieren waarin aan sollicitanten voor een overheidsbetrekking naar hun godsdienstige richting wordt gevraagd zullen moeten worden veranderd, omdat het volgens de Grondwet dan niet meer ter zake doet. De Staat neemt hiermee ook de plicht op zich om zich tot alle burgers te wenden op een wijze die alle burgers gelijkelijk aanspreekt. Dat heeft ook consequenties voor een aantal in eerste termijn door mij genoemde elementen: de formulering van wetsontwerpen, van Koninklijke besluiten en van het randschrift op de gulden.

Ik wil ten slotte motiveren, waarom ik op dit punt een amendement heb ingediend, terwijl het amendement van de heer Roethof al ter tafel lag. Wij beogen waarschijnlijk precies hetzelfde, maar naar onze mening is het woord 'zoals' op deze plaats in de Grondwet niet geheel passend. Het is gedeeltelijk een kwestie van gevoelswaarde, denk ik. Het geeft het gevoel van 'laten wij eens wat opnoemen'. Dit zit in het woordje 'zoals'. Het dekt ook niet de Engelse term 'such as'. Het heeft een lagere uitdrucksingswaarde. Het leek ons minder passend om dit, min of meer tot een gevoel van een achteloze opsomming leidende, voegwoordje in de Grondwet op te nemen. Vandaar dat wij hiervoor een andere vorm aanbevelen.

□

**Minister De Gaay Fortman:** Mijnheer de Voorzitter! De vragen over de juiste betekenis van de artikelen 1.1 en 1.3 zullen deels door mij en deels door de regeringscommissaris worden beantwoord. De laatste zal met name ingaan op artikel 1.3.

Aangezien het voorschrift is dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld vraagt mevrouw Kappeyne van de Coppello of daaruit mag worden afgeleid dat ongelijke gevallen ongelijk mogen worden behandeld. Het antwoord luidt bevestigend, want die gevallen zijn nu eenmaal ongelijk. Vertonen zich in de kring van ongelijke gevallen gelijke trekken dan moet weer het beginsel van het artikel gelden dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. In elk geval – daarom heeft het tweede lid van het artikel zin – mag bij de behandeling van ongelijke gevallen niet worden gediscrimineerd.

Hieraan is geen strafbepaling verbonden, om duidelijk te maken dat het in alle aspecten van het openbaar bestuur geldt. In de eerste plaats zijn er omtrent discriminatie al allerlei bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. De heer Roethof en anderen hebben

daarop gewezen. In de tweede plaats richt het verbod van discriminatie zich ook tot al het hoger toezicht dat voor de vraag staat of het besluiten van lagere organen moet goedkeuren, ongemoeid moet laten of moet vernietigen.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Het was niet mijn bedoeling bedreiging met straf in de grondwet op te nemen. Ik heb die opmerking alleen gemaakt naar aanleiding van iets dat in de memorie van antwoord stond. Er werd daarin in het vooruitzicht gesteld dat niet op al die punten strafsancities zouden worden gemaakt. Dat verbaasde mij, evenals de heer Roethof.

**Minister De Gaay Fortman:** Misschien is het noodzakelijk, wanneer dit artikel wordt aangenomen, de strafwet na te gaan om te zien of aanvulling ervan nodig is. Dat heb ik niet willen uitsluiten. Het is zo algemeen is gesteld om alle organen van de overheid in te scherpen dat zij op geen enkel terrein mogen discrimineren en dat zij de plicht hebben discriminatie actief tegen te gaan.

Met opzet is het woord 'discriminatie' gebruikt. Discriminatie heeft in het gehoor een pejoratieve betekenis. Dat is ook exact de bedoeling. Er mag wel onderscheid worden gemaakt. Als men het verschil tussen discriminatie en geoorloofd onderscheid uiteen gezet wil zien, moet men het arrest van het Europese Hof van de Rechten van de Mens lezen over de zogenaamde Belgische taalzaken. Het Straatsburgse Hof heeft een fraaie beschouwing gewijd aan de vraag of elk onderscheid discriminatie is. Men kwam daarbij tot twee criteria. Ten eerste: onderscheid mag worden gemaakt, mits het doel waarvoor men het onderscheid maakt niet discriminatoir is; ten tweede: de weg die men bewandelt om dat doel te bereiken mag evenmin discriminatoir zijn.

**De heer Van Mierlo (D'66):** Dat is nauwelijks een uitleg van wat discriminatie is!

**Minister De Gaay Fortman:** Het is bij de discriminatie zo als hetgeen Augustinus bij het vragen naar een definitie van de tijd ervoer: als het mij wordt gevraagd, weet ik het niet; als het mij niet wordt gevraagd, weet ik het precies.

Als men aan iemand vraagt: Wat is discriminatie, dan gaat hij een redevoering houden. Laat ik een poging mogen doen. Discriminatie is een ander behandelen op een zodanige wijze, dat hij die ander duidelijk maakt, dat



## De Gaay Fortman

hij deze aspecten van zijn mens zijn als een onvolwaardige beschouwt. Het is duidelijk, dat men nu zal gaan vechten om de interruptiemicrofoon, omdat door deze formule niet alles wordt gedeckt.

De heer **Drees** (DS'70): Wij zijn in dit opzicht tamelijk redelijk.

In bepaalde talen kan het woord 'discriminatie' een positieve klank hebben. Ik denk aan 'discriminatie tase'. In het Nederlands is het pejoratief. De kortste omschrijving is naar mijn mening het introduceren van niet relevante kernmerken bij de keuze. Dat is het begrip discriminatie.

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Maar degene, die discrimineert, vindt dit uiterst relevant.

De heer **Drees** (DS'70): Dat hangt ervan af. Ter zake van tal van wettelijke bepalingen is er daarna het probleem van toelichting of eventueel rechterlijke toetsing aan bepaalde wetten. De kern van het begrip discriminatie is het maken van een niet relevant onderscheid. Neem nu de kwestie van de woonplaats. Van ochtend heeft de Minister gezegd, dat ondanks alle verhalen in de Grondwet over woongelengenheid de gemeente toch het recht blijft behouden om de vestiging van bepaalde Nederlanders te weigeren; bijvoorbeeld als gevolg van gebrek aan woningen kan het begrip economische binding worden gehanteerd. Dat is geen discriminatie, dit wordt beschouwd als een criterium, dat mag worden gebruikt. Men zou niet het criterium van ras mogen hanteren.

De heer **Bakker** (CPN): Iemand uit Suriname!

De heer **Drees** (DS'70): Een buitenlander. Een Surinamer is een buitenlander. Dat zal de heer Bakker bedoelen. De gemeente Zeist heeft ten opzichte van buitenlanders veel grotere bevoegdheden dan tegenover binnelanders.

Minister **De Gaay Fortman**: Wat de heer Drees zegt, is ongetwijfeld verdedigbaar, maar naar mijn mening ontbreekt hieraan iets waarop de geachte afgevaardigde de heer De Gaaij Fortman wees. Het is niet de vraag of men een niet relevant onderscheid maakt. Dit gebeurt herhaaldelijk. Dit is echter in tal van gevallen niet kwetsend. Men kan hoogstens zeggen: hij weet niet beter, want hij maakt een niet relevant onderscheid. Het gaat er bij discriminatie juist om, dat men de ander kwetst en dat men in de meerderheid

van de gevallen – er is natuurlijk ook onbewuste discriminatie – de ander wil kwetsen. Dit kan naar gelang van de situatie verschillen. Ik acht het voorbeeld van de Surinamers niet zo gelukkig, maar omdat het al is gebruikt in dit debat, zal ik het ook als voorbeeld gebruiken. Als ik tegen een van mijn vrienden zeg, dat hij een echte Surinamer is, is er een grote kans, dat hij zich uiterst geveleid voelt. Wanneer ik echter op straat wordt omvergelopen door een Surinamer – meestal word ik wel ontzien – en ik zeg tegen hem: 'Jij bent verdorie een echte Surinamer', is dit in hoge mate discriminerend.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik geef de Minister groot gelijk, als hij zegt, dat discriminatie een pejoratief is. De Minister zegt verder, dat het daarom expres wordt gebruikt. Als dit echter zo is, is het niet zo logisch dit aan vijf gebieden te verbinden, want onderscheid maken in de pejorative zin zal altijd door de Grondwet worden afgekeurd.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij komen hiermee op een ander punt, mijnheer de Voorzitter. Ik stel mij voor hierop in den brede in te gaan.

Ik heb willen zeggen, dat wij het woord discriminatie moeten gebruiken, omdat de Nederlandse taal niet beschikt over een ander woord dat 'het een ander op grond van een bepaalde eigenschap of een bepaalde omstandigheid krenken' aanduidt. Daarom moeten wij naar een van oorsprong Latijns woord grijpen en 'discriminatie' gebruiken, omdat dit woord in ons taalgebruik is opgenomen en exact weergeeft wat wij bedoelen: een ander aanspreken, behandelen of bejegenen op een wijze die hem krenkt, omdat hij een bepaalde eigenschap heeft, van bepaalde afkomst is, een bepaald geloof belijdt of een bepaalde politieke gezindheid heeft. Ik kom nog terug op wat de geachte afgevaardigde de heer Van Mierlo zei: 'U bent niet consequent, omdat u maar een paar gebieden noemt.'

De geachte afgevaardigde Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft gevraagd of wordt gewerkt aan een overzicht van wetten, die discriminerend zijn. Ik herinner mij dat ik in verband met het jaar van de vrouw op het departement een stuk heb moeten afdoen, dat aangaf welke bepalingen discriminerend waren ten opzichte van de vrouw in de wetgeving, die onder mijn departement ressorteerde. Ik denk niet dat wordt gewerkt aan een overzicht dat zich bezighoudt met de vraag of discriminatie in de meest rui-

me zin van het woord in de Nederlandse wetgeving nog voorkomt. Wel is het zo dat het Ministerie van Justitie, wanneer het te maken krijgt met nieuwe wetsvoorstellen die in de Ministerraad aan de orde komen, die toets aanlegt.

De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft gezegd dat je met het begrip 'ras' niet uitkomt. Hij heeft gezegd: neem bij voorbeeld de Surinamers; als je zegt, dat de discriminatie van Surinamers een discriminatie op grond van ras is dan heb je het mis, want dat is geen discriminatie op grond van ras in verband met de vcelvormige samenstelling van de Surinaamse samenleving. Daarom frappeerde het mij dat de geachte afgevaardigde, een van zijn collega's interrumperende, zei: in Zuid-Afrika is het een rassenkwestie. Ik merk op, dat de samenstelling van de niet-blanke bevolking in Zuid-Afrika trekken van overeenkomst vertoont met die van de bevolking van Suriname.

Dat brengt mij op wat ik tegen de geachte afgevaardigde wilde zeggen. Het is best mogelijk dat je een geleerd betoog kan houden, dat discriminatie van een Surinamer, – Creool, Chinees, Hindoestaan, Indiaan, Libanees, enz. – niet geschiedt op basis van ras maar dat in het spraakgebruik en in de beleving van de zaak door de Nederlandse bevolking in dat geval wel degelijk sprake is van ras. Ik zou niet graag in onze discussies, laat staan in onze wetgeving, introduceren dat je het begrip 'ras' zou moeten interpreteren naar de verworvenheden van de wetenschap. Naar mijn idee heeft de wetenschap op dat punt veel te berde gebracht maar is zij er nooit in geslaagd duidelijk te maken wat precies het verschil in ras is. Dan springt men naar een ander woord en spreekt men over etnische verschillen. Ik meen dat iedereen het erover eens is, dat je ook niet op grond van etnische verschillen iemand mag discrimineren.

Met andere woorden: ik geloof dat ook datgene wat de geachte afgevaardigde en ik verfoeien, namelijk anti-semitisme, best voor de interpretatie van dit artikel mag worden gebracht onder het begrip 'ras' en dat het, indien de geachte afgevaardigde het niet te berde zou hebben gebracht, niet in twijfel zou zijn getrokken.

De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft bezwaar tegen het opnemen van het begrip 'politieke gezindheid'. Hij heeft gezegd: het komt in de proeve niet voor en het komt bij de staatscommissie-Cals-Donner niet voor. Wij hebben, omdat wij al weer wat verder voortgeschre-

## De Gaay Fortman

den zijn op de weg van het nadenken, bepaalde dingen van de staatscommissie niet overgenomen of gewijzigd overgenomen.

Ik kan, na alles wat ik in de memorie van toelichting, de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag heb gezegd, niet inzien wat ik zou kunnen toevoegen aan de daarin aangevoerde argumenten. Het lijkt mij duidelijk dat in een staat als de Nederlandse niet gediscrimineerd mag worden naar politieke gezindheid. Het kan nochtans nodig zijn uit allerlei overwegingen om wel onderscheid te maken naar politieke gezindheid. Het is duidelijk dat de gemeenteraden in Nederland die zich bezighouden met de inspraak voor de benoeming van een nieuwe burgemeester inderdaad het onderscheid naar politieke gezindheid maken.

De geachte afgevaardigde heeft gezegd: Wanneer gij de politieke gezindheid invoert, loopt ge het risico dat, wanneer op grond van de vrijheid van vereniging en vergadering die aan beperkingen onderhevig is een fascistische vereniging wordt verboden, die vereniging stelt: dat mag niet, want er mag niet worden gediscrimineerd naar politieke gezindheid. Neen, mijnheer de Voorzitter, dan geldt in de eerste plaats dat – zoals wij vanmorgen met elkaar hebben vastgesteld – de grondrechten alleen kunnen functioneren binnen het bestaande rechtstelsel in Nederland. In de tweede plaats sluit het artikel niet uit, dat men een geoorloofd onderscheid maakt, mits men maar in de gaten houdt met welk doel men het onderscheid maakt en welke middelen men benut om tot dat doel te geraken.

Ik heb al iets gezegd over het verband tussen de twee zinnen, waarover de heer Roethof sprak. Ik herhaal, dat men niet kan volstaan met het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Omdat het discriminatie-artikel verdergaat, moet het opgenomen worden.

De heer **Roethof** (PvdA): Men moet het wel limitatief houden.

Minister **De Gaay Fortman**: Daarover was de heer Van Mierlo zojuist ook al ongerust. Ik kom er echt op terug. Bovendien is er geen mens die mij toestaat deze zaal te verlaten als ik daarover niets heb gezegd.

De geachte afgevaardigde heeft gevraagd of en in hoeverre er gegevens bestaan over het aantal vrouwen dat bij overheidsdiensten meedingt en in hoeverre zij wellicht ervaren dat zij op

grond van hun vrouw-zijn gediscrimineerd worden.

Dat overzicht bestaat niet. Het enige dat ik kan nagaan, omdat ik de lijst van alle sollicitanten voor burgemeestersbenoemingen onder ogen krijg, is dat er uitzonderlijk weinig vrouwen solliciteren voor de vervulling van een burgemeestersvacature.

De heer **Bakker** (CPN): Daarop weten wij misschien wel wat.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik constateer ok dat daar weer vrouwen solliciteren de commissarissen zoveel aandacht aan die vrouwen geven dat ik mij kan voorstellen dat enkele, mannelijke, kandidaten zich gediscrimineerd zouden voelen, wanneer zij van de aanbeveling zouden kennis nemen.

Indien nodig mag men naar godsdienst en politieke richting vragen bij sollicitaties. Bij burgemeesters is dat nodig. Bij mij zou de politieke richting er niet zo verschikkelijk veel toe doen. Gezien echter de veelvuldige verzoeken die ik krijg van leden van bepaalde fracties, wil deze Kamer dat ik weet welke politieke gezindheid de lieden hebben die graag burgemeester willen worden. Zelf heb ik daarmee niet zoveel moeite, want ik discrimineer ze niet naar die politieke gezindheid.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat is nu in de stukken ook geprobeerd en ik heb juist geprobeerd om dat eruit te krijgen. Nu wordt het weer toegeschoven naar die burgemeesters en straks wellicht naar de BVD. Wij hebben daarover hele discussies gehad in een ander verband, wij vonden dat die lijsten veel te groot waren enz. Is het, afgezien van die gevallen nodig om in de sollicitatieformulieren naar de godsdienst te vragen?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb net gezegd dat het hier niet nodig is, maar in bepaalde functies wel. Ik ben mijn betoog begonnen met de mededeling dat ik het in het algemeen gesproken niet nodig vind, maar dat ik voor bepaalde functies een uitzondering wil maken. Toen heb ik de uitzondering genomen, die in mijn voordeel was omdat zij door de Kamer gewenst wordt, namelijk het voorbeeld van de burgemeesters.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik begrijp dus dat dat de enige uitzondering is.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik kan dat niet zeggen, want ik weet het niet. In een bepaald opzicht, in een bepaalde plaats, bij een bepaalde persoon kan de politieke gezindheid of de godsdienst een rol gaan spelen in verband

met het feit dat men een onderscheid moet maken. Men mag echter niet discrimineren.

Bovendien heb ik nooit begrepen welke bezwaren men heeft om te vertellen welke godsdienst men belijdt, dan wel of men geen godsdienst belijdt.

De heer **Bakker** (CPN): Men heeft wel eens bezwaar om te zeggen dat men geen godsdienst belijdt. Dat komt inderdaad voor.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat roept geen enkel bezwaar op.

De heer **Bakker** (CPN): Neen, natuurlijk niet. Ik neem aan, dat, als iemand bij u komt voor de functie van kamerbezoeker, dit hierbij geen rol zal spelen. In tal van gemeentes speelt dit echter wel een rol. Daar spreekt men dan ook niet liever over het feit, dat men lid is van een kerkgenootschap.

Minister **De Gaay Fortman**: Des te beter dat wij zeggen, dat het niet mag!

De heer **Bakker** (CPN): Wij willen nu juist dat deze bepaling uit alle sollicitaties en waar dan ook, wegvalt. Dan moet u een soort van aanwijzing geven dat alleen voor bepaalde functies een aanduiding van godsdienstige gezindheid of van levensovertuiging gewenst is. Dan kan het ook door ons worden gecontroleerd en door iedereen.

De heer **Roethof** (PvdA): Naar mijn mening is het: gelijke gevallen, gelijk behandelen. Wij vragen dus niet meer naar de godsdienst, behalve in die en die gevallen. Dan is het duidelijk.

Minister **De Gaay Fortman**: In het algemeen vind ik dat men er niet naar moet vragen. Omdat ik vind dat men soms een verschrikkelijk punt maakt van de persoonlijke levenssfeer, terwijl het helemaal geen zaak is van de persoonlijke levenssfeer, heb ik gezegd dat naar mijn mening niemand zich behoeft te schamen voor het belijden van een godsdienst en het hebben van een levensovertuiging, of op dat punt een ledig vat te zijn. Dat mag allemaal in dit land en Goddank mag dat.

De heer **Roethof** (PvdA): Het is natuurlijk niet de kwestie of men zich ergens voor schaamt, maar wel dat wij in het kader van de privacy er steeds meer op beducht zijn, dat allerlei instanties, ook niet-overheidsinstanties, diverse gegevens vragen. Men moet zich bij iedere gelegenheid dat die zaken aan de orde komen, afvragen, naar welke gegevens men redelijkerwijs kan informeren als overheidsinstantie of als

## De Gaay Fortman

particuliere instantie. Het is dus niet zozeer gelegen aan de kant van dege-  
ne die solliciteert, die dan trouwens  
vaak in een afhankelijke positie ver-  
keert, maar het is meer gelegen aan de  
kant van de instanties. Wij weten bo-  
vendien, dat zeer onschuldige gege-  
vens, waarnaar op een gegeven mo-  
ment wordt gevraagd, als die in een  
computer gestopt worden, gekoppeld  
kunnen worden aan andere computer-  
bestanden, waardoor er ten slotte ge-  
heel andere, veel minder onschuldige  
gegevens uitkomen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Daar staat  
tegenover dat ik niet begrijp, wat de  
zin is van het niet vragen van gege-  
vens. Denkt men nu heus, dat men dis-  
criminatie bestrijdt doordat men be-  
paalde feiten niet weet? Ik geloof daar  
helemaal niets van.

De heer **Bakker** (CPN): Volgens de pas-  
sage die wij in de Grondwet opnemen  
zijn zij niet relevant.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik ben het  
met de Minister eens, dat het best rele-  
vant kan zijn om alle mogelijke dingen  
van een bepaald persoon af te weten.  
Het bestrijden van discriminatie be-  
tekent niet het niet weten van feiten,  
maar het willen leven met feiten, het  
ze kunnen aanvaarden.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer  
de Voorzitter! Ik heb weer wat geleerd,  
namelijk dat ik mij voortaan zal moe-  
ten onthouden van overwegingen ten  
overvloede. Die schijnen te leiden tot  
het maken van bijzaken tot hoofdza-  
ken. Ik veroorloof mij toch nog een op-  
merking ter informatie van de geachte  
afgevaardigde de heer Roethof, die er-  
aan herinnerde dat in deze Kamer de  
vraag aan de orde is geweest, of er  
niet te veel vertrouwensfuncties zijn. Ik  
heb toen toegezegd, dat ik hiervoor  
een werkgroep in het leven zou roe-  
pen. Die werkgroep is er inderdaad; zij  
is alleen nog niet klaar.

De volgende vraag moet ik nog con-  
creet beantwoorden: Mag je naar  
godsdienst en politieke richting vra-  
gen, indien relevant? Indien relevant –  
om die term ook maar eens te gebrui-  
ken –: Ja. Indien het discriminatoir is:  
onder geen beding. Daarom heb ik ook  
gezegd, dat het discriminatieartikel  
zich niet alleen tot de rijksoverheid  
richt, maar tot alle overheden in Ne-  
derland.

De heer **Bakker** (CPN): Dus op het mo-  
ment dat het relevant is, moet natuur-  
lijk ook worden aangeduid waarom  
het relevant is.

Minister **De Gaay Fortman**: Dan moet  
degene die dit vraagt voor zichzelf de  
overtuiging hebben dat hij het discri-  
minatie-artikel niet overtreedt en hij  
moet in staat zijn om dat, indien hem  
dat wordt gevraagd door iemand die  
daartoe het recht heeft, duidelijk te  
maken. De bewijslast rust op hem. Wie  
onderscheid maakt heeft de bewijslast  
duidelijk te maken dat zijn onderscheid  
niet discriminerend is, althans zo zie ik  
het op het ogenblik.

De heer Roethof heeft naar het spre-  
dingsbeleid inzake Surinamers en Mo-  
lukkens gevraagd. Wij hebben gezegd  
dat elke grondwet zich binnen het gel-  
dende rechtssysteem beweegt. Het  
kan dus noodzakelijk zijn dat men een  
spreiding van Surinamers en Zuidmo-  
lukkens bevordert, maar men kan hen  
niet dwingen. Men kan niet iemand  
oppakken en zeggen: Gij zult in Harlin-  
gen gaan wonen of gij zult in Midwol-  
da gaan wonen of gij zult in Beetgu-  
ermolen gaan wonen. Dat kan niet,  
maar het is niet discriminatoir, wan-  
neer men maar een doel voor ogen  
heeft dat zuiver is en middelen ge-  
bruikt die zuiver zijn.

Ook kan de vraag worden gesteld:  
Kan je mensen die niet gewend zijn  
om in huizen te wonen, verplichten te  
doen omdat Nederlanders nu een-  
maal zo gek zijn dat zij dat doen? Wie  
hier woont, is onderworpen aan de  
hier geldende rechtsorde. Ook daar-  
over bestaat een uitspraak van Straats-  
burg, niet van het Hof maar van de  
Commissie. Een Nigeriaan, in Eng-  
land woonachtig, heeft er zich op be-  
roepen dat hij niet voor de Engelse  
rechter mocht worden gebracht we-  
gens doodslag op een landgenote om-  
dat de wet van zijn land hem verplicht-  
te die landgenote te doden aangezien  
zij bezeten was. Daarvan hebben zo-  
wel de Engelse rechter als, later, de  
Europese Commissie gezegd, dat de  
Nigeriaan die zich in Engeland bevindt  
zich zal hebben te schikken naar het le-  
venspatroon dat in Engeland geldt,  
even goed als iemand die in een ander  
land gaat wonen zich zal moeten schik-  
ken naar het levenspatroon van dat  
land. Het is met andere woorden altijd  
weer – daarom is het zo treffend dat de  
heer Veerman het naar voren heeft ge-  
bracht – een kwestie van kijken naar de  
functionering van de grondrechten in  
de bestaande rechtsorde.

Kan het voorkomen dat iemand om  
zijn politieke overtuiging niet wordt  
benoemd? Op gevaar af dat ik word  
misverstaan: Ja, dat kan! Dat kan na-  
melijk gebeuren wanneer het in het  
geheim gebeurt. De meeste zonden  
worden in het geheim bedreven, maar

het mag niet, wanneer het namelijk  
discriminatoir is. Het is mogelijk dat  
men in een bepaalde gemeente van  
mening is dat men iemand van een be-  
paalde politieke richting niet kan be-  
noemen en dat men als het even kan  
moet mikken op iemand van een an-  
dere politieke richting.

De heer Bakker heeft het opnemen  
van de politieke gezindheid een 'winst-  
punt' genoemd. Hij heeft daaraan toe-  
gevoegd dat de Minister een huichel-  
achtig man is, omdat hij langs de weg  
van de geschiktheid de hele zaak weer  
uitholt. Dat is mijn bedoeling uiteraard  
niet geweest. Ik heb er alleen op willen  
wijzen – men kan in Nederland iedere  
week constateren, dat men op volko-  
men achtenswaardige gronden ie-  
mand van een politieke gezindheid in  
een bepaalde functie – het behoeft niet  
alleen om burgemeesters te gaan,  
maar kan betrekking hebben op alle  
mogelijke functies in de openbare  
dienst – wél benoemt, terwijl iemand  
van een andere politieke richting niet  
in die functie wordt benoemd. Ik zeg  
niet dit gelukkig te vinden. Ik vind de  
politisering van de burgemeestersbe-  
noeringen, de politisering van de be-  
noeringen in de Raad van State en de  
politisering van de benoeringen van  
de Commissarissen van de Koningin  
geen gelukkige ontwikkeling. Ik probeer  
daarom, zo lang ik deze verant-  
woordelijkheid heb, ervoor te zorgen  
dat de politisering van die benoemin-  
gen niet leidt tot achterstelling en niet  
leidt tot discriminatie.

De heer **Bakker** (CPN): U hebt nog  
handen vol werk!

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is juist,  
maar ik beschik over een goede ge-  
zondheid en over een onvoorstelbare  
ijver. Daardoor gaat het goed!

Ik meen dat de opmerking van de  
geachte afgevaardigde, dat ik zou heb-  
ben gezegd dat 'niet dan over mijn lijk  
communistiche burgemeesters zullen  
worden benoemd' bij wijze van spre-  
ken was bedoeld. Ik geloof dat wij hier-  
op thans niet uitvoerig moeten ingaan.  
De heer Bakker en ik weten van elkaar  
precies hoe wij erover denken.

Ik heb een paar jaar geleden bij de  
behandeling van mijn begroting met  
één van zijn fractiegenoten, de heer  
Dragstra, hierover een gedachtenwis-  
seling gehad. Ik heb toen exact gezegd  
waarom ik vind, dat ik geen commu-  
nisten als burgemeester kan voordra-  
gen. Dat betekent echter niet, dat ik  
meen dat communisten niet in over-  
heidsdienst werkzaam kunnen zijn. De  
realiteit is, dat zij er zijn en ik heb daar  
geen moeite mee.



## De Gaay Fortman

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Verbindt u dan toch niet een eigenschap, die als negatief wordt opgevat, met een bepaalde politieke gezindheid? Kan daaruit niet de conclusie worden getrokken, dat het wel een vorm van discriminatie is?

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, ik probeer duidelijk te maken dat ik hier vanuit mijn verantwoordelijkheid een onderscheid moet maken. Maar op tal van punten interesseert het mij niets welke politieke overtuiging mensen hebben. Ik denk dat ik van minder dan 10 mensen op mijn departement weet welke politieke overtuiging zij hebben en ik voel mij daar gelukkig bij.

De heer **Huijsen** heeft gesuggereerd om artikel 1.1. te doen luiden: De Nederlandse wetten gaan uit van de gelijkwaardigheid van alle mensen. Discriminatie op welke grond dan ook is niet toegestaan.

De eerste zin roept de vraag op waarom de bepaling alleen voor de wetgevende en niet voor de besturende organen een norm inhoudt. Ik vraag mij verder af welke motivering ertoe leidt het door de Regering voorgestelde gelijkheidsbeginsel te vervangen door het beginsel van de gelijkwaardigheid van alle mensen. Het komt mij voor dat het, opgenomen in de grondwet, in het algemeen als een nastrevenswaardig beginsel zal fungeren en niet als een recht waarvan de burger de nakoming kan afdwingen. Dit laatste is in sterkere mate het geval bij het door de Regering voorgestelde artikel, dat bovendien al de nodige rechtstreekse toepassing in de rechtspraak heeft gevonden. Ik blijf dan ook de voorkeur geven aan het regeringsvoorstel.

Wat betreft de discriminatie blijft nog over de vraag of het moet blijven bij de opsomming van de vijf gronden. Wij hebben de vijf gronden opgenomen, die naar onze mening in de Nederlandse samenleving het meest ter zake zijn. Verschillende afgevaardigden zijn echter van mening – ik noem de heren **Bakker**, **Roethof** en **Huijsen** – dat de tweede zin ruimer moet worden gemaakt.

Mijnheer de Voorzitter! Gehoord hebbende de gedachtenwisseling moet ik zeggen, dat ik overtuigd ben dat men gelijk heeft. Men beroept zich daarbij mede op de bepaling, zoals die luidt in het Europees Verdrag betreffende de mensenrechten en in het verdrag van de Verenigde Naties. Ik ben overtuigd, dat het beter is de opsomming niet limitatief maar enumeratief

te maken. Dan rijst de vraag aan welke redactie de voorkeur moet worden gegeven. De heren **Roethof** en **Bakker** beogen hetzelfde. Op taalkundige gronden geef ik de voorkeur aan de redactie, die de heer **Bakker** heeft voorgesteld.

Omdat ik van mening blijf, dat het goed is om de politieke gezindheid te noemen, moet ik aanneming van het amendement van de heer **Jongeling** ontraden.

De keuze tussen de amendementen van de heer **Bakker** en de heer **Roethof** laat ik aan de Kamer over met een voorkeur mijnerzijds voor het amendement van de heer **Bakker**.

Mijnheer de Voorzitter! Misschien mag nu de regeringscommissaris de brokken, die ik achter gelaten heb, bij elkaar vege!

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Waarom neemt u het amendement van de heer **Bakker**, waarvoor u een voorkeur hebt, niet over? Dan is de Kamer er vanaf.

De **Voorzitter**: In dit stadium zal dat moeilijk kunnen, omdat er op hetzelfde punt twee amendementen zijn ingediend.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het zou de werkzaamheden van de Kamer wel aanzienlijk vergemakkelijken. Er behoeft dan immers niet meer over te worden gestemd, tenzij de Kamer daar anders over denkt.

De **Voorzitter**: Een amendement kan worden overgenomen, wanneer dat niet is bestreden. Als er op eenzelfde onderwerp twee amendementen zijn ingediend, kan de Regering er moeilijk een van overnemen en het andere niet. Als de heer **Roethof** zijn voorstel wil intrekken, dan kan de Regering het amendement-**Bakker** overnemen.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat wil ik bij dezen doen, mijnheer de Voorzitter!

De **Voorzitter**: Aangezien het amendement-**Roethof** c.s. (stuk nr. 12) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

Naar mij blijkt, bestrijdt de Kamer het amendement-**Bakker** niet, zodat de Minister als hij daartoe bereid is, dat amendement kan overnemen.

Minister **De Gaay Fortman**: Daartoe ben ik bereid, mijnheer de Voorzitter!

De **Voorzitter**: Aangezien het amendement-**Bakker** c.s. (stuk nr. 18) door de Regering is overgenomen, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

□

De heer **Simons** (Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening): Mijnheer de Voorzitter! Het was een lange en zeer interessante discussie, waarbij ik voor mijzelf alleen maar een vraag over de verhouding van de artikelen 1.1 en 1.3 heb aangetekend. In artikel 1.3 staat dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. In artikel 1.1 wordt niet gesproken over Nederlanders. De bedoeling van artikel 1.3 is, te bestendigen de voorkeur die ook in de thans bestaande Grondwet wordt uitgesproken, namelijk om daarbij de voorkeur aan Nederlanders te geven. Het sluit geenszins uit – dat is ook in de stukken naar voren gebracht – dat eventueel ook vreemdelingen kunnen worden benoemd, maar Nederlanders hebben er als het ware meer aanspraak op. In vele landen ziet men dit verschijnsel, waarvoor twee redenen zijn aan te geven. Het wordt als een soort recht van de burgers gezien om wanneer de overheid in het algemeen functies te vergeven heeft, daarvoor allereerst de burgers in aanmerking te doen komen en dan wel op gelijke voet, dus zonder discriminatie. Bovendien wordt het ook juist gevonden voor de vervulling van de openbare dienst zelve dat deze in beginsel wordt vervuld door personen die geacht kunnen worden een bijzondere aanhankelijkheid tot het Nederlandse bestel te bezitten.

Mijnheer de Voorzitter! Naar mijn mening kan ik het hierbij laten.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil in de eerste plaats een opmerking maken over het verschil in 'onderscheid' en 'discriminatie'. Als ik de Minister goed heb begrepen, heeft hij gezegd dat onderscheid wel mag worden gemaakt, mits het doel niet discriminatoir is. Ik meen dat dit niet helemaal een goede omschrijving is die de gevaren in de praktijk ondervangt. Ik zou de voorkeur geven aan de omschrijving 'mits het resultaat niet discriminatoir is'. Ik zal hier een klein voorbeeld van geven. Wij hebben met de commissie voor CRM maandag een bezoek gebracht aan een woonwagenkamp en uit hetgeen ons daar werd verteld, bleek dat een woonwagenbewoonster in een bepaalde plaats iets meer in een winkel moest betalen, omdat zij uit een woonwagenkamp afkomstig was. Als vergelijking zou men kunnen nemen de situatie in sommige dorpen waar men veel toeristen heeft en waar het

## Kappeyne van de Coppello

wel eens gebruikelijk is om aan toeristen iets meer te vragen voor hetgeen zij kopen dan aan de inwoners van het dorp zelf. Ik geloof dat in beide gevallen de bedoeling niet discriminatoir is, maar het effect wel. Ik zou het in het geval van de woonwagenbewoners bepaald onjuist vinden en eventueel vatbaar voor een toetsing.

De Minister heeft gezegd dat hij eigenlijk niet voelt voor een inventarisatie van de wetgeving om nog eens na te gaan in hoeverre er discriminatie schuilt in sommige bepalingen. Hij heeft al erg veel tijd en zorg besteed aan het uitkammen op het punt van de vrouwenemancipatie. Dat betrof een onderzoek naar de vraag in hoeverre er voor vrouwen discriminerende bepalingen zouden zijn. Ik had de indruk dat de Minister dat niet uit zich zelf had bedacht, maar dat hij dat had gedaan op aandrang van de emancipatiecommissie en geluiden uit deze Kamer. Het lijkt mij veel logischer om de inventarisatie in het geheel af te ronden en niet slechts bij nieuwe wetgeving na te gaan of er discriminatie in voorgestelde bepalingen zou kunnen zitten. Er moet ook eens in de bestaande wetgeving worden gekeken of er onbedoeld door nieuwe situaties toch aan een bepaalde regeling niet een discriminatoir effect kan worden ontzegd, hetgeen zou moeten worden veranderd door een wetswijziging.

□

De heer **Huijsen**: Mijnheer de Voorzitter! Zoëven is gesproken over mogelijke strafsancities. Daarbij werd verwezen naar bestaande bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Er lijkt mij hierbij een probleem te bestaan ten aanzien van artikel 1, sub 1. Ik denk dan aan artikel 137c uit het Wetboek van Strafrecht. Dat is een uitwerking van het Verdrag van New York. Dit verbiedt discriminatie op grond van ras en godsdienst. Ik heb er in mijn inleidend verhaal naar verwezen. De uitwerking is daar toch wel limitatief. Ik denk daarbij aan de affaire in Almelo waarbij mensen werden geweerd uit een bar-dancing op grond van seksuele geaardheid. De officier van justitie heeft toen klachten afgewezen omdat naar zijn mening duidelijk uit de memorie van toelichting met betrekking tot het Wetboek van Strafrecht artikel 137c bleek dat hierbij andere gronden van discriminatie niet aan de orde zijn. Men komt nu met een grondwettelijke bepaling, terwijl er in het Wetboek van Strafrecht nog restanten voorkomen – dit voorbeeld is wel een recent restant

– die het in wezen weer ongedaan maken. Wat is de opvatting van de Regering hierover? Bedoelt de Regering dat deze discriminatie-mogelijkheden moeten kunnen blijven bestaan en zo neen, wat is er dan aan te doen? Moeten die wetten dan niet toch worden uitgekamd?

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben best bereid, de correctie van mevrouw Kappeyne op mijn omschrijving van het geoorloofd onderscheid te aanvaarden. Voor mij zit het doel mede in het resultaat. Als het doel onjuist is en men bereikt het resultaat niet, dan is het des te beter. Als men het resultaat wel bereikt, valt het onder het ongeoorloofde doel. Dat maakt al duidelijk dat men niet al improviserend tijdens deze vergadering een uitgewogen definitie moet trachten te geven van geoorloofd onderscheid en discriminatoir onderscheid.

Wat betreft het onderzoek naar discriminatoire bepalingen in de Nederlandse wetgeving wil ik nog het volgende opmerken. Ik heb niet gezegd dat ik er niet veel voor voel. Ik heb alleen gezegd dat het naar mijn weten niet gebeurt. Ik weet alleen dat het gebeurd is op het punt van discriminatie van de vrouw. Of ik dat nu zelf bedacht heb, of dat mijn ambtenaren gezegd hebben dat het verstandig zou zijn, of dat in de ministerraad een besluit is genomen dat het zou gebeuren, is voor de zaak zelf van geen betekenis.

Wat de opmerking van de heer Huijsen betreft, het volgende. Wanneer een officier van justitie weigert te vervolgen, kan men daarover volgens de geëigende voorschriften in beroep gaan. Het is best mogelijk dat artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht in het licht van de nieuwe grondwetsbepaling te restrictief is geformuleerd. Ik maak mij sterk dat mijn collega van Justitie of zijn opvolger daar dan wel aandacht aan zal geven en zo nodig tot verbetering van het artikel zal overgaan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik merk nog op, dat de tweede zin van artikel 1.1 na het overnemen van het amendement-Bakker c.s. door de Regering als volgt moet worden gelezen: Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Beraadslaging over artikel 1.4, waarop zijn voorgesteld:

een amendement-Kappeyne van de Coppello c.s. (stuk nr. 16);

een gewijzigd amendement-Waltmans c.s. (stuk nr. 21, I).

□

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! In dit artikel wordt voorgesteld, het actief en passief kiesrecht als een zelfstandig grondrecht op te nemen in de Grondwet. Nu heeft mijn fractie zich afgevraagd, wat de verhouding is tussen het voorgestelde artikel en het wetsontwerp dat beoogt, niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht te geven voor de gemeenteraden. Zou uit een oogpunt van systematiek de plaatsing van de hiermee samenhangende materie bij het onderhavige artikel niet te overwegen zijn? De verruiming ten opzichte van wetsontwerp 13 991 in die zin, dat de wet deze rechten ook kan toekennen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn, wordt ons inziens gerechtvaardigd door de toenemende relativering van het nationaliteitsbeginsel, onlangs ook nog door de rechtbank van Roermond.

Dat is hetzelfde argument – die relativering van het nationaliteitsbeginsel – dat de Regering gebruikt bij wetsontwerp 14 200 inzake de uitlevering van Nederlanders. Daarbij zou een opneming van deze materie hier slechts inhouden, dat de wetgever kan bepalen, of – en zo ja – hoe en wanneer deze rechten aan niet-Nederlandse ingezetenen kunnen worden gegeven.

De heer Waltmans heeft op dit punt een wijzigingsvoorstel ingediend, inmiddels gewijzigd en voorkomend op stuk nr. 21. De bedoeling van die wijziging is het niet bij voorbaat uitsluiten van het kiesrecht voor ingezetenen die geen Nederlander zijn. Dat is naar ons gevoel een punt, dat overweging verdient, nu het actief en passief kiesrecht voor Nederlanders vast zelfstandig grondrecht wordt vastgelegd. Indien dit amendement werd aanvaard, zou het in het wetsontwerp 13 990 voorgestelde artikel 7, lid 7, moeten komen te vervallen en zou de tekst van het in het wetsontwerp 13 990 voorgestelde eerste lid van artikel 7.6 dienen te worden aangepast.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Het naar voren schuiven van het actieve en passieve kiesrecht als grondrecht brengt enige technische bezwaren mee, maar de principiële voordelen overwegen. Die technische bezwaar is dat men het kiesrecht loskoppelt van de functie van de organen waarvoor het kiesrecht geldt. Het sa-

## Kappayne van de Coppello

menvoegen in één verband en soms zelfs in één artikel was nu juist een overweging om de vrijheidsrechten en de sociale grondrechten met elkaar te vervlechten in dit hoofdstuk. Hier wordt het recht eerst in het algemeen geformuleerd en de uitoefening ervan met nadere bijzonderheden wordt voor sommige vertegenwoordigende lichamen in andere hoofdstukken uitgewerkt.

Ik vind het kiesrecht het merg van het politieke leven, onmisbaar als fundament van ons democratisch rechtsbestel. Daarom acht ik het vastleggen ervan in dit artikel goed. Met de Regering wil ik erkennen, dat het uit systematisch oogpunt minder verkieslijk is, op deze plaats in de Grondwet in te gaan op het kiesstelsel als zodanig.

Dat betekent wel dat, voor zover in andere hoofdstukken op het kiesstelsel voor bepaalde vertegenwoordigende lichamen wordt ingegaan, die bepalingen alleen een beperkte strekking hebben en bij dit artikel 1.4 bewust verzuimd wordt algemene regels over het meest wenselijke kiesstelsel vast te leggen. Duiken er intussen volstrekt nieuwe algemene vertegenwoordigende lichamen op, dan kan men zijn gang gaan wat het kiesstelsel betreft.

Ik ben erg blij dat de Regering de delegatie krachtens de wet bij dit algemene artikel heeft teruggenomen. Toch geloof ik dat de beperkingsbevoegdheid die in het artikel, zoals het nu na wijziging luidt, nog iets te ruim is. Er kan namelijk inbreuk gemaakt worden op het principe dat een kiesgerechtigde niet meer stemmen mag uitbrengen dan een andere kiesgerechtigde. Het stemmen als gevolmachtigde reken ik daar niet onder. De gemachtigde is bij het uitoefenen van het stemrecht als het ware de volmachtgever. De Regering heeft meermalen gezegd dat zij die ongelijkheid niet wil. Om die ongelijkheid, al was het maar bij wijze van uitzondering, te voorkomen heb ik een amendement ingediend. In het voetspoor van de opinie van de Kamer ten tijde van het amendement-Troelstra, wordt met dit amendement niet bedoeld een uitspraak te doen over een meervoudig of enkelvoudig kiesstelsel, ook al zou men bij het lezen van de tekst wel op die gedachte kunnen komen.

Dus toevoeging van de volzin 'meervoudig kiesrecht is uitgesloten' heeft betrekking op het begrip gelijkelijk. Deze bepaling zou op zichzelf niet uitsluiten dat voor een verkiezing een kiesstelsel wordt gehanteerd, waarbij ieder gelijkelijk meer dan een stem kan uitbrengen.

Dan heb ik nog een vraag. Getrapte verkiezing behoort ook tot de toelaatbare uitzonderingen. Ik kan mij voorstellen dat men die uitzonderingsmogelijkheid wil behouden voor de Eerste Kamer, die nu eenmaal een heel speciale eigen positie in het staatsbestel heeft. Dat is gisteren weer gebleken. Is het echter wel zinvol getrapte verkiezing uitdrukkelijk mogelijk te maken voor nieuwe algemeen vertegenwoordigende lichamen? De Regering gaat toch geen loze uitzonderingsbevoegdheid creëren? Heeft zij aan bepaalde concrete gevallen gedacht en zo ja, welke?

□

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Wij zijn de Regering erkentelijk voor het feit dat zij in dit artikel de woorden 'of krachtens' heeft willen schrappen. Het is duidelijk dat de opname van het kiesrecht als grondrecht onze bijzondere instemming heeft, waardoor dit rechtsbeginsel, dat zo wezenlijk is voor onze parlementaire democratie, nu ook in de Grondwet wordt opgenomen.

Er zijn vanmiddag al meer principiële opmerkingen over dit artikel gemaakt zodat ik mij daarvan verder zal onthouden. Intussen hebben wij kennis kunnen nemen van de wetsontwerpen die betrekking hebben op de Staten-Generaal. De Minister zal zich herinneren dat wij oorspronkelijk een voorbehoud hebben gemaakt ten aanzien van dit artikel, of wij daarover zouden kunnen discussiëren indien wij niet op de hoogte zouden zijn van wat de Regering zou gaan voorstellen met betrekking tot bijvoorbeeld de incompatibiliteiten van de leden van de Staten-Generaal. Dat voorstel ligt er nu. Het is niet meer dan een wetsontwerp en de Kamer zelf moet daarover nog een voorlopig oordeel uitspreken. Nu de opvattingen van de Regering hierover kenbaar zijn en de incompatibiliteiten volstrekt gelijk zijn aan de huidige, menen wij dat wij ons voorbehoud in dezen kunnen laten varen. Wij onderstrepen dan de mening van de Regering dat aanvaarding van het artikel 1.4. niemand bindt ten aanzien van de andere onderwerpen die wij hier nog moeten behandelen. Wij waren daarvan al overtuigd; wij zijn erover verheugd dat de Regering het in dezen met ons eens is.

Ik wil nog een enkele kanttekening maken met betrekking tot de opmerking die wij hebben aangedragen in de schriftelijke voorbereiding over de opname van een leeftijdsbepaling in dit artikel. Wij hebben toen gesteld dat

het toch juist zou zijn te lezen: ledere Nederlander van 18 jaar en ouder heeft gelijkelijk het recht... . Een nadere overweging heeft ons ertoe gebracht ons af te vragen of het niet verstandiger zou zijn ervan te maken: ledere Nederlander, niet jonger dan 18 jaar, heeft gelijkelijk het recht... .

Wij hebben op dit punt toch geen amendement ingediend, maar wij willen toch graag een korte gedachtenwisseling met de Regering hierover hebben. De Regering heeft ook uit een oogpunt van systematiek onze gedachten in dezen niet willen overnemen. Zij heeft ook enkele andere kanttekeningen geplaatst, die inhielden dat het op deze plaats wat oneigenlijk zou aandoen. Het zal ook geen toepassing vinden op de specifieke bepalingen voor elk orgaan. Daarmee zijn zij het eens; ook wij hebben dat niet beoogd door onze gedachten in het voorlopig verslag te ontwikkelen in de richting waarin wij dat hebben gedaan. Wat wij wel hebben beoogd, is dat de opname van die leeftijds-grens in dit artikel aan dat artikel meer realiteitsgehalte zou geven.

Er staat nu immers: ledere Nederlander heeft gelijkelijk het recht... . Dat is op zich natuurlijk niet waar; niet iedere Nederlander heeft dat recht, laat staan gelijkelijk; alleen zij die aan een aantal voorwaarden voldoen. De meest universele voorwaarde, gelijkelijk geldend voor iedere Nederlander die jonger is dan 18 jaar, is nu juist die leeftijdsgrens. Vandaar dat wij uit een oogpunt van systematiek en duidelijkheid naar de burger toe, het wenselijk hadden gevonden om deze leeftijdsbepaling reeds in dit artikel op te nemen.

Ik zou het ook anders kunnen zeggen: als wij, bij voorbeeld voor extern gebruik, de in Nederland geldende grondrechten na de aanvaarding van dit hoofdstuk en van de hele herziene Grondwet, naar bevriende relaties in het buitenland zouden sturen, zou toch reeds uit dit eerste hoofdstuk – waarin die samengevatte grondrechten zijn opgenomen – moeten blijken waarin beperkingen liggen die voor een gehele groep Nederlanders gelden. Dat is onze bedoeling geweest en niet meer. Vandaar dat wij aan dat punt ook vandaag nog de nodige aandacht hebben willen schenken.

Ten aanzien van het ingediende amendement van de heer Waltmans – zojuist toegelicht door de heer De Gaaij Fortman – wil ik erop wijzen dat in het voorlopig verslag /van wetsontwerp 13 991 onze inbreng daarover nogal negatief is geweest. Dat betekent dat wij op de gronden die wij



## Van der Sanden

daarin zeer uitvoerig en omstandig hebben uiteengezet, grote vraagtekens plaatsen bij de toekenning van het kiesrecht aan ingezetenen/niet-Nederlanders voor de gemeenteraden. Ik geloof dat wij in een wat moeilijke positie komen, nu wij – en dat is volstrekt juist – eerst dit artikel en dit hoofdstuk behandelen, waar de fractie van de heer De Gaaij Fortman dit element uitsluit dat door de Regering zelf in wetsontwerp 13 991 naar voren is gebracht, dit naar voren haalt en er een veel algemener strekking aan geeft, al voegt de heer De Gaaij Fortman er in zijn toelichting aan toe, dat hij niet bij voorbaat wil uitsluiten dat aan niet-Nederlandse ingezetenen het kiesrecht kan worden toegekend.

Welnu, dat is ook de motivering van de Regering geweest bij het wetsontwerp 13 991, dat zich daar uitsluitend tot de gemeenteraden beperkt. Gelet op het voorbehoud dat wij daar hebben gemaakt en gelet op het stadium waarin de gedachtenwisseling tussen de Kamer en de Regering zich op dit punt bevindt, meen ik dat ik weinig steun voor dit amendement in het vooruitzicht kan stellen.

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Zou de heer Van der Sanden het ongrondwettig achten, indien dit amendement geen deel van de Grondwet zou uitmaken? Acht hij het in de eerste plaats ongrondwettig om zonder voorafgaande grondwetswijziging een dergelijk kiesrecht voor gemeenteraden te regelen en zou hij het in de tweede plaats eveneens ongrondwettig achten om dat voor provinciale staten of voor de Kamer te doen?

De heer **Van der Sanden** (KVP): In de context waarin de Regering ontwerp 13 991 heeft geplaatst en de motivering die zij hierbij heeft gegeven, lijkt het mij, dat als het niet hier staat, het niet ongrondwettig kan zijn in het hoofdstuk, de provincies en de gemeenten betreffende. Aangenomen dat de Kamer dit wetsontwerp aanvaardt en dat hierin de beperking tot de gemeenten wordt opgenomen, zou het naar mijn mening ongrondwettig zijn, het voor de provincies weer toe te passen. Ben ik duidelijk?

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Neen!

De heer **Van der Sanden** (KVP): U vraagt of ik het als het niet in het eerste hoofdstuk komt, ongrondwettig zou vinden als het dan wel voor provincies en gemeenten wordt bepaald. Mijn antwoord hierop is 'neen', want in de

Grondwet komt te staan, als de Kamer wetsontwerp 13 991 aanneemt conform de voorstellen van de Regering, dat de wet kiesrecht voor gemeenteraden kan toekennen aan ..... etcetera.

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Maar wij toetsen de wet aan de Grondwet. Het is de vraag, of u in deze Kamer de grondwettigheid van een wetsvoorstel zou betwisten.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Ik heb zojuist van de Minister gehoord, dat de grondrechten slechts kunnen functioneren in het kader van het geldende rechtsstelsel. Op dat moment gaan wij een uitzondering maken op het algemene grondrecht, het recht namelijk dat inhoudt, dat het kiesrecht uitsluitend aan Nederlanders kan worden toegekend. Er komt te staan, wat de verkiezing voor gemeenteraden betreft, dat de wet ook anders kan bepalen: aan ingezetenen-niet-Nederlanders die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Als mij wordt gevraagd, of dit grondwettig is, dan zeg ik 'ja, als de Kamer de formulering van het betreffende hoofdstuk zo aanvaardt'. Met deze beperking is dit uiteraard grondwettig, maar hieruit kan niet voortvloeien, dat het ook zou kunnen voor provincies. Anders begrijp ik de vraag van de geachte afgevaardigde niet,

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): De vraag is – wij moeten hier elk wetsvoorstel aan de Grondwet toetsen – of u (ervan uitgaande, dat de Grondwet de bepaling die het actief kiesrecht aan Nederlanders toekent bevat, doch niet een bepaling die de wettelijke mogelijkheid schept om dit recht ook aan niet-Nederlanders, ingezetenen zijnde, toe te kennen) de grondwettigheid van een wettelijke regeling van dit recht zult betwisten. Dit is de vraag.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dat is niet het geval, in het kader van de andere voorstellen die de Regering in dit verband heeft gedaan. Wij hebben dit argument trouwens niet aangevoerd in het voorlopig verslag bij ontwerp 13 991.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Misschien mag ik iets hierover zeggen. Wij moeten bedenken dat op zich zelf, zelfs indien deze bepaling het kiesrecht voor vreemdelingen lijkt uit te sluiten, een andere grondwettelijke bepaling, namelijk in het zevende hoofdstuk van de Grondwet, dit recht mogelijkerwijze aan niet-Nederlanders zou kunnen geven. Het is geen kwestie van toetsing van gewone wetsontwerpen aan de Grondwet, maar het tegenover elkaar plaatsen van twee wets-

ontwerpen die beide deel uitmaken van de Grondwet en die dus juridisch van dezelfde kracht zijn. Er komt echter nog iets bij, namelijk dat de bepaling van artikel 1.4 weliswaar over het kiesrecht van Nederlanders spreekt, maar dat zij op zich zelf in het geheel niet uitsluit, dat het kiesrecht ook aan niet-Nederlanders wordt toegekend.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dit was ook het einde van mijn opmerkingen, zij het, dat ik gaarne het antwoord van de zijde der Regering afwacht op de meer technische suggestie zoals neergelegd in het amendement van mevrouw Kappeyne van de Coppello.

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Over het amendement van de geachte afgevaardigde de heer Waltmans, per substitutie toegelicht door de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman, is reeds iets gezegd in de zojuist gehouden gedachtenwisseling waaraan de regeringscommissaris heeft deelgenomen.

De heer Waltmans stelt voor aan artikel 1.4 toe te voegen dat bij de wet de in het artikel bedoelde rechten ook kunnen worden toegekend aan ingezetenen die geen Nederlander zijn. Mijn bezwaren tegen het amendement zijn van systematische en van inhoudelijke aard. De geachte afgevaardigde wil blijkens de toelichting op zijn amendement dat artikel 1.4 niet bij voorbaat uitsluit het kiesrecht ook toe te kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen. Zoals de regeringscommissaris zojuist heeft uiteengezet is daarvoor de toevoeging van de geachte afgevaardigde niet nodig, want artikel 1.4 sluit het toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlanders niet uit.

Het artikel heeft de strekking het kiesrecht te verzekeren aan Nederlanders. Evenmin als bijvoorbeeld artikel 1.3 de benoeming van buitenlanders in Nederlandse openbare dienst uitsluit, verhindert artikel 1.4 op zich zelf de wetgever aan anderen dan Nederlanders kiesrecht te verlenen. Daarom hoort de door de geachte afgevaardigde voorgestelde volzin in het artikel niet thuis. Artikel 1.4 heeft niet de bedoeling de vereisten van het kiesrecht vast te leggen en ook niet de vereisten van het Nederlanderschap. Zou men het wel zo opvatten, dan zouden in artikel 1.4 ook de vereisten van leeftijd en ingezetenschap moeten worden neergelegd. Daarmee zou artikel 1.4 een geheel ander karakter krijgen.

De vereisten voor het actieve kiesrecht worden ook in de herziene grondwet geregeld in de bepalingen

## De Gaay Fortman

die op de verkiezingen van de vertegenwoordigende lichamen betrekking hebben.

Zo stelt in het hoofdstuk inzake de lagere openbare lichamen artikel 7.6, eerste lid, het bezit van de Nederlandse nationaliteit als eis voor het actief kiesrecht voor provinciale staten en gemeenteraden. Omdat de Regering meent dat op deze eis uitzonderingen mogelijk moeten zijn, volgt op artikel 7.6 het bij wetsontwerp 13 991 voorgestelde artikel 7.7, waarin de wetgever de bevoegdheid wordt gegeven ook aan niet-Nederlandse ingezetenen het actieve en passieve kiesrecht voor de gemeenteraden toe te kennen.

Wanneer de geachte afgevaardigde de heer Waltmans zou menen dat deze mogelijkheid ook bij de verkiezing van provinciale staten en de Tweede Kamer zou moeten bestaan, zou hij artikel 7.7 moeten amenderen en verder bij het kiesrecht voor de Tweede Kamer de opnemings van een bepaling als artikel 7.7 moeten voorstellen. Hij zou dan bereiken wat hij nu met zijn amendement op artikel 1.4 beoogt. Andere direct gekozen vertegenwoordigende lichamen kent de Grondwet niet. Voor niet in de Grondwet genoemde vertegenwoordigende lichamen is de wetgever vrij al dan niet het vereiste van Nederlanderschap te stellen.

Ik heb inhoudelijk bezwaar tegen het amendement, omdat het verder gaat dan het bij wetsontwerp 13 991 voorgestelde artikel 7.7 dat alleen voor de gemeenteraadsverkiezingen afwijkt van het vereiste van de nationaliteit.

Het komt mij onjuist voor invloed op de samenstelling van het nationale parlement toe te kennen aan personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Omdat de leden van provinciale staten en leden van de Eerste Kamer kiezen, meen ik dat ook het kiesrecht voor de Statenverkiezingen voorbehouden moeten blijven aan Nederlanders.

Derhalve moet ik de aanvaarding van het amendement van de heer Waltmans ontraden.

Met genoegen heb ik vernomen dat mevrouw Kappeyne zich met enige bedenkingen kan verenigen met het voornemen van de Regering om het kiesrecht als grondrecht in de Grondwet op te nemen. Zij heeft mij de vraag gesteld of ik nog getrapte verkiezingen voor andere lichamen dan de Eerste Kamer in mijn hoofd heb. Het antwoord luidt ontkennend. Als ik mijn zin had gekregen, zou zelfs het getrapte kiesrecht voor de Eerste Kamer zijn af-

geschapt, maar de Kamer heeft mij daarin niet willen volgen.

Mevrouw Kappeyne wil via haar amendement de betekenis van artikel 1.4 op een bepaald punt scherper doen uitkomen. Door het toevoegen aan het artikel van de volzin 'Meervoudig kiesrecht is uitgesloten' wil zij uitdrukkelijk zien vastgelegd dat bij verkiezingen van algemene vertegenwoordigende lichamen nooit een bepaalde groep kiezers een zwaarder of juist zwakker kiesrecht kan worden verleend dan andere groepen.

De geachte afgevaardigde is met mij van mening dat de hoofdregel van het voorgestelde artikel 1.4 – 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen' – mede het verbod van meervoudig kiesrecht omvat.

Artikel 1.4 laat op die hoofdregel bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen toe. Wat nu de in de Grondwet geregelde vertegenwoordigende lichamen betreft – de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden – ben ik van mening, dat men ervan kan uitgaan, dat de desbetreffende grondwetsbepalingen aan de gewone wetgever geen ruimte meer laten om een vorm van meervoudig kiesrecht in het leven te roepen.

Ten aanzien van die lichamen is de conclusie, dat de Grondwet het meervoudig kiesrecht reeds uitsluit. Welnu, wat de geachte afgevaardigde voorstelt, kan alleen betekenis hebben voor niet in de Grondwet geregelde algemeen vertegenwoordigende lichamen, zoals de Raad van Rijnmond, de agglomeratieraad Eindhoven en bepaalde op de Wet gemeenschappelijke regelingen berustende algemeen bestuurlijke samenwerkingsorganen.

Is het nu nodig voor deze vertegenwoordigende lichamen nog met zoveel woorden in de Grondwet te gaan vastleggen, dat de wetgever de beperkingsbevoegdheid niet mag gebruiken voor het creëren van een regeling van meervoudig kiesrecht? Ik betwijfel dat. Rond de eeuwwisseling zijn er in ons land wel pleidooien gehouden voor de invoering van een gezins- of hoofdenkiesrecht of van een zogenaamd huismanskiesrecht. Dat laatste was een uitvinding van mijn toenmalige ambtsvoorganger, de heer Kuyper. Het zou ertoe hebben geleid, indien het ingevoerd zou zijn, aldus de hoogleraar Fabius, dat diegene het kiesrecht zou verkrijgen, die in het huis de

ereplaats bij de kachel had. Terecht is er dan ook van het huismanskiesrecht niets maar dan ook niets terechtgekomen. Toen in 1917 bij een amendement-Troelstra het verbod van meervoudig kiesrecht in de Grondwet werd vastgelegd, was dat in feite al een niet meer omstreden zaak. Nu zal toch wel niemand meer op het idee komen, om verschil in stemrecht tussen verschillende categorieën van kiezers te bepleiten.

De heer **Roethof** (PvdA): Kijkgeld betalen als vorm van huismanskiesrecht!

Minister **De Gaay Fortman**: Wij zouden hiermee weer bij de kentekenen van geschiktheid voor het kiesrecht terecht komen. Deze tijd hebben wij echter achter ons gelaten. Het nu nog specifiek in de Grondwet opnemen van een verbod van meervoudig kiesrecht acht ik een anachronisme. Het is voldoende, dat het verbod van dit verschijnsel in de hoofdregel van artikel 1.4 is begrepen. Mijn conclusie is dan ook, dat dit amendement overbodig is. Ik heb geen bezwaar om de beslissing hierover aan de Kamer over te laten.

Ik moet mij verontschuldigen tegenover de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden. Hij zal door de regeringscommissaris worden beantwoord.

□

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik meen, dat er nog slechts één vraag over is, die niet in een amendement is neergelegd, namelijk waarom de leeftijd van achttien jaar niet als minimum in dit artikel is genoemd. Hier toe is geen reden. Het is voldoende, wanneer het grondrecht wordt geformuleerd. Een detaillering hiervan zou vooruitlopen op een beslissing van de Kamer omtrent de leeftijden die bij de specifieke colleges, Staten-Generaal, de Provinciale Staten en de gemeenteraden, in andere wetsontwerpen worden voorgesteld. Deze algemene bepaling moet algemeen worden gehouden. Het is daarom beter hierin niet een leeftijd te noemen. Hierover zou strijd kunnen ontstaan en die is beter op zijn plaats bij de andere wetsontwerpen.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een enkele opmerking over mijn amendement maken. De bedoeling van artikel 1.4 zoals het nu is voorgesteld, is het principe te handhaven dat al geruime tijd wordt aangenomen en nu ook uitdrukkelijk in de Grondwet

## Kappeyne van de Coppello

staat, namelijk het one-man-one-vote-principe. Door de formulering van het artikel zelf is het echter helaas mogelijk hierop bij wet een uitzondering te maken. Ik acht het zeer trouwhartig, als wordt gezegd, dat dit in de praktijk nooit zou gebeuren. Dit is voor mij helemaal geen garantie. Andere uitzonderingen en beperkingen worden elders in de Grondwet of in de wetgeving geregeld. Die uitzonderingen en beperkingen zijn precies bekend. Ik geloof dat men, als men wil blijven uitgaan van het principe one-man-one-vote, de beperkingen die de tekst nu mogelijk maakt in dezelfde tekst moet uitsluiten.

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Zowel de regeringscommissaris als de Minister – in die volgorde – hebben gesteld dat het niet opnemen van een tekst die de wet de mogelijkheid laat om kiesrecht aan niet-Nederlanders toe te kennen niet betekent dat het daarmee is uitgesloten. Ik neem daarvan nota. Dat maakt het amendement van de heer Waltmans ter zake overbodig. Ik trek het hierbij in.

De **Voorzitter**: Aangezien het gewijzigde amendement-Waltmans c.s. (stuk nr. 21, I) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Het tweede punt is wat in het zevende hoofdstuk moet staan en wat daarvan de betekenis is. Is het noodzakelijk het kiesrecht voor gemeenteraden voor niet-Nederlanders in de Grondwet te regelen, althans de mogelijkheid daartoe? Als dat niet geregeld zou zijn in het zevende hoofdstuk is mijn vraag: is een wetsvoorstel, dat dit beoogt te doen dan te beoordelen als ongrondwettig?

De stelling van de Minister is dat, nu het daar wel geregeld wordt, het in zoverre limitatief is dat het voor de niet daarin genoemde organen, die wel in de Grondwet worden geregeld, ongrondwettig zou worden.

Ik neem er nota van dat, indien het voorgestelde artikel 7.7 blijft zoals het is en wij de mogelijkheid voor de wetgever zouden willen scheppen om ook voor de Provinciale Staten of voor de Tweede Kamer actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlanders te regelen, wij dan een amendement moeten indienen op artikel 7.7.

**Minister De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft gezegd: het is allemaal achtereenvolgend wat zij zegt, maar er staat dan toch maar dat men het recht heeft gelijkelijk, enz. te kiezen behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Onze stelling is de volgende geweest. Sedert de aanneming van het amendement-Troelstra is het in Nederland geldend recht dat geen meervoudig kiesrecht kan worden ingevoerd. De nieuwe Grondwet stapt in de continuïteit van het voorafgaande recht. Men mag er dus van uitgaan dat een invoeren van meervoudig kiesrecht bij de in artikel 1.4 genoemde wet ongrondwettig zou zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat begrijp ik niet, want de tekst van het amendement-Troelstra is weggelaten. Als men een andere grondwettelijke tekst voorstelt kan ik mij niet helemaal voorstellen dat het argument dat daarmee de oude Grondwet op dezelfde manier zou worden gecontinueerd ook werkelijk geldig zou zijn.

**Minister De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! In dat opzicht is er verschil van mening tussen de geachte afgevaardigde en mij. Voor mij is niet alleen de letter van de Grondwet beslissend. Voor mij is beslissend wat zich in een praktijk van jaren in de Grondwet en er omheen als rechtsovertuiging heeft gevormd. Daardoor is het systeem van de Grondwet duidelijker geworden en dat systeem verzet zich tegen de invoering van meervoudig kiesrecht. Ik heb al gezegd dat ik van mening ben dat het amendement van de geachte afgevaardigde overbodig is. Ik heb er echter aan toegevoegd dat ik de beslissing over het amendement aan de Kamer overlaat. Mijn standpunt is: De Kamer richt op dit punt tussen de geachte afgevaardigde en mij.

De heer De Gaaij Fortman heeft twee vragen gesteld. Men moet aannemen dat het passieve kiesrecht voor vertegenwoordigende lichamen zo duidelijk nationaal bepaald is, dat het noodzakelijk is dat het als een van de fundamenteën van de Nederlandse staat in de Grondwet moet worden verankerd als men het kiesrecht ook aan anderen dan Nederlanders wil geven. Als de geachte afgevaardigde zijn doel wil bereiken, is het noodzakelijk dat artikel 7.7 wordt aanvaard. Wil men verder gaan en dit ook invoeren voor de provinciale besturen en de Staten-Generaal, dan verbiedt de Grondwet dit naar mijn mening, ook zonder dat dit

uitdrukkelijk wordt vastgesteld. Wanneer de geachte afgevaardigde komt met het amendement dat hij in het vooruitzicht stelde, krijgen wij een discussie over de bepalingen omtrent de verkiezing van de provinciale staten en de verkiezing van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Over de Eerste Kamer hoeft niet te worden gediscussieerd, want daarvoor geldt via het kiesrecht van de provinciale staten een regeling.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! De vraag kan worden geopperd of een regeling bij gewone wet mogelijk is dan wel of een grondwetswijziging nodig is. Een bepaling als artikel 7.7 laat de mogelijkheid open dat de wet aan ingezetenen niet-Nederlanders het kiesrecht voor de gemeenteraden toekent. Zij moet worden gezien in het licht van de voorafgaande bepaling, 7.6, die zich positief uitspreekt wie kiezers zijn voor de gemeenteraden en wie daarin kunnen worden gekozen. Daarin wordt nu eenmaal de eis van de Nederlandse nationaliteit gesteld. Zo lang die bepaling bestaat, is een grondwettelijke bepaling nodig voor een uitbreiding.

De beraadslaging wordt gesloten.

De behandeling van het wetsontwerp wordt geschorst.

De vergadering wordt van 18.23 uur tot 20.00 uur geschorst.

**Voorzitter: Roolvink**

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst (11 155)**.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **Voorzitter**: Ik merk op, dat de ingekomen schriftelijke antwoorden zullen worden opgenomen in een bijvoegsel bij de Handelingen van deze vergadering.<sup>2</sup> [Opgenomen aan het eind van deze weekeditie.]

Ik stel voor de spreektijd bij de replieken te bepalen op een derde van die in eerste termijn.

Daartoe wordt besloten.

Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! De leden van de christen-democratische fracties, voor wie ik het woord heb gevoerd,



## Lückers-Bergmans

kunnen zich vinden in de door de bewindslieden overgelegde nota van wijziging met betrekking tot artikel 2. Dat voorstel is iets ruimer dan het amendement, voorkomende op stuk nr. 26, maar wij zullen dat amendement niettemin intrekken.

Wij zullen echter graag, wanneer de wet twee jaar zal hebben gewerkt, een evaluatie ontvangen van de wijze waarop deze gehele toetsing werkt en van de wijze waarop deze wet in de praktijk is overgekomen.

De **Voorzitter**: Aangezien het amendement-Lückers-Bergmans c.s. (stuk nr. 26) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Het is een genoegen dat het debat in tweede termijn nog in aanwezigheid van Minister Vredeling kan worden voortgezet; Minister Vredeling, romanticus die hij zegt te zijn in 'Hollands Dagboek' van 13 november 1976 in de NRC, en die het geen straf zegt te vinden te debatteren met een representant van de ARP-fractie.

Wij spreken er graag onze waardering voor uit dat, zoals Minister Vredeling heeft onderstreept, de Regering ter zake van het aan de orde zijnde vraagstuk bij uitstek juist ook aan de inbreng van de volksvertegenwoordiging behoefte heeft. Wij proberen gewetenszaken gewetensvol met elkaar te bespreken. Wij geloven dat waardering daarvoor over en weer op haar plaats is. Er is mijns inziens een wezenlijk verschil van benadering gebleven tussen het kabinet en ons. Daar aan is, naar het inzicht dat wij tot dusver hebben kunnen verkrijgen, wezenlijk niets afgedaan door de indiening van de derde nota van wijzigingen. Hoewel zij erg laat is gekomen, waar- deren wij deze poging van het kabinet als zodanig positief, maar de nota lost ons probleem niet op. Bij de artikels- gewijze behandeling zal ik graag als artikel 2 aan de orde komt het woord een nadere toelichting vragen aan de hand van een aantal punten. Eerst zal ik, Minister Vredeling goeddeels op de voet volgend, een aantal opmerkingen maken.

De Minister meent op grond van feitelijk gebeuren in 1923 en in 1962 dat de Grondwet de wetgever ruime vrijheid heeft gelaten om 'de voorwaarden, waarop' in te vullen. Ik blijf van mening, dat de wetgever daarvan des- tijds een excessief gebruik heeft ge-

maakt door in beperkende zin ook de inhoud, aard en oorsprong van te erkennen gewetensbezwaren te bepa- len, derhalve slechts bepaalde cate- gorieën erkenbaar achtend. Ik meen in al- le bescheidenheid en zonder te menen de wijsheid in pacht te hebben erop te moeten wijzen dat de bewindslieden zelve – ik denk: onbewust en ove- rigens niet passend in mijn benade- ringswijze – feitelijk een redelijke bij- drage leveren aan het schragen van mijn standpunt terzake van genoegd excessief gebruik door het in 1976 naar voren brengen van een naar hun opvatting toch zoveel ruimere en naar hun eigen opvatting aanvaardbare nieuwe wetstekstvoorstellen van het kabinet. Is daarmee naar de zienswijze van het kabinet de grens van de ruimte ingevolge de grondwet bereikt? Is die grens, de norm van de grondwet in het kader van ons onderwerp dan ook naar de mening van het kabinet niet: Het moet gaan over de krijgsmacht en het gaat over ernstige (onoverkomelij- ke) gewetensbezwaren.

De Minister heeft even stil gestaan bij de vraag of de overheid een geweten heeft, althans hij is even langs die vraag heengelopen. Hij heeft gezegd, dat Anema heeft gesteld dat ook de overheid een geweten heeft en de Mi- nister heeft dit met een zekere instem- ming gedaan. Dat is één ding.

Vervolgens heeft de Minister ge- zegd, dat hij zich niet wil mengen in de discussie over de vraag of de overheid al of niet een geweten heeft en in hoe- verre zij, als zij een geweten zou heb- ben, haar gewetensplicht kan stellen tegenover de gewetensplicht van het individu. Die discussie laat de Minister gaarne over aan de dialoog tussen, zo- als hij zegt, de heren Anema en De Kwaadsteniet. Dat is punt twee.

Dat is natuurlijk wel aardig gezegd, maar het is, lijkt mij, niet goed moge- lijk dat de Minister deze twee dingen tegelijk doet: Op een bepaald punt Anema met een zekere instemming ci- teren, partij kiezen en zich vervolgens distantieëren en zeggen dat De Kwaad- steniet maar met Anema moet uitzoeken hoe dat zit.

Minister **Vredeling**: Ik heb alleen de heer Anema geciteerd.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Ja- wel, maar ik dacht met een zekere in- stemming.

Minister **Vredeling**: Met niet meer in- stemming dan in mijn kraam te pas kwam.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Ja, iets dergelijks had ik willen opmerken.

Mijnheer de Voorzitter! Van die ge- dachte kan zeker in dit geval niet wor- den uitgegaan omdat de vraag of de overheid een geweten heeft een belangrijk kernpunt in onze discussie is. Ik heb betoogd en toegelicht, dat de overheid geen geweten heeft. Het gaat niet om een botsing van tegenstrijdige gewetensoordelen waarbij het geweten van de overheid het overwicht zou moeten hebben. De overheid geeft geen gewetensuitspraak, maar een rechtsuitspraak. Dan gaat het dus om een botsing tussen de bestaande rechtsorde en een ethisch oordeel. Daarbij is het niet zo, dat het ethisch oordeel steeds zou moeten wijken, want dan zou teveel worden uitgegaan van de veronderstelling, dat wet en recht synoniemen zijn.

De heer **Verbrugh** (GPV): Ik heb met verbazing in de Handelingen gelezen, dat de geachte afgevaardigde stelt dat de overheid geen geweten heeft. De heer De Kwaadsteniet kent toch de uit- drukking: Christus is de Koning der ko- ningen? Dat houdt ook een oproep tot erkenning in. Heeft die koning, waar de andere Koning boven staat, dan geen geweten?

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Ik be- grijp die vraag niet helemaal. Als de heer Verbrugh de Handelingen heeft gelezen, is hij een vrij brede uiteenzet- ting tegengekomen waarom ik van oordeel ben dat de overheid geen ge- weten heeft. Geweten is immers ge- koppeld aan de individuele persoon. In die zin kan je niet spreken van het ge- weten van de overheid. Dit is een dui- delijke stellingname.

De heer **Verbrugh** (GPV): De geachte afgevaardigde kent ook de uitdruk- king: De soevereiniteit van God over al het geschapene.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Jaze- ker.

De heer **Verbrugh** (GPV): Die geldt dan ook ten aanzien van de ambten.

De heer **Imkamp** (D'66): Ik meen niet dat een collectiviteit een geweten kan hebben, alleen het individu. Als je je losmaakt van een irrealistisch abstrac- tieniveau, is de overheid een collectiviteit. Geen enkele collectiviteit heeft een geweten, alleen de mens en daar- buiten niets!

De heer **Verbrugh** (GPV): De voorzitter van de commissie heeft mij verzocht om kort te zijn, maar het ontbreekt mij niet aan woorden.

De heer **Imkamp** (D'66): Laat die woor- den u maar ontvallen!

## De Kwaadsteniet

De heer **Verbrugh** (GPV): U kent ook het woord: Gerechtigheid verhoogt een volk, maar de zonde is een schandvlek der natieën. Daar is dus sprake van een oordeel over de collectiviteiten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor dat de heer De Kwaadsteniet verder gaat met zijn betoog.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Hetgeen de heer Verbrugh stelt, wil nog niet zeggen dat de overheid een geweten heeft in de zin, als door mij bedoeld. Overigens was ik nog niet uitgesproken over dit punt. Ik was gebleven bij de rechtsorde en het ethisch oordeel. Naar mijn oordeel moet niet steeds het ethisch oordeel kijken want dan zou teveel worden uitgegaan van de veronderstelling dat wet en recht synoniemen zijn. Ik vind het dus onjuist en het is in ieder geval verwarring wekkend wanneer Anema zegt dat ook de overheid haar 'consciëntie' heeft. Een vraag hierbij blijft overigens of Anema dit werkelijk zó bedoeld heeft, dat hij over de consciëntie van de overheid in geheel gelijke zin als over de consciëntie van de onderdaan wil spreken. Wanneer men Anema leest – ook in zijn hier reeds veel geciteerde betoog in de Eerste Kamer – dan legt hij daar namelijk toch steeds een zeer nauwe band met de taak van de overheid, een haar van God opgelegde taak, bij de vervulling waarvan zij zich, volgens Anema, alleen beweegt in de rechtelijke sfeer. Anema zegt dan: 'De overheid heeft haar vingers af te houden van de plichten en rechten, die bestaan tussen God en de mens; de overheid is ook absoluut onmachtig om uit te maken wat zedelijk goed en kwaad is; voor zichzelf heeft zij zich daarnaar te richten, maar zij heeft er niets over te zeggen. In de sfeer die het rechtsleven betreft daarentegen is het, dat de overheid zich thuis gevoelt; daar is het terrein waar zij met inachtneming natuurlijk van goede beginselen beslist over de vraag wat positief zal zijn, recht of onrecht. Zij maakt niet uit wat religieus, wat zedelijk goed en kwaad is, maar wel wat positief recht en onrecht is. Dat beslist de overheid en zij alleen.' Dan zegt Anema verder: 'Hoe komt het nu, mijnheer de Voorzitter, dat in het uiterste geval van conflict die, laat ik zeggen, ruwe rechtsordening wordt doorgezet tegen de zoveel fijnere en hogere religieuze ordening? Dat komt door het zeer bijzondere karakter der rechtsorde.' Hij vervolgt even verder: 'Indien dat nu zo is, verklaart dit volko-

men dat de overheid, zodra zij bij de bijzondere personen stuit op dergelijke bezwaren, niet uit de weg mag gaan, maar haar eigen taak moet volvoeren. In dat uiterste geval, bij volstrekke tegenstelling, moet de overheid met haar rechtsorde voor gaan. Maar dan vloeit daaruit ook als vanzelf van de andere kant voort dat, zodra de overheid haar taak wel kan volvoeren, als zij rekening houdt met die bezwaren, dat het dan ook haar plicht is om met die bezwaren rekening te houden'. Even verder lees ik: 'Kan haar taak niet worden volvoerd met eerbiediging dier bezwaren, dan gaat zij vóór, laat haar taak het wel toe, dan gaan voor de gewetensbezwaren van het individu. Dat is, naar het mij voorkomt, het staatsrechtelijk beginsel dat over deze materie behoort te beslissen.' Anema heeft het hier in feite over consciëntieus handelen van de overheid met de haar van Godswege opgedragen taak, de rechtsorde te dienen. Ik denk hierbij dus impliciet dat Boukema op dit punt Anema niet voldoende heeft geanalyseerd, althans onvoldoende recht doet. Niettemin is dan overigens tenminste ook het gebruik van de woorden consciëntie en geweten in tweërlei zin, zoals Anema dit mijns inziens hier doet, verwarringwekkend. Dat is trouwens ook al geconstateerd door prof. mr. R. Kranenburg in Het Nederlands Staatsrecht. Hij zegt onder andere: 'Naar mijn oordeel is er in deze redenering een verwarring van tweërlei normengebied, dat van het recht en dat van de ethiek. Ik zou dit zeggen; de overheid, dat is in dit geval de wetgever als orgaan van den staat, van de geordende gemeenschap, heeft geen geweten.' Ik heb in eerste termijn reeds gezegd: 'Wij zouden in dit verband daarentegen kort en krachtig kunnen stellen: de overheid heeft geen geweten. Ik heb er ook op gewezen dat Boukema iets minder pregnant hetzelfde zegt. Dat is ook in de lijn van de benaderingswijze van Kuyper.

Uit het reeds eerder geciteerde hoofdstuk – over 'De vrijheid van consciëntie' –, waaruit ik Kuyper al heb geciteerd, blijkt duidelijk, dat Kuyper het heeft over de Staat en over de Overheid in verband met het recht. Ik citeer nog eens uit 'Ons Program', 1879, blz. 198 e.v.: 'In de consciëntie alzoo .....ligge voor de Staatsmacht een onoverschrijfbare grens'. Verder wijst Kuyper er op, dat 'bij voorkomende geschillen tusschen den Staat en de overige organisatiën, (of personen)' dan 'de overheid dus rechter en partij tevens' is. Daarmede is volgens Kuy-

per een bron voor wat hij noemt 'misbruik' geopend, waartegen 'geen ander kruid gewassen (is) dan de strikte en algehele eerbiediging der consciëntie'. En hoewel het rechtsbewustzijn iets doet, de Grondwet – 'stamboek onzer burgerrechten' – iets doet en de publieke opinie iets doet, is 'het eenig steunpunt, dat bij slot van rekening tegenover de Staatsmacht onverwinnbaar en onbedwingbaar bleek: de consciëntie'.

En aan het slot van hetgeen ik in eerste termijn reeds citeerde volgt dan de passage 'Dan dwinge ze nooit'.

Die door mij geciteerde woorden van Kuyper – hoe kan het ook anders, Abraham de Geweldige is voor de Minister geen onbekende – zijn diep in de oren van de bewindsman gedrongen, zoals reeds bleek uit interrupties zijnerzijds. Ik heb in reactie op die interrupties al direct geantwoord, dat dit het uitgangspunt is terzake, hetgeen je overigens naast andere zaken in de levende, dynamische samenleving moet inbrengen. Ik heb trouwens persoonlijk nergens in mijn verhaal iets absoluuts bepleit. Ik heb er al op gewezen, dat er naast de ene mens andere mensen zijn; ik heb gewezen op de positie en relatie van overheid en burgers; ik heb erop gewezen, dat Van Agt ter aangehaalde plaatse met Boukema op het goede spoor zit, wanneer speelruimte beperkt wordt door hogere waarden wanneer gerechtigheid en vrede in het geding komen. Dit lijkt mij een consistent verhaal.

In zijn beantwoording komt de Minister nog eens terug op Abraham Kuyper. Alleen verabsoluteert hij Kuyper meer dan ik.

Zijn – wij zouden haast moeten zeggen – 'beroep' op Kuyper moet ons inziens falen, omdat het niet om de kale woorden kan gaan, maar altijd om de – overigens duidelijke – strekking, bedoeling. Kuyper draagt hier een uitgangspunt aan en wij proberen dat te vertalen in het Nederlandse recht.

Ik heb nergens in mijn betoog gezegd, dat de overheid altijd, zonder meer, voor de consciëntie moet wijken.

Dat blijkt alleen al uit het feit, dat wij een toetsing noodzakelijk achten. Maar met name heb ik er van stonde af aan op geduid, dat er in het samenleven eigenlijk nooit iets geïsoleerd absoluut is. Volgens mijn benadering is het dus een slag in de lucht, als Minister Vredeling zegt, dat het van tweeën één is: 'of men kiest voor onbeperkte vrijheid van het individuele geweten of men erkent met Anema en Boukema en met de genoemde pre-adviseur dat

## De Kwaadsteniet

er bepaalde beperkingen mogen worden gesteld'. Er kan beperking noodzakelijk zijn. Dat is het punt niet. Het punt is hoe, wanneer en hoe ver. En ons verschil op dit punt lijkt mij het volgende. De Regering probeert te onderscheiden tussen wel en niet te erkennen gewetensbezwaren militaire dienst. Waarom? Omdat er mede een beperking moet zijn? Er moet geen beperking zijn. Beperking kan alleen noodzakelijk zijn. Wij willen dus alle gewetensbezwaren militaire dienst erkennen en achten beperking alleen aanvaardbaar wanneer hogere waarden dat bepaaldelijk eisen, terwijl wij tevens dan discussie nodig achten om vast te stellen, hoe die eventueel noodzakelijke beperking moet worden gerealiseerd.

Wanneer is die noodzaak van beperking er? Waar ligt die grens? Het antwoord daarop is, zoals eerder geciteerd: in geval van 'onduldbare hinder', in geval 'hogere waarden' in het geding komen, wanneer het gaat over 'gerechtigheid en vrede in de samenleving'. Dat is, zoals geciteerd, de lijn van Boukema, van Van Agt en ook van Anema.

Ten aanzien van Van Agt meent de Minister te kunnen constateren, dat het huidige wetsontwerp van dezelfde geest is doortrokken als het door mij met instemming geciteerde uit het pre-advies voor het Thijmgenootschap. De Minister beschikt over mijn tekst. Ik heb uit dat advies twee passages geciteerd, duidend op een niet-absolute, maar wel veelzeggende benaderingswijze. Het wekt dus juist wel verbazing, dat de opsteller van het pre-advies dezelfde persoon is als een van de ondertekenaars van het huidige wetsontwerp.

Ten aanzien van Anema faalt het beroep van de Minister ten aanzien van het punt waar het om gaat. De Minister zegt: 'In ons bestel wordt terecht aan politieke overtuiging een ruime invloed toegestaan. Als stelregel kan de overheid echter, wanneer eenmaal het democratisch besluitvormingsproces is afgerond niet achteraf voor individuele politieke overtuigingen uit de weg gaan. De heer Anema concludeerde: dat ware eenvoudig abdicatie van het staatsgezag en dit zou op den duur in de praktijk kunnen leiden tot anarchie'. Anema laat zich inderdaad in deze zin uit en terecht. De vergissing van de Minister is echter, dat Anema het dan ook bepaaldelijk niet heeft over gewetensbezwaren, maar over politieke bezwaren.

Ik heb in eerste termijn ook vrij uitvoerig uiteengezet, dat ik een duidelijk verschil zie tussen gewetensbezwaren en politieke bezwaren. En dit dus niet pas vanwege de grappige passage in de beantwoording van de Minister over de Kalkarheffing, maar bijvoorbeeld vanwege de passage van de bewindslieden over 'bezwaren tegen de inrichting van de Nederlandse samenleving' in de nadere memorie van antwoord.

Ik geef dus geenszins, zoals de Minister betoogt, een voorschrift, hoe het geweten zich dient te gedragen. Ik wijs er echter op, dat elk bezwaar, politiek of niet, nog geen gewetensbezwaar is. Dat ziet de Minister inmiddels ook zeer duidelijk blijkens zijn antwoord terzake aan de heer Van der Spek.

Over de politieke bezwaren nog dit. De Minister zegt in een verder gedeelte van zijn antwoord, dat deze tot uitdrukking behoren te komen in het normale democratische proces.

'Dergelijke bezwaren worden, ook als zij zich richten tegen de vervulling van militaire dienst, niet voor erkenning in aanmerking gebracht. Niet in het wetsontwerp van de Regering, maar ook niet in het amendement van mevrouw Lückers of in het amendement van de heer De Kwaadsteniet. Maar wat dit laatste betreft moet ik voorzichtig zijn'. Wel, ook dit kan grappig worden genoemd. De Minister citeert namelijk even daarvoor mij uitvoerig, onder andere als volgt: 'De heer De Kwaadsteniet heeft er onder meer met nadruk op gewezen, dat het bij de omschrijving van de erkenningsgrond gaat om bezwaren waarbij het geweten in nood komt. Hij stelde dat politieke bezwaren niet aan de orde komen, omdat daarvoor de normale politieke weg in onze democratische samenleving zou moeten worden bewandeld'.

Ik wil natuurlijk graag op gezag van de Minister aannemen, dat de Minister vindt dat hij met mij voorzichtig moet zijn. Maar hij moet het natuurlijk niet overdrijven, want anders kan ik het nauwelijks meer geloven.

**Minister Vredeling:** Het is niet helemaal juist dat ik het grappig bedoeld heb. Er zat inderdaad toen een onduidelijkheid voor mij in uw betoog. Die onduidelijkheid hebt u nu weggenomen.

**De heer De Kwaadsteniet (ARP):** Ik heb die onduidelijkheid waarschijnlijk weggenomen omdat ik nu citeer wat de Minister daarvoor had gezegd.

**Minister Vredeling:** U hebt ook andere dingen gezegd waarbij twijfel begon te

ontstaan, maar die heb u nu weggenomen.

**De heer De Kwaadsteniet (ARP):** Ik ben blij dat wij dit probleem hebben kunnen oplossen.

Ik geloof, dat de Minister gelijk heeft ten aanzien van een duidelijk verband tussen de door het Nederlandse volk gewenste militaire verdediging en gerechtigheid en vrede in onze samenleving. Mijn verhaal had ter zake geen andere inhoud, maar dan ziet de Minister vervolgens een spanningsveld tussen het belang van de militaire verdediging en het belang van de vrijheid van het individuele geweten.

Het lijkt ons dat de spanning pas ontstaat, wanneer er onvoldoende mankracht zou zijn voor de gewenste verdediging.

Dan pas zal herwaardering moeten plaatsvinden wanneer de spanning ontstaat. Dat is trouwens onder de vigeur van het regeringsvoorstel niet anders dan onder het van kracht zijn van amendement nr. 16.

De Minister voert vervolgens ten tonele de heren Kombrink, Dragstra, Imkamp en De Kwaadsteniet. Hij haalt enkele geuite opvattingen aan 'die in verband met het korte tijdsbestek niet volledig zijn weergegeven' en zegt dan 'dat er verschillen zijn in de benadering van de problematiek inzake de wettelijke omschrijving van de erkenningsgronden'. En dan voegt de Minister daaraan onmiddellijk toe: 'Tóch hebben de genoemde afgevaardigden naast de reeds door mij vermelde kritiek op het voorgestelde artikel 2 dezelfde mening als wij hebben ten aanzien van de noodzaak van toetsing'.

Punt 1: Ik begrijp in oprechtheid niet wat het verband is. Punt 2: Hoe is het dan in het kabinet gegaan? Punt 3: Wat zegt dat verschil in benadering over de toepassing van de duidelijke amendement-tekst door de commissie van advies en de beslissingsbevoegdheid van de Minister?

Vervolgens zegt de Minister: 'Uit deze verschillende uitgangspunten blijkt tevens, dat deze geachte afgevaardigden sterk uiteenlopende ideeën hebben over de gevolgen van opname van dit artikel 2 (ik neem aan dat bedoeld is de amendements-tekst nr. 16) in de wet met betrekking tot degenen van wie het bezwaar kan worden erkend'.

De juistheid van deze stelling wordt door de Minister in geen enkel opzicht aangetoond. Dat geldt helaas evenzeer voor de daarop volgende stelling: 'Deze uiteenlopende ideeën bieden een versterking van het al in eerder ingediende stukken geuite standpunt dat een tekst als voorgesteld in het amen-



## De Kwaadsteniet

dement onvoldoende houvast geeft voor de toetsing en voor de erkenning. De tekst, als voorgesteld in het amendement-De Kwaadsteniet zal dan ook geen garantie kunnen bieden tegen willekeur'.

Wel, mijnheer de Voorzitter, zeker een krachtige uitspraak, maar waar is de argumentatie?

Punt 1: Wat is het verschil dan ter zake met het regeringsvoorstel? Punt 2: De toetsingsmogelijkheden zitten in: militaire dienst, in de Nederlandse krijgsmacht, gewetensbezwaren, ernstig, en onoverkomelijk. Punt 3: Het gebruik van het woord willekeur lijkt op desavouatie van de commissie van advies, waarvan de leden regelmatig contact met elkaar hebben. Punt 4: De Minister beslist. Punt 5: Er is beroep mogelijk. Punt 6: Er vormt zich jurisprudentie.

Naar mijn gevoel is eerder, althans even gemakkelijk, te verdedigen, dat het regeringsvoorstel geen afwezigheid van willekeur garandeert.

Ons voorstel biedt meer garantie tegen willekeur dan dat van de Regering omdat wij niet via erkenningsgronden onderscheiden in wel of niet te erkennen soorten gewetensbezwaren.

Dan komen twee zinnen, waarin wij ons – als wij hetzelfde zouden bedoelen – wel zouden kunnen vinden: 'De gewetensbezwaren richten zich tegen de persoonlijke vervulling van de militaire dienstplicht, waarvan het gebruik van militair geweld of de dreiging daarmee een wezenlijk bestanddeel is. Het gewetensbezwaar moet daarmee een relatie hebben, wil het kunnen worden erkend in verband met de vrijstelling van militaire dienst'. Dan denk je hoopvol: zouden wij het dan toch eens zijn? Zo ja, waarom neemt het kabinet dan niet eenvoudigweg bij nota van wijziging de amendements-tekst nr. 16 over?

Immers, de Minister acht de bezwaren van de amendementsindieners van ernstige aard. Hij erkent, dat de in het ontwerp-artikel 2 opgenomen verbijsluiting van de erkenningsgronden aanleiding kan zijn tot ongewenste casuïstiek. Daarom geeft de Minister er de voorkeur aan, bij derde nota van wijziging met een nieuwe tekst te komen.

De Minister vindt dat duidelijk beter en de strekking is, tegemoet te komen aan de bezwaren van hen die menen dat met het oorspronkelijke voorstel te zeer wordt getracht gewetensbezwaren – die, zoals ook de Minister zegt, naar hun aard subjectief zijn – te objectiveren en te classificeren. Als de Mi-

nister dit allemaal zegt, dan is vervolgens niet wel begrijpelijk waarom hij de erkenningsgronden, gelet op tekst en toelichting, er toch weer instopt.

Ten aanzien van het punt Jehova's getuigen/totale dienstweigeraars kunnen wij ook naar mijn mening in het kader van dit debat niet veel verder komen. Dat verdriet mij overigens zeer. De Minister heeft gezegd, dat hij het bijzonder op prijs zou stellen op korte termijn fundamenteel te discussiëren over dit probleem 'met de Kamer of een commissie uit haar midden'. Dit lijkt ons gelet op de situatie zinvol. Ik begrijp overigens dat de Minister eerst discussie wil, alvorens een wetsontwerp in te dienen. Ik onderstreep nadrukkelijk de korte termijn. Wij zijn nu met de Wet gewetensbezwaren militaire dienst al zo'n zes jaar doende.

Ten aanzien van de Jehova's getuigen zitten wij inmiddels al weer twee en een half jaar in een merkwaardige situatie. Dit moet ons er als wetgever gewoon toe dwingen werkelijk haast te maken.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de mededeling van Staatssecretaris Van Lent in zijn beantwoording, dat binnenkort de benoeming van een vrouwelijk lid van de commissie van advies is te verwachten. Ik neem aan dat er meer zullen volgen, omdat ik veronderstel dat een bewuste beleidskoers hiermede in de openbaarheid is gebracht.

□

De heer **Verbrugh** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Het is jammer dat het mondelinge overleg met de Minister over de laatste nota van wijzigingen een zó lange tijd van voorbereiding nodig zou hebben, dat het dan niet meer mogelijk zou zijn geweest het wetsontwerp nog tijdig te behandelen. 'Tijdig' betekent hier: op een tijdstip voordat de Minister zich definitief zal gaan bezighouden met het naar buiten tonen van het menselijke en politieke gezicht van de Europese Gemeenschappen. Ik meen tenminste, dat dit bij de portefeuilleverdeling zijn nieuwe taak wordt.

Minister **Vredeling**: Ik hoor zo nog eens wat!

De heer **Verbrugh** (GPV): Ik vond dit in een Deense krant, mijnheer de Voorzitter. De Minister mag het knipsel van mij hebben.

De heer **Kleisterlee** (KVP): En ten slotte moet u ergens uw taak vernemen!

De heer **Verbrugh** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Nu het mondelinge overleg

met de Minister niet mogelijk was, moet ik van mijn tweede termijn gebruik maken om in de eerste plaats een paar vragen te stellen om opheldering inzake de wijziging van artikel 2. De taal van de toelichting is naar mijn mening niet altijd duidelijk, met als gevolg dat de grenzen van de erkenbaarheid van gewetensbezwaren ook niet duidelijk voor mij zijn.

Het gaat mij om het punt, dat selectieve dienstweigerings op grond van als onoverkomenlijke gewetensbezwaren aangeduide bezwaren niet mogelijk mag zijn. Worden bij voorbeeld de gewetensbezwaren erkend van iemand die wel als vrijwilliger zou willen dienen in de krijgsmacht van Chili – zou dit land met Argentinië in conflict komen – maar niet in het Nederlandse leger? Waarschijnlijk niet, want in de toelichting op de laatste wijzigingsnota staat, dat erkend wordt een gewetensbezwaar dat men heeft tegen een bepaalde toepassing van militair geweld, waarbij de bezwaarde door de dienstvervulling – dus de dienstvervulling in Nederland – wordt betrokken. Men zou namelijk kunnen verdedigen, dat een bepaald militair geweld in Nederland een ander soort militair geweld is dan in Chili. Als de Regering echter zegt, dat in zo'n geval erkenning niet mogelijk is, kan dan ook niet erkenning plaatsvinden ten aanzien van iemand die zegt, gewetensbezwaar te hebben om hier te dienen, maar die best zou willen dienen in het Angolese leger dat uit de troepen van de MPLA voortkomt?

Mijn tweede vraag is, of in de toelichting, als gevolg van een wat haastige formulering op 24 november jl., geen fout in de formulering is gesloten. Er staat namelijk, dat niet 'wordt vastgehouden aan de eis dat het bezwaar steunt op een oordeel over het internationale recht. Is hier niet bedoeld, dat niet langer wordt opgehouden de mogelijkheid tot erkenning indien het bezwaar steunt op een oordeel over het internationale recht? Als dit zo is, dan is het duidelijk, maar moet dan geen herdruk van stuk nummer 32 worden uitgegeven?

Ten slotte wil ik met betrekking tot de wijzigingsnota nog vragen, of de bewindsman kan uitleggen, wat het verschil is tussen het in de toelichting laatstgenoemde bezwaar – namelijk tegen het gebruik van een bepaald wapen zijn – en het tweede bezwaar uit de toelichting, namelijk het tegen een bepaalde toepassing van militair geweld zijn.

Ik dank de bewindslieden voor de grote moeite die zij zich hebben ge-

## Verbrugh

troost om te antwoorden op de vragen over de positie van Jehova's getuigen. Toch blijft de voorgestelde oplossing voor onze fractie onbevredigend. Mijn eerste bezwaar is, dat de naam van een bepaalde godsdienstige groep – waarop de overheid, terecht, op geen enkele manier vat heeft – in verband met de Dienstplichtwet afzonderlijk zou worden genoemd. Er is reeds op gewezen, dat een splitsing in de groep mogelijk is, waarna weer aanpassing van de wet zou moeten worden overwogen.

Mijn tweede bezwaar is, dat de voorgestelde oplossing geen oplossing biedt aan de erkende totale dienstweigerers en aan individuele gewetensbezwaarden inzake vervangende dienst.

In de derde plaats acht ik het onjuist, dat de overheid van het territorium waar de leden van de betrokken groep wel verdere burgerrechten genieten, voor de volle 100% voor hun bezwaren terugwijkt. Zou hierdoor het gevaar van invoering van een beginsel van ontbinding van de samenleving niet kunnen worden tegengehouden door bij de bezwaarden tegen vervangende dienstplicht niet over te gaan tot een algehele vrijstelling, maar te volstaan met een meldingsplicht, bijvoorbeeld dagelijks op de secretarie van gemeente waar betrokkene zich – in Nederland – bevindt? Aan de door de Minister genoemde wens, dat een Getuige op elk door hem gewenst tijdstip in een andere gemeente kan gaan arbeiden is dan voldaan.

De Minister beschrijft in zijn stuk vooral twee bezwaren die ertegen bestaan om de Wet gewetensbezwaren militairen ook voor de vervangende dienst toe te passen. Het ene bezwaar is, dat bij de indiening van bezwaren tegen de vervangende dienst een toetsingsprocedure moet volgen. Daarvoor zijn weer normen in de wet nodig. Ik vraag mij af, of dit nu voor het departement van de Minister zo moeilijk is te verwezenlijken. Ik ben niet van plan een amendement voor deze materie in te dienen. Dat is ook niet nodig. We hebben hierover nu eigenlijk een soort voorbespreking en geen definitieve bespreking. Het moet echter mogelijk zijn, een artikel in te voegen, waarvan de strekking is, dat de vervangende dienst wordt geacht te zijn verricht door hem wiens godsdienstige of zedelijke overtuiging hem verbiedt zich aan de verplichtingen te onderwerpen die aan de vervangende dienst zijn verbonden en die zich gedurende de duur van de gewone vervangende

dienst elke dag meldt op de secretarie van de gemeente in Nederland waar hij zich bevindt.

Men voorkomt op die manier, dat de overheid haar gehele verantwoordelijkheid tegenover deze groep burgers prijs geeft. Men voorkomt dat er een speciale naam als unieke uitzondering in de wet moet worden opgenomen. Men geeft verder aan andere erkende totale dienstweigerers en aan enkelingen gelijke rechten als aan de Getuigen.

Als ander bezwaar tegen toepassing van de Wet gewetensbezwaren in dit geval schrijft de Minister dat de Getuigen in het algemeen helemaal geen beroep op de wet doen. Is dit nu een feitelijke constatering of bestaan tegen het doen van zo'n beroep ook godsdienstige bezwaren? Als het een feitelijke constatering is, lijkt mij dat de keuze tussen gevangenisstraf en eenvoudige meldingsplicht erg gemakkelijk is en dat een niet te moeilijk gemaakt beroep op de wet dan heel goed kan plaatsvinden. Zouden de Getuigen zelfs het beroep op de wet, ook wanneer het gemakkelijk wordt gemaakt door dezelfde ambtenaren die nu aan de Getuigen uitstel geven, in strijd achten met hun gevoelens, dan zou misschien de knoop veel verder moeten worden doorgesneden. Dan ben ik geneigd de vraag te stellen of niet eens aan de Getuigen moet worden gevraagd – het zijn Getuigen die ook van het kiesrecht afzien – of zij eigenlijk wel het gewone staatsburgerschap begeren en of hun eigenlijke bedoeling niet is, dat zij een soort faciliteitenregeling krijgen, zoals die ook voorkomt bij andere volksgroepen die niet geïntegreerd willen worden in onze samenleving. Dan zou tegen vermelding van de naam van hun groep in een wet natuurlijk geen enkel bezwaar zijn.

Ten aanzien van de wapenweigerers hebben wij de indruk gekregen, dat het antwoord sterker is dan de betrekkelijke betogen in nr. 8, en nr. 11. In nr. 8 lasen wij van een onderzoek, waaruit zou blijken dat eigenlijk geen enkele (kort gezegd) ongewapende functie is aan te wijzen. Onmiddellijk daarop staat: 'Verreweg de meeste functies zijn een bewapende functie.' Dit horende, hoorden wij nog de ruimte voor wapenweigerers.

Nu zegt de Staatssecretaris, dat uit een nauwgezet onderzoek naar eventuele functies die geen betrokkenheid bij wapengeweld zouden hebben, is gebleken, dat er niet één gevonden is. En, zegt de Staatssecretaris: 'Het is derhalve de fysieke onmogelijkheid om binnen het militaire apparaat de wa-

penweigeraar te plaatsen, die ten sterkste voor de afschaffing van deze erkenningsmogelijkheid pleit.'

Wel, mijnheer de Voorzitter, wij krijgen de neiging – gehoord de Staatssecretaris in eerste termijn – ons reeds voorbereide amendement niet in te dienen. Toch vragen wij ons nog af of er in administratieve functies, bijvoorbeeld ook in de departementale sector, niet voldoende van zulke functies te vinden zouden zijn. Als de Staatssecretaris daarover toch nog wat meer informatie zou willen verschaffen, zouden wij dat zeker op prijs stellen.

Wij kunnen geenszins inzien, dat bij verruiming van de erkenningscriteria er alleen nog maar meer wapenweigerers zullen komen. Wij menen, dat dit niets met elkaar te maken heeft. Wapenweigerers kunnen sinds jaar en dag erkend worden.

Ons is niet duidelijk geworden volgens welk van de punten a, b, c en d wapenweigerers zouden kunnen worden erkend. Ook blijven wij nog zitten met de vraag hoe de redenering van de Regering precies is, als iemand geen gewetensbezwaar heeft tegen de vervulling van militaire dienst als zodanig, maar alleen tegen die bepaalde functie gericht op strijd met de wapenen.

Ten aanzien van de 'theologen' willen wij nog eens onderstrepen, dat wij ongeduldig worden. Wij zijn bereid overigens het door de Staatssecretaris beoogde overleg, dat binnenkort met de vaste Commissie voor Defensie zal worden gevoerd, af te wachten. Dat laat onverlet de vraag naar een nadere aanduiding nu van de gedachten van de Staatssecretaris en de vraag of en hoe er contact is geweest met de kerken.

Mijnheer de Voorzitter! Bij de artikelsgewijze behandeling zal ik nog op diverse artikelen terugkomen.



De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Over alles maar met name over de tekst van artikel 2 is een heleboel nagedacht en gezegd in de loop van de jaren. Er is een zeer ruime voorbereiding, zowel wat de tijdsduur als wat de omvang van de gewisselde stukken aangaat, bij dit wetsontwerp besteed aan de formulering van dat artikel. Daarom vind ik het uiterst merkwaardig en zelfs op de rand van het onbehoorlijke dat op een zó laat tijdstip, bij de eerste termijn van de kant van de Regering, alsnog bij nota van wijziging een nieuwe tekst voor art. 2 uit de bus is gekomen. Het is bovendien geen tekst om over naar huis te schrijven.

## Van der Spek

Het is geen echte verruiming in vergelijking met de tekst uit het nader gewijzigd ontwerp van wet, stuk nr. 13. Dat zegt de toelichting eigenlijk al: het is een eenvoudige formulering die globaal genomen de strekking van hetzelfde voorstel weergeeft. De nu voorgestelde tekst trekt de grenzen van de erkenbaarheid in beginsel op gelijke wijze als de oorspronkelijke, zo wordt gezegd.

De toelichting rammelt overigens nogal. Om te beginnen wordt in de toelichting gesteld, dat in de nu voorliggende tekst allereerst in aanmerking komen zij wier onoverkomelijk gewetensbezwaar steunt op de opvatting dat alle militair geweld onaanvaardbaar is. Maar dat staat er helemaal niet in!

Verder staat de merkwaardige opmerking in de toelichting dat de ondergetekenden niet vasthouden aan de eis dat het bezwaar tegen een bepaald inzet van de krijgsmacht steunt op het oordeel dat het militair optreden in strijd is met beginselen van internationaal recht. De heer Verbrugh wees er al op: Dat was niet een eis hoord bij een van de andere drie mogelijkheden uit artikel 2 van het nader gewijzigd ontwerp van wet, opgesomd onder a, b en c. Het was een vierde mogelijkheid, onder d, om je op te beroepen als je in aanmerking wilde komen voor erkenning als gewetensbezwaarde. Ik begrijp die formulering dan ook niet helemaal.

De andere twee elementen uit artikel 2, zoals het oorspronkelijk door de Regering was voorgesteld, zijn wel gehandhaafd. Dat betrof bepaalde wapens en bepaald gebruik van wapens.

Het is toch wel interessant hierbij tevens aan de orde te stellen een van de bezwaren die van de kant van de Regering steeds worden aangevoerd tegen een eenvoudige formulering, namelijk dat de algemene strekking te veel zou ontbreken. In de tekst die ons nu is voorgelegd zit in het eerste onderdeel geen algemene strekking. Als je onoverkomelijke gewetensbezwaren hebt tegen militair geweld waarbij je door je dienstvervulling zou kunnen worden betrokken, dan kan dat slaan op de concrete dienstvervulling in een bepaald geval en op een bepaalde tijd. Het tweede onderdeel van artikel 2 dat spreekt van elk of een bepaald gebruik van een wapen voorhanden bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht is wel van algemene strekking, hoewel je bij een bepaald gebruik ook eraan kunt twijfelen of er wel een algemene strekking in zit.

Trouwens, ook bij de oorspronkelijke tekst is dat dubieus. Daarbij was natuurlijk het eerste punt, dat nu verdwenen is, het algemene bezwaar, van algemene strekking. Het tweede punt, het bezwaar tegen het gebruik van een bepaald wapen was daarbij niet van algemene strekking, tenzij de woorden 'ongeacht door welke krijgsmacht' ruimer moeten worden geïnterpreteerd dan als 'krijgsmacht van één der lidstaten van een militair bondgenootschap waarvan Nederland deel uitmaakt'. Het lijkt mij echter onzinnig dat ruimer te interpreteren. In punt c zat evenmin een algemene strekking, vanwege 'een bepaald gebruik' en ook in punt d, de strijdigheid met de beginselen van internationaal recht en het daarom onaanvaardbaar zijn, zat geen algemene strekking. Er was dus al niet zo veel van te bekennen en dat is ook in de laatst voorgestelde tekst niet erg het geval.

In ieder geval is bij deze laatste wijziging niet, zoals van veel kanten bepleit is, de formulering zo gekozen dat onoverkomelijke gewetensbezwaren van politieke aard, bijvoorbeeld tegen het fungeren van de NAVO als een verdediger van een onaanvaardbare sociaal-economische orde, namelijk het kapitalisme, eronder zouden vallen. Daarom meen ik dat wij moeten vasthouden aan de oorspronkelijk door ons voorgestelde tekst, zoals die is neergelegd in het amendement van de heer De Kwaadsteniet en de zijnen. Ik hoop dan ook dat dat amendement zal worden aangenomen en dat de wet er op dit punt redelijk zal gaan uitzien.

Bij de discussie over artikel 4 van de huidige wet, waarbij de mogelijkheid bestaat iemand die bezig is met een procedure vrij te stellen van dienstverrichtingen en eventuele strafvervolgving van zo iemand te schorsen, is door ons bepleit dit zonder meer te laten gebeuren. Staatssecretaris Van Lent heeft hierop geantwoord dat het uitstel wordt verleend op grond van het Besluit Gewetensbezwaren Militaire Dienst. Maar daar staat bij: tenzij de Minister anders bepaalt – dat is dus een beperking – en het staat in een Besluit. Het zou naar mijn gevoel verre de voorkeur verdienen dit in de wet vast te leggen. Ik vind dit verweer dus niet zo sterk.

Over de kwestie van het psychiatrisch rapport en het sociaal voorlichtingsrapport te verzoeken daarmee dat deze alleen maar bij de uitgebreide procedure aan de orde komen. Is daarbij de bepaling gehandhaafd dat het psychiatrisch rapport niet wordt gemaakt indien de verzoeker daartegen bezwaar maakt?

Over het sociaal voorlichtingsrapport zei de Staatssecretaris dat dit wordt gemaakt als de verzoeker, of de commissie of de Minister daarom vragen. Oorspronkelijk stond daarbij ook de psychiater. Is de mogelijkheid voor de psychiater om een sociaal voorlichtingsrapport te verzoeken daarmee dus verdwenen?

Niet beantwoord is mijn vraag, waarom in artikel 8 – wanneer het gaat over de afwijzing van het beroep – nu wordt gesteld dat de Minister van Defensie dan een voorziening moet treffen in plaats van weer een verwijzing naar de commissie van advies, die dan in een andere samenstelling opnieuw zou moeten oordelen. Ik geef hieraan de voorkeur. Waarom die voorziening alleen maar?

In artikel 28 is sprake van de administratieve verplichtingen, waarvan je als officier of als onderofficier pas op een hogere leeftijd wordt ontheven dan in andere gevallen. Ik heb gevraagd, wat dit eigenlijk voor verplichtingen zijn. De Staatssecretaris heeft geantwoord: Dit slaat op artikel 27, het tweede en derde lid. Daarin staan nu juist die merkwaardige verplichtingen; iemand met groot verlof die zijn vervangende dienst heeft vervuld, moet vertellen, wanneer hij naar het buitenland gaat, wanneer hij terugkomt en dat soort dingen meer. Je bent dan strafbaar als je je daaraan niet houdt. Die regels worden absoluut niet toegepast. Ik vind dit al een reden om te zeggen, dat het uiterst merkwaardig is om die leeftijddifferentiatie voor onderofficieren en officieren te handhaven. Wij wensen het tweede en derde lid van dit artikel 27 te schrappen. Dan wordt het helemaal onnodig om die differentiatie te handhaven.

Tot slot iets over de inwerkingtreding. De Staatssecretaris heeft een opmerking, die ik terzijde maakte over het eventueel uitstellen van de contrasignering wat overdreven. Mijn bedoeling was de volgende. Als op dit moment al wordt gewerkt aan een algemene maatregel van bestuur – wat ik aanneem – dan is het denkbaar, dat als de procedure van behandeling in de Tweede en Eerste Kamer afgerond is, die algemene maatregel van bestuur gereed is. Dan kan alles in werking treden, wanneer althans het door mij ingediende amendement ter zake van het artikel over de inwerkingtreding wordt aangenomen. In dat geval treedt derhalve alles tegelijkertijd in werking.

Gesteld, dat men nog enkele dagen nodig heeft om een en ander af te ronden, dan stel ik mij voor, dat enkele dagen of weken met de contrasignering



## Van der Spek

kan worden gewacht. Ik heb natuurlijk niet bedoeld, dat ik oneigenlijk gebruik van het contra-signeren wilde als methode om alle onderdelen tegelijkertijd netjes in werking te laten treden. Te recht heeft de Staatssecretaris gezegd, dat hierdoor die delen, die anders al eerder in werking zouden kunnen treden, zouden worden vertraagd. Ik heb alleen maar een marginale verruiming bedoeld. Ik blijf handhaven de gedachte, dat bij de door mij voorgestelde wijziging van het desbetreffende artikel het wel degelijk mogelijk wordt om alles tegelijkertijd rond te krijgen en ook werkelijk snel in de praktijk te gaan toepassen.



De heer **Van Dis** (SGP): In tweede termijn heb er ik behoefte aan, enkele kanttekeningen te plaatsen bij het antwoord, dat beide bewindslieden hebben gegeven. Dan past in de eerste plaats toch wel een woord van grote waardering voor die beantwoording. Ik heb daarin geproefd een hommage in verband ook met de opmerkingen die ik heb gemaakt ten tijde van de begrotingsbehandeling. Ik heb dat bijzonder op prijs gesteld.

Alvorens in te gaan op het antwoord van de Minister, zou ik toch enige verhelderingen naar voren willen brengen, die naar mijn mening althans noodzakelijk zijn om het zicht van dr. Kuiper op het geweten en gewetensbezwaren wat duidelijker en vooral wat genuanceerder te doen zijn dan in eerste termijn door de heer De Kwaadsteniet is vertolkt. Kuiper heeft bij het consciëntie-vraagstuk vooral de christelijke consciëntie op het oog gehad. Dat blijkt duidelijk genoeg uit uitspraken als: 'De grenzen der staatsmacht liggen in de wil Gods'. (Ons program, 2e druk, blz. 84 niet de 3de druk, maar dat maakt niet uit) en 'Het moet voor de consciëntie volkomen klaar en duidelijk zijn, dat zulk overheidsgezag bindt aan Gods wil' (De Gemeene gratie, I, blz. 77). De heer De Kwaadsteniet zal daartegen geen bezwaar hebben. Men zou in dat geheel ook moeten letten op een 'driestar' in De Standaard no. 13 258 (geschreven in 1915, dus tijdens de Eerste Wereldoorlog, toen een golf van dienstweigering over ons land ging), waarin hij zegt: 'De consciëntieuze uitspraak kan geen vrij-spraak geven tenzij de consciëntie zwicht voor een hogere orde. Particulier goedvinden is geen geestelijke macht. En de geestelijke macht die alleen de consciëntie, tot zelfs onder be-

dreiging van het martelaarschap kan binden, kan alleen van God uitgaan'.

Verder zegt hij dat achter deze doperse opvatting de anarchistische schuilt. Hij heeft ook duidelijk het gevaar onderkend dat men uit zijn vertogen over gewetensvrijheid gevolgtrekkingen zou maken die hij zelf afwees. Ik kan daarbij verwijzen naar enkele Standaardnummers en naar zijn hoofdartikel in nr. 13 484. Dat was ook een reden waarom hij ten slotte niet veel meer voelde voor een discussie met de 'anabaptisten en dienstweigerers'. Dat kan men vinden in de Standaard nr. 13 694.

Ik meen dat het voor een goede geschiedschrijving van belang is dat ook deze uitspraken en opvattingen van dr. Kuiper aan de vergetelheid worden ontrukkt. Een ieder doe er dan maar zijn winst mee!

Op onze bezwaren en tegenwerpingen tegen de in het nader gewijzigd wetsontwerp opgesomde vier gronden van gewetensbezwaren is de Minister niet ingegaan vanwege de verandering door de nieuwe tekst. Ik vind dat de Minister niet zo gemakkelijk van mijn vragen mag afkomen. Ik zou het daarom op prijs stellen een antwoord te krijgen op die vragen. Ik heb het gevoel dat de bij de derde nota van wijzigingen voorgestelde tekst in de grond der zaak precies dezelfde vier punten omvat, met inbegrip van punt d, als de voorlaatste tekst, die is voorgesteld. Is dat juist? Zo ja, dan zien wij in de nieuwe tekst duidelijk geïntroduceerd, zij het wat omzichtig geformuleerd, erkenning van bepaalde politieke gewetensbezwaren. Die mogen voor erkenning niet in aanmerking komen. Als men in feite selectief gewetensbezwaaar kan hebben – in het ene geval niet en in het andere geval wel – dan vinden wij dat met de laatste formulering het hek van de dam is gehaald. Wij hebben begrepen dat het de bedoeling is geweest, een brug te slaan tussen de omschrijving van artikel 2 in het nader gewijzigde voorstel en de tekst, opgenomen in het amendement van de heer De Kwaadsteniet. Het lijkt mij dat de bewindslieden daarin niet zijn geslaagd. Als ik het artikel in Nederlandse Gedachten van 4 december jl. van de hand van de heer De Kwaadsteniet op mij laat inwerken dan is het verschil gebleven. Blijkens dat artikel wijst deze dan ook op het verschil dat tussen hem en het kabinet gebleven is. Had de formulering van het kabinet niet de voorgeschiedenis gehad die zij heeft gehad dan zou hij mogelijk nog wel ermee akkoord kunnen gaan. Nu de bewindslieden in de toelichting op

stuk nr. 32 – de derde nota van wijzigingen – verklaren dat het tweede voorstel de grenzen van de erkenbaarheid in beginsel op gelijke wijze trekt als het eerste voorstel – men ziet het verband weer met mijn eerste vraag – is de heer De Kwaadsteniet niet tevreden gesteld. Hij wil de wetgever geen enkele en de commissie van advies alle bevoegdheid tot beperking van erkenbaarheid van de gewetensbezwaren geven.

Mijnheer de Voorzitter! Onze fractie heeft in wezen dezelfde bezwaren tegen deze nieuwe voorstellen van omschrijving ex artikel 2 als tegen de limitatieve opsomming. Zij zijn zelfs wat vergroot, doordat de nieuwe omschrijving èn bij de eenvoudige procedure èn bij de volledige procedure een extra ruimte laat, die ons inziens de zaak niet verbetert.

In eerste termijn heeft de heer De Kwaadsteniet opgemerkt, dat een limitatieve opsomming van te erkennen gewetensbezwaren in de wet in strijd is met het wezen van gewetensbezwaaar. Ik kan mij die uitspraak best voorstellen. Het moet alleen wel gaan om de vraag of de nieuwe omschrijving past in het raam van de Grondwet. Ik meen ook dat zijn omschrijving niet strijdig is met artikel 196 van de Grondwet. Op zichzelf hebben wij nu niet direct bezwaar tegen de formulering als voorgesteld op stuk nr. 16, maar wij beperken dat 'geen bezwaar hebben' dan wel uitsluitend tot twee feiten.

Het eerste feit is dat er geen strijdigheid is met artikel 196 van de Grondwet. Het tweede is dat het uit wets-technisch oogpunt een aanvaardbare oplossing kan zijn. Dat zijn naar onze opvatting dan ook de enige positieve aspecten van de in stuk nr. 16 voorgestelde formulering. Voor het overige zou ik willen stellen dat wij principieel terug zouden moeten naar de formulering van de wet uit 1923. Ik heb dat de vorige keer ook al naar voren gebracht. In verband met de spreektijd wil ik nog enkele bezwaren kortelings nader toe te lichten.

In eerste termijn hebben wij reeds opgemerkt, dat het opnemen van objectieve criteria niet in strijd is met artikel 196 van de Grondwet. Dat was reeds uitgemaakt in 1923. Als wij enerzijds de dienstplicht handhaven, kunnen wij anderzijds aan het gewetensbezwaaar in principe onmogelijk absolute betekenis toekennen. Er moet een belangenafweging plaatsvinden. Deze is niet meer mogelijk als elk gewetensbezwaaar onvoorwaardelijk moet worden erkend.

## Van Dis

Een ander bezwaar is dat de voorgestelde formulering geen enkel houvast meer biedt, noch voor de wetgever, noch voor de commissie van advies, noch voor de bezwaarde in beroep. Het verwachte effect van de formule is een verruimde toepassing die tot meer royale erkenning zal leiden. Bij gewijzigde omstandigheden, als men de teugels wat wil aanhalen, zal de toepassing ook in haar tegendeel kunnen verkeren!

Een derde bezwaar is dat het nieuwe artikel in tijden van oorlog of oorlogsgevaar wellicht niet kan worden gehanteerd. Jhr. mr. Th. W. van den Bosch heeft in zijn openbare les van 1950 'De bestraffing van principiële dienstweigeraars' aangetoond, dat in tijden van spanning een sterke stijging van het aantal bezwaarden is te verwachten. Hoe wil men met de voorgestelde formule in de hand het risico inperken dat op een kritiek ogenblik de personeelsvoorziening in het leger tekort gaat schieten? Doelde de Minister van Defensie niet ook hierop in zijn interruptie, te vinden op blz. 1500 van de Handelingen?

In dit kader zien wij ook onoverkomelijke bezwaren tegen het amendement dat de dienstplicht steeds onmiddellijk geschorst wil zien als een verzoekschrift is ingediend. De bewindslieden hebben ons nog meer dan reeds het geval was ervan overtuigd, dat het voorstel de vereenvoudigde procedure in tijden van oorlog of oorlogsgevaar toe te passen moet worden afgewezen. Wij zouden nog op het volgende willen wijzen. De bijzondere behandeling van gewetensbezwaarden tegen militaire dienst wordt niet – dit in tegenstelling tot hetgeen sommige leden hebben betoogd – gerechtvaardigd door het bijzonder karakter van de verplichting, namelijk het doden van medemensen. Tegenover deze inderdaad vèrgaande verplichting staat de even hoge roeping van de overheid, het bestaan en voortbestaan van de integriteit van het grondgebied, de nationale vrijheid – hierbij wil ik nadrukkelijk voegen de geestelijke vrijheid – en mogelijk ook de internationale rechtsorde te waarborgen, dit altijd in het diepe besef van onze afhankelijkheid van God, die alle dingen regeert en bestuurt naar Zijn wil en Welbehagen.

Op grond van deze overwegingen vrezen wij voorts een uitstralingseffect op andere regelingen voor gewetensbezwaren. Onze fractie benadrukt nog eens de noodzaak de vervangende dienstplicht wat de duur betreft te re-

gelen zoals het wetsvoorstel dat doet. Wij vinden namelijk dat de echtheid van het bezwaar des te meer wordt gewaarborgd of, liever gezegd, des te meer kan blijken als men er een langer dienen voor over heeft! Vandaar dat wij het gelijktrekken van militaire dienst en vervangende dienst op dit punt niet voor onze rekening kunnen nemen.

Het antwoord over wapenweigeraars heeft ons wel enige opheldering gebracht. Wij vernemen graag of nu werkelijk geen enkele functie meer voor de wapenweigeraars aanwezig is. Zij kunnen het de uitvoering van de dienst wellicht lastig maken, maar dat mag geen reden zijn hen niet te erkennen. Bestaan er geen mogelijkheden bij administratieve diensten, waarbij het zeer onwaarschijnlijk mag heten dat men bij een gewapend conflict wordt betrokken, vooral als zij achter het front of op het departement kunnen werken? Het verplicht zijn aan schietoefeningen deel te nemen gedurende de opleiding mag daarbij mijns inziens niet van invloed zijn. De Staatssecretaris heeft gezegd dat het de fysieke onmogelijkheid is binnen het militaire apparaat de wapenweigeraars te plaatsen die ten sterkste voor de afschaffing van deze erkenningsmogelijkheid pleit. Wij blijven het in ieder geval een bezwaar vinden dat zij voortaan misschien op wat geforceerde of gekunstelde wijze onder artikel 2 van de nieuwe formulering zullen moeten worden gerangschikt.

Wij hebben kennis genomen van de uitvoerige antwoorden op de vragen inzake de 'Wachtstoren-mensen'. Principeel verschillen zij weinig van de totaalweigeraars. Er is sprake van een nauw verband met principeel anarchisme. Dat kan de overheid onmogelijk tolereren. Ik neem aan dat over dit probleem in de openbare commissievergadering van D.V. 31 januari 1977 nader zal kunnen worden gesproken.

Het geheel overziende wil onze fractie serieuze, ernstig gemeende bezwaren – uit onze bijdrage zal duidelijk zijn geworden dat wij daaronder eigenlijk alleen godsdienstige en zedelijke bezwaren kunnen rangschikken, zoals wij dit in eerste termijn hebben omschreven – voor erkenning in aanmerking laten komen. Wij hebben echter het gevoel dat de voorgestelde wijzigingen alle, de een wat minder vergaand dan de ander, toch een duidelijke verruiming betekenen van de erkenning van gewetensbezwaren. Dat bezwaart ons!

Moet er niet tegen worden gewaakt dat het hoge rechtsgoed van erken-

ning van gewetensbezwaren min of meer tot een alledaagse routinezaak dreigt te verworden? Wij hebben hierover onze gerede twijfels. Wij hebben vooral het oog op het gevaar dat het afwegingsproces van de wetgever steeds minder ernstig zal worden genomen. Wij spraken in eerste termijn al over het zedelijke verval, dat vooral in de devaluatie ook van het geweten op velerlei terrein is aan te wijzen. Wij voorzien in het bijzonder een ontwikkeling, waarbij afbreuk wordt gedaan aan het ten volle ernstig nemen van hen die na veel worsteling en door de nood gedwongen tot het besluit komen, dat zij om des gewetens wil de overheid, die toch wetgeefster is, niet kunnen gehoorzamen, hoeveel eerbied, ontzag en hoogachting zij verschuldigd weten te zijn aan die overheid. Op basis daarvan zullen wij ons stemgedrag bepalen.

□

De heer **Van Winkel** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! In het debat van 25 november jl. gaf de Minister de volgende toelichting op de nieuwe tekst van artikel 2:

'Het voorstel heeft de strekking, tegemoet te komen aan de bezwaren van hen die menen dat met het oorspronkelijke voorstel te zeer wordt getracht gewetensbezwaren die naar hun aard subjectief zijn, te objectiveren en te klassificeren.'

Deze poging van de Minister waardeert mijn fractie zeer. Helaas is naar onze mening niet in die poging geslaagd. Wat met de ene hand wordt toegekend, wordt met de andere hand weer teruggenomen. Dit blijkt uit de schriftelijke toelichting op de nota van wijziging, waarin wordt gesteld dat de thans voorgestelde tekst de grenzen van de erkenbaarheid van gewetensbezwaren in beginsel op gelijke wijze trekt als de oorspronkelijke tekst. Voor mijn fractie blijft hiermede de spanning bestaan tussen de ernst en de onoverkomelijkheid enerzijds en de beperking die is aangebracht in het object waartegen de bezwaren zich mogen richten anderzijds.

De onoverkomelijkheid kan nooit beperkt worden. Het gewetensbezwaar is immers niet opgebouwd uit verschillende lagen, maar richt zich op iets waartegen het zich verzet. Dat iets is: de persoonlijke vervulling van de militaire dienst in de Nederlandse krijgsmacht. De overheid mag voorwaarden stellen aan de onoverkomelijkheid en de ernst. Zodra de overheid echter met beperkende voorwaarden komt welke het voorwerp beperken waartegen het

## Van Winkel

geweten zich verzet, legt zij beperkingen aan het geweten zelf op. Hierover zegt Boukema het volgende op blz. 5 van zijn inaugurele rede:

'Het geweten is het bewustzijn van goed en kwaad, op grond waarvan de mens zich verplicht voelt in een concrete situatie, zo wel en zus niet te handelen. Daarbij verwerp ik elke poging om het geweten te objectiveren, indien dit geschiedt met de bedoeling te kunnen onderscheiden tussen gewetensoordeelen die wel en niet aanspraak kunnen maken op erkenning en bescherming. Zou men toch de eis stellen dat de juistheid van een gewetensoordeel bij de erkenning ervan een rol zou moeten spelen – quod non – dan zou stellig de overheid zich terzake van een oordeel moeten onthouden.

.... Voor een juridische benadering van het geweten komt het minder aan op de inhoud van het geweten dan wel op de wijze waarop het geweten zich uit.'

Het geweten verzet zich tegen de persoonlijke vervulling van de militaire dienst. Dat is de manier waarop het geweten zich uit. Getoetst zal moeten worden of dit verzet ernstig en onoverkomelijk is. De Minister vreest willekeur in de praktijk van het toetsen als er geen enkele beperking wordt aangebracht. Het is inderdaad mogelijk dat er een zekere mate van willekeur zou kunnen ontstaan. Die wordt echter niet uitgesloten via het stellen van criteria. De commissie is er juist om iets heel innerlijks en subjectiefs te toetsen. Het gaat niet aan de commissie te beperken in haar mogelijkheden om te komen tot een overtuiging dat de bezwaarde oprecht is en zijn bezwaar ernstig en onoverkomelijk. Als haar een verplicht criterium wordt aangedragen van buitenaf, krijgt zij geen instrument in handen maar worden haar de handen gebonden. Het gaat er dan weer om of de bezwaarde past door de zeef van een tevoren vastgestelde maat.

In de eerste termijn heeft de Minister Boukema geciteerd om zijn stelling te verdedigen: 'Nu is het van tweeën een: of men kiest voor onbeperkte vrijheid van het individueel geweten of men erkent dat er bepaalde beperkingen moeten worden gesteld.' Ik zou de Minister het volgende citaat van dezelfde Boukema voor willen leggen:

'Steeds zal ook onderzocht moeten worden of het doel dat de overheid zich stelt op een andere wijze kan worden bereikt dan door het opleggen van verplichtingen waardoor de gewetens-

vrijheid kan worden aangetast. Kan bij voorbeeld de bescherming van ons volksbestaan tegen aanvallen van buiten slechts geschieden door ook diegenen in militaire dienst te roepen die daartegen gewetensbezwaren hebben, of zijn er wellicht andere, zij het misschien meer kostbare, middelen die hetzelfde effect hebben.'

Deze visie is een ondersteuning van hetgeen ik reeds in eerste termijn hierover heb opgemerkt.

Wij blijven hopen dat het amendement-De Kwaadsteniet zal kunnen worden aanvaard, zowel door de Kamer als door de Regering, omdat wij menen dat de bezwaren welke kleven aan de laatst voorgestelde wijzigingstekst van artikel 2 zwaarder dienen te worden gewogen dan de aangevoerde bezwaren tegen genoemd amendement.

Ten aanzien van de andere amendementen en de behandeling van de artikelen moge ik op voorhand verwijzen naar wat collega Kombrink daarover zal gaan zeggen.



De heer **Imkamp** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Wij zitten in het spanningsveld van individu en gemeenschap. Ik wil nog even terugkomen op het authentieke denken van D'66 dat ik naar voren heb gebracht, minder met de hoop dat de Kamer deze gedachten zou aanvaarden, maar als weergave van wat er in mijn groep leeft. Ik kom daarop terug omdat ik mij herinner een weerwoord van de Minister, waarin onder meer het woord werkverschaffing was opgenomen. Nu kom ik in de Handelingen echter het woord werkverschaffing niet meer tegen. Het kan zijn dat ik een beetje myoop ben in het lezen van de Handelingen, maar ik dacht dit gehoord te hebben. Ik ben toen naar de microfoon gelopen, maar werd door de solide Voorzitter van een interruptie weerhouden.

Minister **Vredeling**: Ik herinner mij niet dat woord geschrappt te hebben.

De heer **Imkamp** (D'66): Neen, maar het woord 'werkverschaffing', ooit door de huidige Voorzitter gebruikt in een vroeg stadium van mijn politieke carrière werkt op mij als een rode lap op een stier. Vandaar dat het woord werkverschaffing zo in mijn herinnering leeft. Dat is echter een bijkomstige zaak.

De gedachten van D'66 komen hierop neer, dat in beginsel ernstige onoverkomelijke gewetensbezwaren erkend dienen te worden en dat dit een recht is van het individu, dat gerespec-

teerd dient te worden, tenzij.... Op dat 'tenzij' kom ik nog terug.

Nu is er in eerste aanleg het toetsingsrecht van een commissie aan de orde. Wij hebben ten aanzien van dat toetsingsrecht gesteld, dat wij daarin niet geloven en dat wij nauwelijks fiducia hebben in een commissie, die pretendeert hart en nieren van mensen te kunnen proeven. Ongeacht de samenstelling van de commissie – of deze nu bestaat uit gekwalificeerde hart- en nierproevers, doctorandussen, doctors van diverse pluimage – geloven wij dat dit niet kan. Nu is de situatie niet helemaal vergelijkbaar, maar gezien de woorden van de Minister, die hij zo plastisch aan het einde van zijn betoog in eerste termijn sprak, kan ik mij heel wel voorstellen dat een dienstweigeraar voor die commissie deze plastic in woord gebruikt en zegt: 'Ik ben weggelopen van de keuring, ik kan niet hebben, dat ik door die rotzakken wordt gekeurd.' De situatie is niet helemaal vergelijkbaar, maar ik kan mij deze reactie voorstellen in een bepaald geval.

De grondstelling van D'66 is, dat het ernstige onoverkomelijke gewetensbezwaar van het individu erkend dient te worden, tenzij – en hier komt de gemeenschap om de hoek kijken – de gevechtskracht, de vulling met gevechtsgrege en gevechtsklare soldaten ontbreken. Dat zou met name in een situatie van toenemende spanning kunnen gebeuren. Eén van de sprekers heeft er ook op gewezen dat als er een toename van spanning is een grotere groep dienstweigeraars zich zal aanmelden. In dat geval speelt een rol, dat men werkelijk ingaat op de ernst van de consequenties, die een dienstweigeraar die zich presenteert, verbindt aan zijn akte om als dienstweigeraar genoteerd te staan. In dat kader heb ik gezegd dat de gemeenschap aan de zwaarte van de consequenties die het individu bereid is te nemen, de ernst van zijn bezwaren kan afpalen. Ik heb dit in eerste termijn ook naar voren gebracht en herhaal het nu met andere woorden. Elementen van relatief zwaar werk en relatief lage beloning gaan dan op een gegeven ogenblik een rol spelen.

Minister **Vredeling**: Hoe wilt u dan te werk gaan in tijden van echte crisis of oorlog?

De heer **Imkamp** (D'66): Die vraag zal ik aan de heer Van Lent stellen, want hij heeft er nog niet op geantwoord. Dat betrof een flink stuk van mijn betoog in eerste termijn. Ik had de nodige aarzelingen ten aanzien van de pro-



## Imkamp

cedure, in oorlogstijd. De heer Van Lent heeft daarop geantwoord dat het in oorlogstijd nog eens moet worden gezien. Naar mijn mening is de procedure te ruim, te ambtelijk en te bureaucratisch om in oorlogstijd, met alle ontreding van dien, te worden toegepast.

**Minister Vredeling:** U zegt dat gewetensbezwaren niet zijn te toetsen en dat dat zou moeten worden getoetst langs de weg van .... U gebruikt dan woorden die bij mij nare associaties oproepen, zoals laag loon en hard werken. Er zijn tijden geweest dat dat werd gezegd – toentertijd in verband met werken in concentratiekampen – maar ik geloof niet dat u daaraan denkt, maar zo komt het over. U zegt dat het alleen maar proefondervindelijk kan worden vastgesteld. Hoe wilt u dat dan doen in oorlogstijd? Wilt u dat dan helemaal niet toetsen?

**De heer Imkamp (D'66):** Als op een gegeven moment de gevechtsparaatheid van het leger in het geding komt ten gevolge van een te groot aantal mensen dat ernstige en onoverkomelijke bezwaren heeft, heeft de gemeenschap het recht zeer zware consequenties te verbinden – in die noodsituatie – aan het feit dat iemand een beroep doet op zijn kwaliteit als gewetensbezwaarde. Onze gedachten beginnen te leven op het moment dat de gevechtskracht van het leger in het geding komt.

Ik heb in dit kader ook gewezen op het feit dat wij een relatief grote voorstander zijn van de grens van 8000. Aan deze oorspronkelijke gedachte van de Minister zouden wij wel willen vasthouden. Wij denken niet dat een commissie in staat geacht moet worden om het hart en de nieren te proeven.

Ik kom dan tot mijn ondertekening van het amendement van de heer De Kwaadsteniet. Wij willen niet in deze Kamer van uit een geïsoleerde egelstelling opereren. Wij willen pogen, te komen tot een schikking in het kader van het parlement, bij meerderheid. Wij hebben om die reden het amendement ondertekend. Wij blijven in het kader van deze ondertekening toch bezwaren hebben tegen de derde nota van wijzigingen. Ik zal proberen – niet erg diepgaand – om het verschil in benadering tussen ons en de Minister in zijn derde nota van wijziging kort aan te stippen. In beginsel houdt onze gedachte in dat er wel een relatie moet bestaan voor een dienstweigeraar ten aanzien van militair geweld, maar ernstig en onoverkomelijk kan het be-

zwaar ook zijn tegen de militaire dienst op zich zelf. Dat kan zich uiten tegen de functie van de krijgsmacht, de doelstelling daarvan. Het kan zich ook uiten tegen de verdediging van een bepaalde economische orde. Wij vinden dat dat a priori niet uit de sfeer van een erkenning als dienstweigeraar moet worden gebracht. Ook deze mensen hebben in het kader van die ernstige en onoverkomelijke toetsing in een concrete situatie recht, erkend te worden. Ik wil dit even toetsen aan de hand van de woorden van de Minister. Ik citeer uit de Handelingen, blz. 1568: 'Echter voor gewetensbezwaren, die baseerd zijn op een politieke overtuiging, geldt dat zij in de eerste plaats gewetensbezwaar tout court zijn. Als zodanig komen zij, als zij voor het overige voldoen aan de door de wet te stellen voorwaarden, evenzeer voor erkenning in aanmerking...'

Hier ontstaat een breuk tussen het denken van de Minister en dat van ons. Wij zeggen niet, dat het gaat om een gewetensbezwaar tout court. Het is een gewetensbezwaar en als dat voldoende intensief gemotiveerd is, dan wordt het in onze gedachten als zodanig aanvaardbaar, ook zonder dat aan het overige is voldaan, aan hetgeen in het nieuwe amendement is opgenomen.

Het spitst zich ook toe op een uitspraak van de Minister op pagina 1569 van de Handelingen: 'De gewetensbezwaren richten zich tegen de persoonlijke vervulling van de militaire dienst, waarvan het gebruik van militair geweld of de dreiging daarmee een wezenlijk bestanddeel is. Het gewetensbezwaar moet daarmee een relatie hebben, wil het kunnen worden erkend in verband met de vrijstelling van militaire dienst.'

Dat mag in de meeste gevallen juist zijn, maar wij achten dat niet juist in een bepaalde concrete situatie, ook als die relatie niet aanwezig is.

**Minister Vredeling:** De heer Imkamp is zich er toch van bewust, dat de indier van het amendement dat zijn steun heeft, de heer De Kwaadsteniet, de opmerking die de heer Imkamp nu laakt, steunde? De heer Imkamp heeft wel hetzelfde amendement ondertekend, maar hij denkt niet hetzelfde.

**De heer Imkamp (D'66):** Dat is in de politiek en in deze Kamer niet ongevoel, niet ongebruikelijk, maar ook niet onverantwoord.

**Minister Vredeling:** Altijd het signaleren waard.

**De heer Imkamp (D'66):** In verband met de positie van de Minister?

**Minister Vredeling:** Ter wille van het debat.

**De heer Imkamp (D'66):** Akkoord, in verband met de objectiviteit van het debat.

Wij kunnen ons vinden in de formulering die de Minister in een interruptie heeft gebruikt als hij zegt: 'Die man – de Minister spreekt over een gewetensbezwaarde – heeft een verhaal, waarvan de commissie zich alleen maar moet afvragen, of hij in redelijkheid tot die opvatting kon komen en dat hij daarom in geweten onoverkomelijke bezwaren heeft.' Dat is eigenlijk de kern van wat D'66 beoogt met de ondertekening van dat amendement. Deze gedachte van de Minister formuleren wij in het amendement.

□

**De heer Kombrink (PvdA):** Mijnheer de Voorzitter! Met dit debat beleven wij vermoedelijk het laatste politieke optreden van de Minister in deze vergaderzaal. In de verhouding tussen mijn fractie en de Minister is...

**Minister Vredeling:** Wat bent u pessimistisch. Ik ben pas 52.

**De heer Kombrink (PvdA):** In dit debat. Ik heb niet 'vanavond' gezegd, wij ronden het vanavond ook niet af.

In de verhouding tussen mijn fractie en de Minister is in deze kabinetsperiode wel eens spanning geweest, maar doorgaans is de relatie goed geweest. De heer Vredeling is geen Tom Poes, geen Olivier B. Bommel, maar een politiek dier. Wij hopen dat hij zijn instincten en bekwaamheden in Brussel even goed, zo niet nog beter, zal kunnen gebruiken en niet zijn bij tijd en wijle minder conventionele gedrag achterwege zal laten, omdat wij dat erg ontwapenend hebben gevonden.

Ten slotte hopen wij dat met name de gewetensbezwaarde jonheer Vredeling zich in de uiteindelijke besluitvorming van de Kamer goed zal kunnen vinden en schikken met betrekking tot het onderwerp waarover wij spreken.

De indiening van een derde nota van wijzigingen, dit keer ten aanzien van artikel 2 van het wetsontwerp, de erkenbaarheid van gewetensbezwaarden, gaat uit van twee overwegingen. In de eerste plaats bleek de aanvankelijk voorgestelde tekst niet voldoende te deugen. Een deel van de daarop uitgeoefende kritiek heeft de Regering ter harte genomen. Wij zijn daarvoor erkentelijk. In de tweede plaats wordt het

## Kombrink

amendement-De Kwaadsteniet afge-  
wezen vanwege het gevaar van wille-  
keur en dat gevaar heeft de Minister  
aannemelijk trachten te maken door  
het poneren van de stelling dat de in-  
dieners van het amendement sterk uit-  
eenlopende ideeën hebben over de  
gevolgen van de aanvaarding daarvan  
en de verschillen in benadering van de  
problematiek inzake de wettelijke om-  
schrijving van de erkenningsgronden.

Naar mijn oordeel is de Minister er  
onvoldoende in geslaagd.....

**Minister Vredeling:** Ik ben er zoëven  
nog in geslaagd.

De heer **Kombrink** (PvdA): Ik kom daar  
nog op, maar ik zei met nadruk 'onvol-  
doende' in geslaagd. Uiteraard voeg ik  
daar onmiddellijk aan toe dat tussen  
de vier desbetreffende woordvoerders  
in dit debat verschillen in benadering  
blijken te bestaan. Zij behoren niet  
voor niets tot vier verschillende frac-  
ties. De aard van het voorstel dat deze  
fracties hebben gedaan, laat meer vrij-  
heid van interpretatie toe omdat het de  
bedoeling is van de indieners van het  
voorstel om aan de commissie van ad-  
vies en de daartoe aangewezen instan-  
ties ruimte te geven tot interpretatie.  
Het is veel minder ernstig wanneer er  
tussen de indieners van het amendement  
beperkte meningsverschillen zou-  
den zijn, dan wanneer wij in de schrifte-  
lijke stukken ten aanzien van het voor-  
stel van de Regering een aantal tegen-  
strijdige interpretaties aantreffen. Wij  
hebben die namelijk aangetroffen.

Ten aanzien van de kern van de zaak  
zijn de indieners van het amendement  
het eens. In de eerste plaats vinden zij  
beperkingen ten aanzien van de erken-  
baarheid van gewetensbezwaren tegen  
de persoonlijke vervulling van de  
militaire dienst buiten het criterium  
ernstig of onoverkomelijk, in principe  
ongewenst. In de tweede plaats erken-  
nen zij dat er zwaarwegende belangen  
kunnen bestaan waarvoor erkenning  
van gewetensbezwaren misschien in  
zekere zin beperkt moet worden. Zij  
achten echter die situatie thans niet ac-  
tueel. Zij voegen eraan toe dat gewetens-  
bezwaren met betrekking tot  
verplichtingen die een kwestie van le-  
ven en dood betreffen een zeer zwaar  
gewicht moet worden toegekend. In de  
derde plaats zijn zij het erover eens dat  
politieke bezwaren zich kunnen ver-  
dichten tot gewetensbezwaren. Over  
deze zaak bestaat geen verschil van  
mening met de bewindslieden. In de  
vierde plaats aanvaardt zij – althans  
tot op dit moment omdat geen amen-  
dementen zijn ingediend om de toet-

sing te verwijderen – bepaalde vor-  
men van toetsen in verband met het  
criterium onoverkomelijkheid en in  
verband met de gerichtheid van het  
gewetensbezwaar tegen de persoonlij-  
ke vervulling van de militaire dienst.

Een aantal van ons heeft het idee dat  
die toetsing moeilijker is – en mis-  
schien praktisch onmogelijk is – maar  
het doet aan de uiteindelijke conclusie  
niets af.

Ten vijfde vinden zij het bij het ont-  
breken van andere zwaarwegende be-  
langden niet in de eerste plaats op  
het terrein van de wetgever liggen om  
uitspraken te doen over de erkenbaar-  
heid van bepaalde soorten gewetens-  
bezwaren binnen het algemene  
kader dat zij in het amendement ge-  
trokken hebben. Dat ligt op het werk-  
terrein van de commissie van advies.  
Het probleem is immers dat een gewetens-  
bezwaar niet zonder meer erken-  
baar is. Het moet ernstig of onoverko-  
melijk zijn.

Over de inhoud van het begrip on-  
overkomelijk stelde ik in de eerste ter-  
mijn een vraag, daarbij de heer Soete-  
man citerend uit zijn artikel in Antire-  
volutionaire staatkunde. Ik wil die  
vraag alsnog graag beantwoord zien.

Het tweede probleem is, dat zich een  
combinatie van bezwaren bij een be-  
trokkene kan voordoen, ten aanzien  
waarvan het oordeel heel anders kan  
uitvallen dan bij het bezien van de  
ernst van gewetensbezwaren stuk  
voor stuk het geval zou zijn. Wij heb-  
ben de overtuiging, dat het amendement-  
De Kwaadsteniet meer recht  
doet aan deze mogelijkheid dan het  
voorstel van de Regering.

Toen de Minister meende verschil-  
len in benadering van de wettelijke  
omschrijving van de erkenningsgronden  
te kunnen constateren, vergeleek hij  
appels met peren. Ik mag verwijzen  
naar datgene, wat op blz. 1568 van de  
Handelingen uit de mond van de Mi-  
nister is opgetekend. Hij haalde een  
uitspraak aan van de heer Imkamp met  
betrekking tot het derde punt waar-  
over ik zojuist sprak, van de heer Drag-  
stra met betrekking tot het eerste punt  
en van mijzelf ten aanzien van het  
tweede punt. Heel verschillende zaken  
heeft hij op een rij gezet en ik meen dat  
dat wel de gemakkelijkste manier is  
om verschillen te construeren, waar-  
mee de Minister echter enig onrecht  
heeft gedaan aan de discussiebijdra-  
gen die werden geleverd.

De tekst van het amendement – zo  
zegt de Minister – geeft onvoldoende  
houvast voor toetsing en erkenning en  
biedt geen garantie tegen willekeur. In  
de eerste plaats laat de Minister na,

deze stelling waar te maken; in de  
tweede plaats mag ik erop wijzen, dat  
de Regering aanvankelijk zelf op het  
spoor zat, de toetsing te laten vervallen.  
Ik meen dat zij uit dien hoofde een  
zekere bescheidenheid aan de dag zou  
moeten leggen met betrekking tot het  
houvast, dat de tekst van de wet zou  
moeten geven. In de derde plaats ver-  
schillen de indieners van het amendement  
en de Regering klaarblijkelijk van  
mening omtrent de mate van houvast,  
die geboden is. Het amendement-De  
Kwaadsteniet beoogt doelbewust niet  
het afwezig doen zijn van toetsing,  
maar het beperken van de toetsbaar-  
heid, waar de door de Regering voor-  
gestane toetsbaarheid een beperking  
van de erkenbaarheid van gewetens-  
bezwaren inhield. Misschien is het een  
wat ingewikkelde zin, maar dat was  
het cruciale punt in de gedachtenwis-  
seling: aanvaardt de Kamer deze laat-  
ste beperking of wil zij de grenzen voor  
de erkenbaarheid van gewetensbe-  
zwaren ruimer leggen? De indieners  
van het amendement-De Kwaadsteniet  
kozen voor het laatste. De erken-  
baarheid is het cruciale punt, niet de  
toetsbaarheid als zodanig. Ik meen dat  
daar in de argumentatie van de Rege-  
ring een begripsverwarring heeft  
plaatsgevonden.

In de vierde plaats mag ik erop wij-  
zen, dat iedere algemene formulering  
met betrekking tot de tekst van de Wet  
gewetensbezwaren, in dit geval van  
artikel 2, in de praktijk de commissie  
van advies uiteraard voor problemen  
zal stellen. Het voorstel van de Rege-  
ring brengt met zich, dat de commissie  
moet vaststellen of de gewetensbe-  
zwaren onoverkomelijk zijn en op de  
een of andere wijze een voldoende re-  
latie hebben met militair geweld. Vol-  
gens de tekst, vervat in het amendement-  
De Kwaadsteniet, moet de com-  
missie vaststellen of de gewetensbe-  
zwaren onoverkomelijk zijn en gericht  
zijn tegen de persoonlijke vervulling  
van de militaire dienst. Ten aanzien  
van het belangrijkste element, de on-  
overkomelijkheid, is geen concrete  
norm te geven, omdat die zich slechts  
individueel laat vaststellen. Hier ligt de  
moeilijkste taak van de commissie, per  
definitie inherent aan de aard van de  
problematiek. Pogingen om die taak te  
vergemakkelijken door andere normen  
te introduceren, die de totale erken-  
ningsformule de oneigenlijke vorm  
van een vergiet doen geven, worden al  
gauw onzuiver. Bepaalde onoverko-  
melijke gewetensbezwaren zouden  
niet erkenbaar kunnen worden.

Het regeringsvoorstel roept vele  
nieuwe vragen op en ik zal het, wat de



## Kombrink

twee zinsneden betreft die aan de IKV-formule worden toegevoegd, onderdeel voor onderdeel bespreken. Eerst kom ik dan bij het onderdeel: 'van de gene die militair geweld, waarbij hij door zijn dienstvervulling zou kunnen worden betrokken, onaanvaardbaar acht.'

Mijn eerste vraag is: betekent militair geweld elk militair geweld? De stellingname van de Minister in eerste termijn – ik verwijs naar blz. 1569 van de Handelingen – houdt in: gericht tegen elk militair geweld of de dreiging ermee. Dat citaat zou kunnen duiden op de interpretatie: elk militair geweld, maar de toelichting op de nota van wijzigingen wekt een andere indruk. Daarin wordt de erkenbaarheid van bezwaren tegen een bepaalde toepassing van militair geweld onder woorden gebracht.

Dat daarmee niet elk gebruik van een wapen of een bepaald wapengebruik worden bedoeld, blijkt uit de aanhef van de laatste alinea in de toelichting, namelijk het woord 'voorts'. Ik ontvang graag een verhelderende uitleg over de betekenis van de term 'militair geweld'. Nu is er sprake van tegenspraak in de uitspraken.

Vraag 2: Waar komt in de tekst die de Regering ons nu voorlegt de erkenbaarheid van gewetensbezwaren tegen dreiging met geweld tot uitdrukking?

Vraag 3: Waarom is de zinsnede opgenomen 'door zijn dienstvervulling'? Is het vereiste, dat het bezwaar gericht is tegen de persoonlijke vervulling van militaire dienst, niet voldoende? Zo neen, waarom niet?

Vraag 4: Kunnen wij het erover eens zijn, dat de tekst zou kunnen worden 'dient te worden aangehouden' en niet 'zullen worden', de woorden de Minister in de toelichting die hij in de Kamer op de nota van wijzigingen gaf, heeft gebruikt.

Vraag 5: Waarom is in de tekst niet de zinsnede opgenomen 'of een bepaalde vorm van militair geweld'? Welk bezwaar zou ertegen zijn, deze terminologie alsnog in de tekst van artikel 2 op te nemen? Zou dan niet het laatste deel van de aanvulling op de IKV-formule hieronder kunnen vallen?

Vraag 6: Waarom zijn de woorden 'direct' en 'indirect' met betrekking tot de relatie van het bezwaar met militair geweld niet in de tekst zelf opgenomen? Is er bezwaar tegen, dit alsnog te doen?

Vraag 7: Wat wordt bedoeld met de term 'indirecte vertrokkenheid'? Bij de bespreking van het amendement-De

Kwaadsteniet heb ik categorieën van bezwaren genoemd waarbij een indirecte relatie met de aanwending van geweld een rol speelt. Ik heb dit gedaan in eerste termijn. Waar ligt het verschil tussen deze vorm van indirectheid – door mij in eerste termijn aangeduid – en het begrip 'indirecte betrokkenheid' dat door de Regering wordt gehanteerd, als er tenminste een verschil is.

Vraag 8: Wat wordt bedoeld met de term 'militair geweld' in de betreffende zin? Is het geweld, door een krijgsmacht toegepast, of is het geweld in een heel specifieke situatie, of is het een specifieke vorm van geweld? Het is mij nog steeds niet duidelijk, wat met de term 'militair geweld' wordt bedoeld. Hoe kan ik de voorbeelden die de Regering in de schriftelijke gedachtenwisseling heeft gegeven met betrekking tot marteling en hersenspoeling in dit verband plaatsen?

Vraag 9: Willen de bewindslieden alsnog aangeven – de Regering heeft in de stukken de aanwending van militair geweld de functie van de krijgsmacht 'in eerste aanleg' genoemd – welke andere functies zij aan de krijgsmacht, in welke aanleg dan ook, toekennen?

Ten aanzien van het tweede onderdeel van de aanvulling in de nota van wijzigingen op de IKV-formule, namelijk de passage 'dan wel elk of een bepaald gebruik van een wapen, voorhanden bij de Nederlandse of bondgenootschappelijke krijgsmacht', heb ik de volgende vragen:

1. Waarom is deze toevoeging noodzakelijk, wanneer in het eerste deel van de aanvulling op de IKV-formule reeds de directe en indirecte relatie met wapengeweld onder woorden wordt gebracht? Is dit tweede deel niet een overbodige verbijzondering van het eerste deel?

2. Kan onder de term 'bepaald gebruik' ook het eerste gebruik van een wapen worden verstaan? Ik heb de vraag al meermalen gesteld, maar ik heb er nog steeds geen duidelijk antwoord op gekregen.

3. Kan alsnog worden gereageerd op de vragen, door mij in eerste termijn gesteld over het begrip 'krijgsmacht'? Dit betreft met name de vraag, wanneer sprake is van een irreguliere krijgsmacht, en de vraag, of zo'n krijgsmacht moet worden gelijk gesteld met de gewone krijgsmacht.

4. Waarom moet het bezwaar, behorende tot het tweede deel van de aanvulling op het IKV-voorstel, algemeen zijn, in tegenstelling tot de bezwaren die onder de eerste zinsnede vallen?

5. Waarom is met betrekking tot de algemeenheid het element 'ongeacht tot welk doel' vervallen, maar laat men niet het element 'ongeacht door welke krijgsmacht' vervallen?

6. Geldt met betrekking tot de vereiste van algemeenheid de restrictie die mr. Soeteman in het reeds genoemde artikel in 'Anti-Revolutionaire Staatkunde' hierop heeft aangebracht?

Ik zou graag alsnog een duidelijke reactie verkrijgen op die uiteenzetting, zoals ik die in eerste termijn heb geciteerd.

Al deze vragen stellen betekent niet, dat wij geen waardering hebben voor het feit, dat de Regering in artikel 2 een verdere verruiming heeft willen aanbrengen met betrekking tot de erkenbaarheid van gewetensbezwaren ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel, wel dat de mate van verruiming ons nog niet in alle opzichten even duidelijk is en ook dat door het uitblijven van een antwoord op door ons in eerste termijn gestelde vragen het niet zeker is, dat bij de nieuwe tekst niet een aantal van dezelfde problemen blijven spelen die wij ten aanzien van de aanvankelijke formulering van artikel 2 in het regeringsvoorstel hebben geschetst. Scherper geformuleerd: wij hebben het idee dat wij de zekerheid kunnen hebben dat die problemen voor een deel wel blijven spelen en dat in ieder geval sprake is van verschil in de mate waarin erkenbaarheid van gewetensbezwaren mogelijk is tussen de regeringsformule en het amendement-De Kwaadsteniet. Anders had de Regering dat amendement immers wel overgenomen.

Het antwoord van de Staatssecretaris inzake de problematiek van de wapenweigeraars heeft ons niet helemaal tevreden gesteld. Hij heeft gewezen op het feit, dat het begrip 'totale oorlog' zijn intrede heeft gedaan en dat uit dien hoofde wapenweigeraars zich niet meer aan wapengeweld in conflictsituaties kunnen onttrekken, wanneer zij daarmee geconfronteerd worden. Afgezien van de vraag of dit ook niet voor een groot deel van de burgerbevolking zal gelden, mag ik erop wijzen, dat het begrip 'totale oorlog' ook reeds in 1962 zijn intrede had gedaan, toen de Wet gewetensbezwaren is aangepast. Toen is de categorie wapenweigeraars echter in de wet blijven staan. Het begrip 'totale oorlog' had ook reeds zijn intrede gedaan in 1971, toen de Regering een voorstel tot wijziging van de Wet gewetensbezwaren heeft ingediend. Toen is het ook in de wet blijven staan. Het voorstel om het eruit te verwijderen is van latere datum.



## Kombrink

Ik geloof dus, dat de verwijzing naar het begrip 'totale oorlog' niet in alle opzichten terecht is.

In de tweede plaats wijs ik erop, dat bij het nagaan van de plaatsingsmogelijkheden toch niet misschien in alle opzichten de mogelijkheden goed zijn nagegaan. Is niet te veel van de huidige organisatie-opzet uitgegaan bij het onderzoek van de plaatsingsmogelijkheden? Met de heer De Kwaadsteniet vraag ik of niet is gekeken naar de mogelijkheid, hen administratieve functies te doen vervullen en tegelijkertijd de betreffende functies niet tegelijk oorlogsfunctie te doen zijn, zoals nu het geval is. Daarin zou een scheiding kunnen worden aangebracht. Is nagegaan, of een deel of het geheel van de Mobiele Colonne paraat zou kunnen worden gemaakt, waardoor veel meer mogelijkheden voor plaatsing van wapenweigeraars zouden kunnen ontstaan? In dat geval zou niet een groot aantal groot-verlofgangers tot redder of brandweerman behoeven te worden omgeschoold en zouden wapenweigeraars in dat soort functies kunnen worden geplaatst.

In de derde plaats wil ik graag weten, of wapenweigeraars tot nu toe het gevaar van betrokkenheid bij wapengeweld onder de ogen werd gebracht en, zo ja, of zij niet doelbewust dat gevaar accepteerden. Is bij verruiming van de erkenningsgronden niet een vermindering te verwachten van het aantal wapenweigeraars, zodat het probleem van de plaatsing zou kunnen verminderen?

Dat aan de militaire dienst een aantal minder prettige zaken zijn verbonden die niet aan de vervangende dienst kleven zijn wij bereid te onderkennen. Dat moet echter niet worden overdreven. De erkende gewetensbezwaarde blijft aan het tuchtrecht onderworpen. Hij staat dus niet in een volstrekt normale werknemers-werkgeversrelatie. Wanneer de aantallen erkenningen gaan toenemen zal de tewerkstelling minder vaak bij de genoten opleiding kunnen aansluiten en zal die minder vaak dicht bij huis kunnen worden gevonden. De kans blijft bestaan dat de totale erkenningsprocedure voor een bepaalde categorie erg lang duurt, terwijl bovendien het vinden van een goede tewerkstelling veel tijd kan vergen. De Regering heeft de argumentatie voor het in het wetsontwerp opgenomen minimum van 18 maanden zelf nogal ondergraven. Wanneer je aansluitend bij je opleiding een plaats krijgt of zelfs in je beroep verder kunt werken, zij het niet in

dezelfde plaats, is er niet zo'n erg lange inwerktijd nodig, zeker niet langer dan die welke militairen nodig hebben om een hen vreemd vak te leren.

De brief van Minister Boersma aan de Kamer over het tewerkstellingsbeleid geeft bovendien aan dat bezwaard eerst maar eenvoudig werk zouden moeten doen en dat in die tijd bezien kan worden of gemeenten en eventueel daarna het Rijk hen in dienst zouden kunnen of willen nemen. Dat is een procedure die al gauw vier maanden in beslag neemt. Dan is de periode waarin een tewerkgestelde in zijn definitieve plaats rendement geeft net zo lang als in ons voorstel, zo niet korter.

Daarom handhaven wij het voorstel het minimum van 18 maanden uit de wet te schrappen. Wij zijn echter bereid de Regering tegemoet te komen op het punt van de extra duur van de vervangende dienst ten opzichte van de gewone militaire dienst. Daarbij gaan wij er niet van uit dat de vervangende dienststijdduur een aanvulling krijgt ter verkrijging van een zo groot mogelijke zekerheid dat er sprake is van gewetensbezwaren. De Staatssecretaris zei in eerste termijn dat de toetsing, al wordt die verzwaard, nimmer absolute zekerheid verschaft. Akkoord, maar zeggen dat daarom een aanvullend middel nodig is op die toetsing, wekt de indruk alsof die zekerheid dan wel geboden zou kunnen worden. Dat zou een groot misverstand zijn. Een duur die eenderde langer is dan een gewone dienst biedt geen extra zekerheid. Er zou dan in een geheel andere orde van grootte moeten worden gedacht.

Wij willen de Regering echter in die zin tegemoet komen dat wij onderkennen dat in ons amendement ten onrechte geen rekening is gehouden met, bijvoorbeeld, de duur van de herhalingsoefeningen. Het zou te ver gaan de maximale duur te nemen, omdat per jaar ongeveer een kwart van de dienstplichtigen aan die herhalingsoefeningen deelneemt. Het gemiddelde is zes weken, alleen bij grote oefeningen, eens in de vier jaar, komt men hoger uit.

Alles overziende lijkt het ons een redelijk voorstel de extra duur op een vaste termijn van twee maanden te stellen. Graag zou ik de reactie van de bewindslieden op dit tussenvoorstel vernemen, alvorens de tekst van het amendement van de heer Van Winkel en mij te wijzigen.

De nadere uiteenzetting van de Regering in de gisteren binnengekomen brief over de Jehova's Getuigen heeft onze bezwaren tegen de oplossing die

de Regering voor ogen staat niet weggenomen. Vele vragen zijn onbeantwoord gebleven. Wij aanvaarden echter het voorstel van de Regering op korte termijn daarover een nader overleg met de vaste Commissie te hebben. Voor alle zekerheid wensen wij echter de toezegging te krijgen dat niet reeds vóór dat moment een wetsontwerp over deze materie wordt ingediend. Voor het overige laten wij deze zaak thans rusten, afgezien van het amendement op artikel 55, waarop wij bij de artikelsgewijze behandeling zullen terugkomen.

Bij het schetsen door de Staatssecretaris van de procedure, zoals hij die gevolgd zou willen zien, zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen. Niet geheel duidelijk is of in de enkelvoudige procedure het formulier waarop de korte verklaring van bezwaarde staat aan het dossier van een meervoudige commissie wordt toegevoegd. Evenmin is duidelijk wanneer bezwaarde van de wijze waarop het formulier is ingevuld kennis kan nemen. Ik zou dat graag alsnog vernemen.

De bezwaren die de Regering aanvoert tegen de figuur van de vertrouwensman in de enkelvoudige procedure zijn niet overtuigend. Juist wanneer er een gesprek is waarbij één commissielid aanwezig is, kan de bezwaarde extra behoefte aan een vertrouwensman hebben, omdat er persoonlijk fricties in het gesprek kunnen ontstaan. Bezwaarde behoeft niet minder zenuwachtig te zijn dan in de meervoudige procedure het geval zou zijn. Welk bezwaar is er tegen? Door het aanvaarden van het amendement op stuk nr. 20, zullen de twee procedures, de meervoudige en de enkelvoudige, zeker niet gelijk worden, zoals de Regering vreest.

De Staatssecretaris heeft meegedeeld dat de vrijstelling wegens het bekleden van een geestelijk of godsdienstig menslievend ambt voorlopig werd gehandhaafd, omdat het aantal vrijstellingen steeds geringer was geworden. Je zou je een preciesomgekeerde conclusie kunnen voorstellen. Wanneer deze vrijstellingsgrond binnenkort met de Kamer kan worden besproken, zal de Regering intussen wel een definitief standpunt hebben ingenomen, zo zou je kunnen veronderstellen. Ik zou dat dan graag vernemen.

Wat zou er tegen zijn thans reeds deze vrijstelling uit de wet te schrappen? Is het overleg over deze zaak met de kerkgenootschappen intussen gevoerd? Zo ja, wat was het resultaat? Zo nee, willen de bewindslieden, dan,

## Kombrink

voordat er nader overleg met de Kamer zal zijn, contact met die kerkgenootschappen opnemen en ons de resultaten van het overleg mededelen?

Tot slot zou ik een enkele opmerking willen maken over het facet van de sociale weerbaarheid, die in de ogen van een aantal gewetensbezwaarden een zinvol alternatief voor de door hen afgewezen militaire verdediging is. De Regering is bezig een studie voor te bereiden naar de mogelijkheden van geweldloze of sociale weerbaarheid. Ik mag verwijzen naar de discussie over de ontwapeningsnota. Bij die te verrichten studie zal volgens ons kunnen worden nagegaan, of en op welke wijze deze training zou kunnen worden opgezet en op welke wijze deelname daaraan door gewetensbezwaarden zou zijn te regelen. Als daaruit positieve conclusies voortvloeien, lijkt het ons niet ondenkbaar, dat de aan die training bestede tijd in mindering zou kunnen worden gebracht op de duur van de vervangende dienst. Daarvoor zou te zijner tijd een wijziging van de Wet Gewetensbezwaren nodig zijn.

Mijn interventie in tweede termijn wil ik afsluiten. Ik heb duidelijk gemaakt, dat op diverse punten het antwoord van de Regering op vragen onzerzijds gesteld, van belang is voor de uiteindelijke amendering van het wetsontwerp. Wij hebben een sterke neiging om het amendement-De Kwaadsteniet mee te helpen handhaven, maar afhankelijk van het antwoord van de Regering zullen wij bovendien hebben na te gaan, of op enkele andere onderdelen van het wetsontwerp met name genoemd de wapenweigeraars, nadere amendering nodig zou zijn. Wij zien het antwoord met interesse tegemoet.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

**De Voorzitter:** Na overleg met de Minister, die ongeveer een uur nodig heeft ter voorbereiding van zijn dupliek, stel ik voor om in afwijking van het Reglement van orde thans reeds een aanvang te maken met de artikelsgewijze behandeling, zij het met uitzondering van onderdeel A van artikel 1.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 21.50 tot 22.10 uur geschorst.

### Voorzitter: Vondeling

**De Voorzitter:** Naar mij blijkt, worden alle op het wetsontwerp voorgestelde amendementen, voor zover zij niet vol-

doende zijn ondertekend, voldoende ondersteund.

In behandeling komt artikel 1.

**De Voorzitter:** Ik stel voor om dit artikel te behandelen volgens de met hoofdletters aangeduide onderdelen.

Daartoe wordt besloten.

Over de aanhef van artikel I wordt geen beraadslaging gevoerd.

Beraadslaging over onderdeel B, waarop is voorgesteld een amendement-De Kwaadsteniet c.s. (stuk nr. 19).

□

**De heer De Kwaadsteniet (ARP):** Mijnheer de Voorzitter! In reactie op mijn mening, dat een verzoek met redenen omkleed moet zijn, zegt de Staatssecretaris dat het de bezwaarde niet is verboden om zijn verzoek schriftelijk toe te lichten en dat het hem niet zou verbazen als er bezwaarden zijn die toch hun bezwaren toelichten.

Ik heb de neiging te zeggen: dat moest er nog bij komen; het moet naar mijn mening normaal zijn, dat een verzoek een toelichting heeft, in alle eenvoudigheid of simpelheid. Van de benaderingswijze, zoals door de Staatssecretaris verwoord, gaat geen enkele stimulans uit tot een toelichting, integendeel moet ik wel zeggen.

Dat geldt ook wanneer de Staatssecretaris zegt, dat hij wel bereid is in de voorlichtingslektuur op te nemen 'dat het commissielid er prijs op stelt als de bezwaarde zijn verzoek wil doen vergezelen van een schriftelijke toelichting'. Ik zou verwachten hebben dat gezegd zou worden dat dit voor de hand ligt en dat uiteraard van een serieuze bezwaarde wordt verwacht, dat hij aangeeft waarom hij zijn verzoek indient.

Het is overigens op zich zelf goed, dat in de voorlichtingslektuur iets dergelijks wordt opgenomen. Al met al, is de Regering het antwoord op mijn in dit verband gestelde vraag, zoals mr. Soeteman het uitdrukte, nog steeds schuldig. De vraag was eenvoudig: zou het niet goed zijn dat de commissie ook in de vereenvoudigde procedure zich door middel van een schriftelijke toelichting en enige nadere informatie zou kunnen oriënteren voordat het gesprek met de bezwaarde plaatsvindt? Naar mijn overtuiging kan op die vraag op zich zelf maar één antwoord gegeven worden, namelijk: ja.

Dat antwoord ontloopt de Staatssecretaris, omdat hij moeilijkheden ziet. Wel, mijnheer de Voorzitter, ik kan de Staatssecretaris op zich zelf best

volgen. Ik zie het probleem wel. Ik vraag mij echter af, of dat niet op betere wijze is op te lossen. Ik handhaaf mijn amendement. Overigens ben ik bereid te bezien of een andere formule denkbaar zou zijn.

□

**De heer Kombrink (PvdA):** Mijnheer de Voorzitter! Ik werd pas gisteren geattendeerd op een probleem dat uit de eerste zinsnede van lid 1 van het derde artikel zou kunnen voortvloeien. Naar het schijnt heeft de rechter in Utrecht kort geleden de uitspraak gedaan dat iemand ook een beroep op de Wet gewetensbezwaren militaire dienstplicht kan doen, wanneer hij nog niet is gekeurd dan wel weigert naar de keuring te gaan. De desbetreffende persoon werd geacht goedgekeurd te zijn. Mijn vraag aan de bewindsman is of hij van mening is dat de zinsnede in artikel 3 'Hij, die in kennis is gesteld van zijn geschiktheid', waarbij het plaatsgevonden hebben van de keuring wordt verondersteld, wel op die juridische uitspraak is gebaseerd.

□

**Staatssecretaris Van Lent:** Mijnheer de Voorzitter! De heer De Kwaadsteniet is even teruggekomen op wat in eerste termijn door mij is gezegd. Hij heeft een uitspraak van mij geciteerd, zij het niet volledig. Ik heb in eerste termijn ook gezegd, dat de huidige praktijk leert dat sommige verzoeken niet zijn gemotiveerd en mede dat, of de woorden 'met redenen omkleed' wel of niet in de tekst staan, in ieder geval iedere sanctie erop moet ontbreken.

In de vigerende wet is voorgeschreven dat zo'n verzoek met redenen omkleed moet zijn. In het voorgestelde artikel 3 is dat weggelaten, omdat het in de praktijk moeilijk toepasbaar is. Een strikte hantering zou meebrengen dat moet worden beoordeeld of er al of niet voldoende sprake is van 'met redenen omkleed'. Als dat niet het geval is rijst de vraag: Wat dan? Het ligt, zoals gezegd, in de bedoeling de procedure in eerste instantie eenvoudig te houden. De praktijk wordt dan ongetwijfeld dat noodgedwongen, ondanks de wettelijke bepaling, die een ontvankelijkheids criterium inhoudt, alle verzoeken al dan niet met redenen omkleed toch in behandeling zullen moeten worden genomen. Het amendement is derhalve te ontraden. Een formule als de heer De Kwaadsteniet voorstelt zou ik op dit punt niet willen overnemen om de ruimte te laten een verzoek om erkenning van gewetensbezwaarden in ieder geval in behandeling te nemen.



## Van Lent

De heer Kombrink vraagt naar de zinsnede die in artikel 3 staat: 'Hij die in kennis is gesteld van zijn geschiktheid'. Er is een voorstel aanhangig, waarin wordt verduidelijkt, dat het ontbreken van het geschiktheids criterium iemand niet in elk opzicht van wettelijke verplichtingen ontslaat.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wist wel dat ik niet alles had geciteerd. Mijn probleem wordt veroorzaakt door het feit dat ik van oordeel ben, dat iemand die een verzoek indient dat in al zijn eenvoud toch minstens met enige reden omkleedt. Dat lijkt mij volstrekt voor de hand te liggen. Ik zou best bereid zijn, te zeggen dat 'met redenen omkleed' met enige soepelheid mag worden toegepast. Het lijkt mij echter geen goede zaak helemaal weg te laten dat een verzoek met redenen omkleed moet zijn. Ik zou niet weten waarom er geen mogelijkheid te vinden zou zijn, een procedure op te bouwen via een *algemene maatregel van bestuur* of hoe dan ook, waarbij aan de tekst die ik voorstel toch op een soepele wijze toepassing kan worden gegeven. Als dat niet het geval is, als een verzoeker niet in staat is op enige simpele wijze naar voren te brengen welke de motieven zijn die hem bewegen – dat behoeven geen boekdelen te zijn; dat kan zeer simpel zijn – vraag ik mij af of het niet beter ware een verzoeker niet toe te laten tot de vereenvoudigde procedure, maar hem gelijk te verwijzen naar de meervoudige kamer. In dat geval zou hij in ieder geval zijn verzoek met redenen moeten omkleden.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Inzake het amendement van de heer De Kwaadsteniet op stuk nr. 19 vraag ik de Staatssecretaris of het niet denkbaar is, dat hij in het Besluit gewetensbezwaarden gebaseerd op de wet uitdrukkelijk de passage opneemt, dat degene die wordt opgeroepen voor het commissielid in de enkelvoudige procedure te verschijnen er uitdrukkelijk in de uitnodiging op wordt gewezen dat hij een schriftelijke toelichting kan sturen. Het hangt dan van de betrokkene af of hij daaraan zelf behoefte heeft of niet. Het zou passen in het oordeel dat de Staatssecretaris eerder heeft gegeven, dat bekendheid kan worden gegeven aan die mogelijkheid. Die mogelijkheid zou echter uitdrukkelijker in het op de wet steunend besluit een plaats kunnen worden ge-

geven. Mijn vraag aan de heer De Kwaadsteniet is of hij zich in die tussenmogelijkheid, de bezwaren tegen zijn amendement onderkennende, kan vinden.

Ten aanzien van het antwoord dat de Staatssecretaris heeft gegeven op mijn opmerking over artikel 3 zou ik willen vragen wat hij bedoelt als hij zegt, dat binnenkort een nieuw voorstel te verwachten is.

Betekent dat in de procedure die wij thans met de wetswijziging volgen een nieuwe nota van wijzigingen, of betekent het voor dit ene zinnetje een geheel nieuw wetsontwerp? Dat laatste lijkt mij merkwaardig. Ik verneem daarom graag of het niet mogelijk is dit bij nota van wijzigingen af te doen. Of is het zo gecompliceerd dat het niet kan?

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Het gaat om de gebiedende eis om in de wet op te nemen dat een verzoek met redenen moet zijn omkleed. Ik ben van mening dat wij dat niet moeten doen. Ik ben echter wel van mening dat wij het indienen van verzoeken met redenen omkleed wel moeten stimuleren. Ik ben er evenwel tegen dit als gebiedende eis te stellen.

Ik merk aan het adres van de heer Kombrink op dat ik thans geen interpretatie paraat heb voor het begrip 'die zijn geschiktheidverklaring voor de militaire dienst heeft ontvangen'. Wij willen daarvoor nadere regelen stellen. Met zijn toestemming zal ik daarop in het verloop van deze discussie terugkomen.

De heer **Kombrink** (PvdA): Wil de Staatssecretaris nog reageren op mijn suggestie om de problemen van de heer De Kwaadsteniet te ondervangen?

De heer **Imkamp** (D'66): Wil de heer De Kwaadsteniet zijn amendement eventueel beginnen met het woord 'eventueel' om hiermee de vrijheid van beslissing aan de gewetensbezwaarde toe te spelen en hem niet te verplichten.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Ik had een voorstel achter de hand om de woorden 'met redenen omkleed' vooraf te doen gaan door de woorden 'zo mogelijk' of 'zoveel mogelijk'. Die woorden geven immers enige ruimte. Ik vond opneming van die woorden in de wettekst echter niet zo'n fraaie formulering opleveren. Daarom heb ik in mijn toelichting zoëven gezegd dat ik bereid ben een soepele toepassing van de wet op dit punt te accepteren in

het kader van een nadere uitwerking in een algemene maatregel van bestuur of iets dergelijks. De Staatssecretaris heeft gezegd – ik stel dit zeer op prijs – te willen stimuleren dat men zijn verzoek ook met redenen omkleedt, maar ik heb zoëven aangetoond dat de Staatssecretaris in eerste termijn over stimuleren helemaal niet heeft gesproken. Hij heeft slechts gezegd dat sommigen het wel zullen doen. Ik meen dat er een goede stimulans moet zijn en dat deze in het belang is van het onderzoek, dat voor de enkelvoudige kamer plaatsvindt.

De heer **Kombrink** (PvdA): U zou zich in mijn suggestie kunnen vinden?

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Ik wil haar nader overwegen.

Staatssecretaris **Van Lent**: Ik meen dat de Kamer en ik elkaar in grote mate zijn genaderd, omdat wij enerzijds geen stringente bepaling in de wet willen zien opgenomen; we willen voorkomen dat er een sanctie is op het niet aan bepaalde kwalificaties – daar komt dat interpretatieprobleem weer om de hoek – voldoen van verzoeken. Anderzijds omdat wij juist iedereen die het aangaat willen stimuleren om een zodanig verzoek met redenen te omkleden. Ik meen dat wij elkaar op dit terrein hebben gevonden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over het amendement-Kombrink c.s. (stuk nr. 21) en het amendement-Van der Spek c.s. (stuk nr. 27, I) tot invoeging van een nieuw onderdeel C.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In zijn reactie in eerste termijn heeft de Staatssecretaris het amendement-Van der Spek en dat van de heer Van Winkel en mij op één lijn gesteld. Dat is jammer omdat wij hebben gepoogd een constructie te bedenken, waarbij de kans op misbruik minimaal is.

Wij hebben rekening willen houden met de *misbruikbepaling* zoals die door de bewindslieden in artikel 3, lid 2, is opgenomen. De Staatssecretaris noemde in zijn reactie in eerste termijn een voorbeeld waarbij ook misbruik van de wet mogelijk is wanneer van een eerste verzoek tot erkenning als gewetensbezwaarde sprake is. Waarom is in artikel 3, lid 2, niet een formulering opgenomen, die het gevaar van misbruik bij zo'n eerste verzoek wegneemt? Dan zou het amendement van de heer Van Winkel en mij kunnen worden gehandhaafd. Nu dreigt de



## Kombrink

wat vreemde figuur te ontstaan dat een erkenningsverzoek de hele procedure gaat doorlopen terwijl geen vrijstelling van dienstverrichten of schorsing van de strafvervolgning plaatsvindt omdat de Regering van mening is dat er sprake was van misbruik van de mogelijkheden, die de wet biedt. Dat wringt.

Daarnaast wil ik erop wijzen dat ook bij de door de Regering aangevoerde mogelijkheid van misbruik in elk geval het schorsen van de strafvervolgning zou kunnen plaatsvinden als de Minister het advies van de commissie gaat inwinnen. Het zou helemaal te dol zijn dat, ook wanneer er sprake zou zijn van misbruik naar het oordeel van de Minister, er geen schorsing van strafvervolgning zou kunnen plaatsvinden.

Afhankelijk van de reactie van de Staatssecretaris hierop zullen wij ons amendement al dan niet aanpassen.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Voorgesteld wordt het vrijstellen van dienstverrichting en het schorsen van strafvervolgning na het doen van een beroep op de wet gewetensbezwaren en zodra het onderzoek in de vereenvoudigde procedure wordt ingesteld dwingend voor te schrijven.

In de huidige tekst staat: Kan de Minister .... enz. Als aanleiding van het amendement moet vermoedelijk onder meer worden gezien dat er wel bezwaren worden vernomen tegen de gang van zaken bij de onderdelen als een in werkelijke dienst zijnde dienstplichtige gewetensbezwaren kenbaar maakt. Naar men zegt zou dan de commandant het de gewetensbezwaarde moeilijk kunnen maken door eisen te stellen op het punt van het met redenen omkleed zijn van het verzoek. Ook zou de commandant zich een oordeel kunnen aanmatigen. Dit argument vervalt omdat de eis 'met redenen omkleed' naar ik aanneem vervalt.

Handhaving van 'kan de Minister..' is noodzakelijk als een stok achter de deur bij eventueel misbruik van de mogelijkheid om via het indienen van verzoeken om erkenning van gewetensbezwaren af te dwingen dat men geen dienst meer doet.

Het ingediende amendement gaat iets minder ver: vrijstelling enz. is bindend zodra het onderzoek begint. Het komt op hetzelfde neer, zij het dat hier een termijn wordt gesteld die echter naar verwachting in de nieuwe procedure kort zal zijn.

Daarom wil ik het amendement op nr. 21 ten sterkste ontraden.

Datzelfde geldt impliciet voor het amendement van de heer Van der Spek op nr. 27.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb sterk de indruk dat de Staatssecretaris reageert op het amendement zoals het is ingediend. Ik heb echter zoëven twee zaken aan de orde gesteld waarop nu een reactie van de Staatssecretaris uitblijft. Ik heb gevraagd: Als de Regering bang is voor misbruik van de mogelijkheden, die de wet heeft, waarom heeft zij dan artikel 3, lid 2, niet anders geformuleerd? En dat terzijde latend: Zou in ieder geval niet – ook bij het door de Regering geschetste gevaar van misbruik – schorsing van de strafvervolgning te allen tijde mogelijk moeten zijn?

Ik heb geduid op de eventuele bereidheid om de tekst van het amendement aan te passen. Ik zou graag een reactie van de Staatssecretaris willen horen in plaats van elkaar over de aanvankelijke tekst van het amendement sec in de haren blijven vliegen.

□

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! De bezwaren tegen mijn amendement houden in dat men misbruik eigenlijk niet goed kan tegen gaan. Ik begrijp overigens dat volgens de Staatssecretaris deze bezwaren praktisch even sterk, zo niet even sterk gelden voor het amendement van de heren Kombrink en Van Winkel, zoals het er nu nog uitziet. Ik wijs erop dat door de nieuwe tweede volzin van het tweede lid van artikel 3, waarin de Minister de mogelijkheid krijgt om het inwinnen van advies achterwege te laten bij een hernieuwd verzoek, in tweede en eventueel derde en volgende gevallen van dezelfde figuur, die almaar verzoeken indient nadat zijn procedure volledig en met een voor hem negatief resultaat is beëindigd, geen problemen ontstaan. Ik begrijp niet waarom het zo zinnig is om indien dit één keer gebeurt dan te denken aan misbruik. Ik heb als argument genoemd dat er ook zin is gelegen in het inbouwen van waarborgen, die juist de persoon beschermen tegen het optreden van de overheid. De notoire grappenmakers die in artikel 3, lid 2, tweede volzin, geheel worden uitgeschakeld heb ik uiteraard niet bedoeld, nog afgezien van de vraag, of het altijd wel juist is om je onder notoire grappenmakers uit te willen werken.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! De door de geachte afgevaardigde de heer Kombrink gedane suggestie om die schorsing eerst te doen plaatsvinden wanneer het onderzoek wordt ingesteld legt ergens de verplichting om, zo er sprake zou zijn van een misbruik, dat eerst te constateren. Wanneer duidelijk is vastgesteld dat niet van misbruik sprake is, zal het verzoek aan de commissie worden doorgezonden. Daarmee wordt inderdaad een nieuw element in het artikel ingebracht, waartegen ik op zichzelf geen bezwaren heb. Het gaat erom hoe wij dat zo goed mogelijk formuleren. Ik wil mij daarop nader bezinnen.

Ten aanzien van de opmerkingen van de heer Van der Spek wil ik kortheidshalve slechts zeggen dat bij een hernieuwd onderzoek alleen sprake is van het achterwege laten van het inwinnen van het advies, wanneer de Minister van Defensie daartoe redenen aanwezig acht. Dat is geen automatisme; de Minister kan het inwinnen van een advies achterwege laten.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Gehoord de reactie van de Staatssecretaris wil ik de volgende wijziging mede namens de heer Van Winkel in het amendement op stuk nr. 21 aanbrengen. De woorden 'De gehele vrijstelling van dienstverrichtingen dan wel de' komen te vervallen, terwijl de passage 'de voorgaande leden' wordt vervangen door: Lid 2.

De **Voorzitter**: De heer Kombrink heeft zijn amendement, voorkomend op stuk nr. 21, in die zin gewijzigd, dat het door hem voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 4 komt te luiden:

'3. De schorsing van de strafvervolgning, bedoeld in het tweede lid, vindt in ieder geval plaats, zodra het onderzoek als bedoeld in artikel 3, tweede lid, wordt ingesteld.'

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb geen bezwaar tegen dit gewijzigd amendement en neem het graag over.

De **Voorzitter**: Aangezien het gewijzigde amendement van het lid Kombrink door de Regering is overgenomen, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over onderdeel C, waarop zijn voorgesteld:

## Voorzitter

een amendement-De Kwaadsteniet c.s. (stuk nr. 18);

een amendement-Lückers-Bergmans c.s. (stuk nr. 20).

□

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! De reactie van de Staatssecretaris op mijn vraag of het juist is, dat het commissielid nimmer een definitief advies kan geven tot afwijzing van het verzoek, is naar mijn gevoel weinig overtuigend. Waarom zou het dan weinig consequent zijn om de procedure van het nader onderzoek in een meervoudige zitting nog te handhaven? De Staatssecretaris zegt:

'Wij willen die meervoudige zitting graag handhaven in verband met het grondiger karakter van het onderzoek'. Wij ook.

Uiteraard mag een afwijzing nooit plaatsvinden, voordat in redelijkheid iedere twijfel is uitgesloten.

Mijn vraag ging er nu juist over of, indien het verhaal van de bezwaarde 'kennelijk onwaarachtig of ongeloofwaardig' is, in redelijkheid al niet iedere twijfel uitgesloten is. En als de Staatssecretaris het even verder heeft over de weg van de bezwaarde wiens mededelingen door het commissielid als kennelijk onwaarachtig werden ervaren, dan heeft hij het mijns inziens niet over de procedure voor kennelijk onwaarachtig, maar over de procedure van twijfel.

Een volgende vraag rijst dan met name over de passage:

'Wij menen dat de procedure volgens de enkelvoudige zitting, zoals wij die zien, onvoldoende zekerheid kan en mag verschaffen dat zulk een twijfel is uitgesloten'.

Het gaat er ons met name om, dat die enkelvoudige zitting, zoals wij die zien, niet minder serieus kan en mag zijn. En er rijst enige twijfel wanneer het advies altijd wel definitief positief kan en mag zijn en nooit definitief negatief.

Wij zouden het op prijs stellen wanneer de Staatssecretaris onze twijfel terzake zou kunnen wegnemen, waarop wij het soms moede hoofd in de schoot zullen leggen.

Dan stuit ik vervolgens op een – naar mijn indruk – uiterst krachtige innerlijke tegenstrijdigheid in de redenering van de Staatssecretaris. Hij betoogt, dat de Minister het advies van het commissielid op zijn merites beziet en dan twee dingen kan doen: zonder meer erkennen, of onderzoek in de meervoudige zitting. 'Ik heb geen redenen te veronderstellen dat de Minister

daarbij van het advies van het commissielid zal afwijken'. Dan zegt de Staatssecretaris daar onmiddellijk achteraan: 'De geachte afgevaardigde de heer de Kwaadsteniet heeft opgemerkt, dat hij het onjuist acht dat de Minister kan erkennen, ondanks een negatief advies van het commissielid. Toch acht ik het juist dat een afwijkingmogelijkheid bestaat'.

Het is onvermijdelijk, het zoëven genoemde hoofd weer op te heffen en krachtig 'neen' te schudden. Het is mij best dat de Minister van een advies kan afwijken, in het kader van ons onderwerp, dat behoort zelfs te kunnen, maar na een negatief advies is er geen enkele reden, waarom de zaak dan niet eerst naar de meervoudige zitting zou gaan. Vooral niet omdat de redenen waarop dit advies is gebaseerd slechts zeer summier naar voren komen. Zodanig zeer summier, dat de Staatssecretaris zegt, dat het advies van het commissielid de bezwaarde niet veel zal helpen. Ik heb vooralsnog niet de neiging op dit punt het hoofd in de schoot te leggen.

Ook na het antwoord van de Staatssecretaris blijft duidelijk een vraag over rond de vereenvoudigde procedure. Wij zijn vóór een vereenvoudigde procedure. Hoe zal die nu in de praktijk functioneren?

Er is niemand die dit, geloof ik, precies weet. En de benadering lijkt mij niet bij iedereen geheel dezelfde of in ieder geval is er een accentverschil. Misschien is dat ongeveer als volgt te vangen: de een zegt: hoe eenvoudiger, hoe sneller (de Staatssecretaris); de ander zegt: serieus en overigens zo eenvoudig mogelijk.

Daarom hebben wij minder pijn over sommige amendementen dan de Staatssecretaris, die klaagt dat dan de beide procedures nauwelijks meer verschillen. Hij zegt, dat dan eigenlijk alleen nog het al dan niet voeren van een gesprek met de psychiater over blijft. Ja, maar toch bijvoorbeeld ook in ieder geval het verschil van de commissie van één lid en die van drie leden. Dat de fasen – zoals de Staatssecretaris meent – 'vrijwel identiek' zijn, achten wij geen probleem voor de gevallen van twijfel, zoals onzerzijds verwoord in het voorlopig verslag. Ook bepleiten wij niet zozeer een versterking van de positie van bezwaarde, als wel een serieuze vereenvoudigde procedure.

Wij zijn niet zo gelukkig met, noch overtuigd van de noodzaak van het houden van enkelvoudige zittingen op verschillende plaatsen.

De neiging schijnt aanwezig, te denken aan een vijftal plaatsen of meer. Wij zien nog niet waar dat voor nodig is. Men kan best naar Den Haag reizen, daar is de accommodatie van de commissie, daar kunnen leden elkaar ook ontmoeten en er behoeven geen secretarissen het land door te gaan reizen om regionale zittingen bij te wonen. Wij achten een nadere uiteenzetting zeker nodig.

Ik heb de neiging, niet te persisteren bij mijn suggestie, dat de bezwaarde het advies van het commissielid krijgt toegezonden, omdat ik van de Staatssecretaris heb begrepen, dat voor de bezwaarde het gehele dossier twee weken ter inzage ligt. Mijn enige vraag blijft dan, of twee weken in voorkomende gevallen niet te kort is. Kan men afschriften opvragen?

Wij bepleiten niet, dat de bezwaarde zich zou moeten doen vergezellen van een vertrouwensman, maar dat dit zou moeten kunnen. Ons lijkt, dat als de bezwaarde dit graag wil, er niets tegen is. Daarom handhaven wij graag ons amendement nr. 20.

Het antwoord van de Staatssecretaris over de situatie in oorlog en dergelijke gelet op artikel 5, lid 3, overtuigt mij niet. Waarom die bepaling? Wat zou het voordeel zijn? Ik zou het op prijs stellen, wanneer de Staatssecretaris dit nog eens nader wilde uiteenzetten. Graag zou ik daarbij ook horen, hoe met uitschakeling van de vereenvoudigde procedure de procedure van artikel 6 precies zal gaan verlopen.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik mag erop vertrouwen, dat de opmerkingen en vragen die ik zojuist in mijn tweede termijn heb gemaakt over de positie van de vertrouwensman in de enkelvoudige procedure thans door de Staatssecretaris zullen worden beantwoord.

Met betrekking tot lid 2 van artikel 5 wijs ik erop, dat ik gevraagd heb, of het de bedoeling is dat het schriftelijk advies van het lid der commissie aan het dossier van de meervoudige commissie wordt toegevoegd. Daarvan zou amendering van dit onderdeel moeten afhangen.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Het amendement op stuk nr. 18 wil lid 3 van artikel 5 schrappen. Dit houdt in dat in geval van oorlog, oorlogsgevaar en andere buitengewone omstandigheden de voorgestelde erkenningsprocedure gehand-

## Van Lent

haafd moet worden. Dat wil zeggen, een eerste toetsing door een lid van de commissie en op grond van diens advies beslist de Minister. Dan wordt het hetzij erkennen, hetzij een nader onderzoek door de voltallige commissie.

De heer De Kwaadsteniet is van oordeel dat in geval van oorlog, oorlogsgevaar en andere buitengewone omstandigheden de vereenvoudigde procedure onmisbaar is om de eerste toetsing door een lid van de commissie ter plaatse als het ware direct achter het front te doen geschieden. In het gedachtenverloop van militaire operaties in bondgenootschappelijk verband is bijvoorbeeld absoluut niet voorspelbaar, waar de militaire eenheden zich zullen bevinden. Er moet nog nader worden gezien, hoe aan de toetsing onder die bijzondere omstandigheden kan worden voldaan. De problemen die zich in geval van oorlog met betrekking tot de toepassing van de wet gewetensbezwaren militaire dienst zullen kunnen voordoen, zijn thans niet met enige zekerheid te bepalen.

In verband daarmee is in het wetsontwerp voorgesteld handhaving van de huidige erkenningsprocedure en tevens, ingeval van oorlog etcetera, het bij Koninklijk besluit bepalen dat de vereenvoudigde procedure niet zal plaatsvinden anders dan door toetsing in de voltallige commissie. Uit dien hoofde wil ik de Kamer raden de voorgestelde tekst van het wetsontwerp te handhaven. Het amendement wordt dus door mij ontraden.

Over het afwijken door de Minister van het advies van het commissielid, krijg ik de indruk dat er sprake is van een misverstand als de heer De Kwaadsteniet stelt dat er geen enkele reden is waarom na een negatief advies de zaak niet eerst naar de meervoudige zitting zou gaan. In het geval van een negatief advies gaat de zaak altijd naar de commissie, tenzij de Minister ten gunste van de verzoeker aanstonds de bezwaren erkent. Ik acht het echter niet onmogelijk dat ik de heer De Kwaadsteniet verkeerd begrepen heb en dat hij alleen pleit voor een snelle procedure.

De heer De Kwaadsteniet (ARP): Ik bedoel precies wat de Staatssecretaris onder woorden brengt. Als de commissie met één lid negatief adviseert, dan zie ik geen enkele reden waarom de Minister dan, onafhankelijk en zich losmakend van dat advies, onmiddellijk ten gunste zou beschikken van de verzoeker. Als zo'n overtuigend negatief advies komt van

een commissielid, dan ligt het gewoon voor de hand dat de Minister de zaak eerst naar de meervoudige kamer stuurt. Dat lijkt mij reëel.

Staatssecretaris Van Lent: Ik had de heer De Kwaadsteniet niet verkeerd begrepen. Ik begreep dat hij er voor pleit dat een commissielid zijn negatieve advies niet aan de Minister uitbrengt, maar rechtstreeks aan de commissie.

De heer De Kwaadsteniet (ARP): Dat hoeft wat mij betreft niet. Ik heb dat oorspronkelijk wel bepleit, maar ik wil de weg van de Staatssecretaris op zichzelf wel volgen zodat het via de Minister loopt. Ik meen echter dat als de Minister op een gegeven moment afwijkt van het advies van dat ene commissielid, het dan wat voor de hand ligt dat hij zich afvraagt of hij op basis van dit zeer summier advies – waarvan de Staatssecretaris zelf zegt dat het zo summier is dat de verzoeker zelf er niets aan heeft – gunstig moet beslissen. Dat vind ik geen reële stelling.

Staatssecretaris Van Lent: In eerste termijn hebben wij al duidelijk gemaakt dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de procedure en de erkenningen de Minister altijd de bevoegdheid moet geven om in de weg van enkelvoudige zitting naar meervoudige zitting een bepaalde beslissing te nemen. Die bevoegdheid moet hij altijd hebben. De Minister zal daar uiteraard geen onnodig gebruik van maken. Er zijn ook door mij in eerste termijn enkele voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat uiteraard zittingen van die meervoudige kamer zullen plaatsvinden. Het kan ook voorkomen dat om administratieve of andere redenen de Minister na een beslissing die in eerste termijn genomen is, een nadere beslissing kan nemen.

Ik kom tot de toelating van een vertrouwensman tijdens de vereenvoudigde procedure. Amendement nr. 20 op artikel 5 stelt voor een nieuw lid in te voegen. De vereenvoudigde procedure wordt meer en meer identiek aan die bij de voltallige commissie. Dat is hier juist nog eens herhaald. De bedoeling is een zo eenvoudig mogelijke procedure te bewerkstelligen, mede om de duur daarvan drastisch te bekorten.

Dit houdt in een betrekkelijk kort gesprek tussen het lid van de commissie en de verzoeker, in aanwezigheid van een secretaris; een kort verslag van de verklaring van verzoeker; nimmer een definitief afwijzend advies en bij kennelijke onwaarsachtigheid – daarop doelde ik zojuist – dan wel in-

dien de gewetensbezwaren niet vallen onder de omschrijving van artikel 2, wordt aan de Minister geadviseerd een onderzoek door de voltallige commissie te laten instellen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van een formulier zonder uitvoerige motivering van het advies van een lid van de commissie. De heer Kombrink heeft gevraagd, of dit formulier wordt toegevoegd aan het dossier dat bij de voltallige commissie komt. Daartegen heb ik op zich zelf geen enkel bezwaar, maar het amendement op stuk nr. 20 moet ik wel ontraden.

□

De heer De Kwaadsteniet (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Ten aanzien van het punt dat wij zoëven bij interruptie al enigermate hebben besproken, wil ik toch nog zeggen dat, als een lid van de commissie een negatief advies aan de Minister uitbrengt, het naar mijn idee toch een heel vreemde zaak is dat de Minister dat advies dan ontvangt en bekijkt en zonder verdere kennis van zaken – want het advies is uitermate summier en zelfs de verzoeker heeft er niets aan – zegt: Ik wijk af van dat negatieve advies en ik beslis ten gunste van de verzoeker.

Ik meen dat er geen bezwaar tegen is en dat het, intengedeel, zeer logisch zou zijn, als de Minister zegt: Ik zie dat toch wat anders; ik stuur het advies gewoon door naar de meervoudige kamer. Ik vind dit zo vanzelfsprekend, dat ik niet kan inzien dat dit moeilijkheden zou kunnen opleveren.

Ten aanzien van het amendement op artikel 5, lid 3 merk ik op, dat wij er nog geen duidelijkheid over hebben, hoe de procedure in oorlogstijd nu precies moet verlopen. De Staatssecretaris zegt dat het niet altijd bekend is, waar de eenheden zijn. Precies, mijnheer de Voorzitter, en het is dus ook niet duidelijk waar op dat moment de commissieleden zijn. Je hebt althans kans dat er eerder één commissielid ter plekke kan zijn dan drie commissieleden. Ik denk ook dat de enkelvoudige kamer dan sneller en korter kan werken dan wanneer wij de zaak op dat moment, dus in oorlogsomstandigheden, naar de meervoudige kamer willen sturen, van dan heeft men in ieder geval een vrij lange procedure nodig om de zaak op gang te krijgen. Het is waarschijnlijk een kwestie van maanden en in die tijd is de oorlog voorbij.

Ik meen verder dat de Staatssecretaris als regel niet kan zeggen, dat de eerste toetsing door de enkelvoudige kamer wordt verricht. Dat wekt de sug-



## De Kwaadsteniet

gestie, dat er altijd een tweede toetsing zal moeten zijn. Ik meen dat dit niet juist naar voren is gebracht.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Met betrekking tot de positie van de vertrouwensman ondersteun ik graag de argumentatie van de heer De Kwaadsteniet. Ik mag het misschien nog iets toespitsen. Er is uiteraard in buitengewone omstandigheden van oorlog of dreigende oorlog alle belang bij om beslissingen zo spoedig mogelijk te doen nemen. Waar met name van de kant van de Regering is gezegd dat het adviseren in de enkelvoudige procedure niet minder waard is en niet van een slechter karakter is dan het adviseren in de meervoudige procedure, zou de Regering er juist alle belang bij hebben om bij de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden juist die enkelvoudige procedure in eerste aanleg toe te passen. Gevaar voor misbruik bestaat er niet, want het lid der commissie kan in geval van twijfel of in andere omstandigheden altijd nog doorverwijzen naar de commissie zelve. Ik begrijp dus de bezwaren van de Staatssecretaris op dit punt niet.

Ik had met betrekking tot lid 2 van artikel 5 gevraagd, of het de bedoeling was dat aan het dossier voor de meervoudige commissie zou worden toegevoegd de tekst van het advies van het lid der commissie, aan de Minister uitgebracht. Ik had een ontkennend antwoord verwacht, zodat ook geen voorziening in artikel 5 of artikel 6 zou behoeven te worden aangebracht omdat de verzoeker dan recht moet hebben op toezending van een afschrift van dat advies.

De Staatssecretaris heeft mijn vraag nu zo begrepen, dat ik het verzoek zou willen doen om het formulier aan het dossier toe te voegen. Als hij van plan is, deze procedure te volgen en dit in het Besluit gewetensbezwaren neer te leggen – hij moet echter nog opheldering hierover geven – dan word ik gedwongen, alsnog een amendement in te dienen om de procedure te blijven bewaken. Zegt hij, dat het niet aan het dossier van de meervoudige commissie zal worden toegevoegd en dat het stuk verder geen rol speelt – dus dat de meervoudige commissie van hem alleen maar het verzoek krijgt, de procedure over te doen en het gesprek opnieuw te voeren – dan kan ik het indienen van een amendement met betrekking tot de te volgen procedure achterwege laten.

□

De heer **Van Dis** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Wat het amendement op stuk nummer 18 betreft, wil ik mij aansluiten bij de argumentatie van de Staatssecretaris.

In het kader van het amendement op stuk nummer 20 ging het over de procedure zoals door de Staatssecretaris besproken, namelijk dat een negatief advies van een commissielid, eventueel de Minister, in positieve zin kan beslissen en de zaak niet naar de meervoudige commissie behoeft te worden gezonden. Ik zou de Staatssecretaris willen vragen, of er dan niet het gevaar ontstaat, dat er een soort discretionair beleid gaat worden gevoerd. Zo'n beleid vind ik een onjuiste zaak omdat hiermee de rechtszekerheid te veel geweld zou worden aangedaan. Ik zou hem in overweging willen geven, alsnog de aangevoerde argumenten voor een andere procedure te bezien en positief hierop te reageren.

□

De heer **Imkamp** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Wat het amendement op stuk nummer 20 betreft, meen ik niet dat de Minister zijn sterkste kaart heeft uitgespeeld door te zeggen, dat sprake is van een verkorte procedure en dat het in tijd ook niet te lang moet duren. De toevoeging van de vertrouwensman betekent natuurlijk niet, dat sprake is van een verlenging van procedure en dat de discussie anders zal zijn, maar wel dat mensen die hebben gestudeerd en die geen vertrouwensman nodig hebben, die gemakkelijker tegenover een lid van de commissie hun woordje doen, niet worden geprivilegieerd ten opzichte van mensen die toevallig niet dit verbale voordeel hebben. Ik meen dat men een open oor moet hebben voor dit amendement.

Het amendement op stuk nummer 18, mijnheer de Voorzitter. Ik heb in eerste termijn al gewezen op de chaotische toestanden in tijden van oorlog. Ik weet niet, of het derde lid niet wordt doorkruist door een staat van oorlog of staat van beleg, zodat het sowieso niet van toepassing is. Ik heb geen tijd gehad om oorlogsreglementen en dergelijke erop na te slaan, maar het zou mij niet verwonderen, als artikel 5 lid 3, zoals het er nu staat, qua wettelijke voorzieningen in tijden van oorlog niet toepasbaar is. Ik weet het echter niet zeker. Ik verneem graag een toelichting hierop.

□

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! De in lid 3 van artikel 5 voorkomende bewoordingen 'in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden' slaan gebruikelijk op het viertal in de Oorlogswet voor Nederland 1964 ingevoerde en gedefinieerde gevallen van buitengewone omstandigheden, namelijk de toestand van verhoogde waakzaamheid, de burgerlijke uitzonderingstoestand, de staat van oorlog en de staat van beleg, in deze volgorde. Vooral de eerste twee kunnen door betrekkelijk eenvoudige administratieve handelingen van de regering worden ingevoerd. Het betekent dus, dat door dit derde lid ook in zo'n situatie gemakkelijk de mogelijkheid voor de minister van defensie wordt gecreëerd om zonder meer in alle gevallen de ingewikkelde procedure voor te schrijven. Dit is een extra argument voor het amendement-De Kwaadsteniet om dit derde lid te schrappen.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! De heer De Kwaadsteniet is nog even teruggekomen op de procedure die moet worden gevolgd wanneer de commissie in enkelvoudige zitting negatief advies uitbrengt. Daarbij blijft hij aandringen op het verwijzen van het verzoek naar de voltallige commissie. Wij zijn van mening, dat er altijd redenen kunnen zijn op grond waarvan de mogelijkheid moet worden gehandhaafd, dat de Minister in de weg van de enkelvoudige naar de meervoudige zitting een beslissing neemt. Wij moeten ons realiseren dat de procedure die bij de voltallige commissie wordt gevolgd, met het psychiatrisch onderzoek, het sociale rapport enz., een aanmerkelijke vertraging kan veroorzaken. Wanneer twijfel bestaat omtrent de ernst van de gewetensbezwaren is het logisch dat de zaak door de Minister naar de betreffende commissie wordt gezonden. Het is mogelijk dat bij vergelijking van de adviezen van de enkelvoudige kamers de Minister van mening is, dat in de ene kamer een soortgelijke zaak op een andere wijze is beoordeeld dan in een andere kamer. Gelet op zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van verzoeken om erkenning is het dan redelijk dat hij een beslissing kan nemen. Op grond van deze overwegingen hebben wij de formulering in die zin opgenomen.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Het moet niet mogelijk zijn, dat de Minister in het ene geval beslist dat de man

## Van Lent

voor de enkelvoudige kamer komt en in het andere geval voor de meervoudige kamer. Er staat: 'kunnen wij in afwijking van beslissen...'. Ik neem aan dat het een of ander papier wordt, bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur of een besluit. Ik ga ervan uit, dat in die omstandigheden altijd de regel zal gelden dat het de meervoudige kamer zal zijn.

**Staatssecretaris Van Lent:** Luidt het advies van de enkelvoudige kamer positief, in de zin dat erkenning van de gewetensbezwaarde plaatsvindt, dan zal de Minister niet licht reden vinden om het advies niet over te nemen. Een afwijzende beslissing zal nimmer naar aanleiding van een negatief advies van een enkelvoudige kamer worden genomen. Ik neem aan dat de Minister het advies van de enkelvoudige kamer dat er onoverkomelijke ernstige gewetensbezwaren zijn in het algemeen zal opvolgen.

**De heer De Kwaadsteniet (ARP):** Er blijft verschil van mening over de interpretatie van 'twijfel'. Is het kennelijk onwaarachtig, dan kan de Minister beslissen. Het verschil tussen 'kennelijk onwaarachtig' en 'twijfel', waarop ik kritiek heb uitgeoefend, komt hier weer boven water.

**De heer Van Dis (SGP):** Ik vind dat de commissie dat moet uitzoeken.

**Staatssecretaris Van Lent:** De heer Kombrink heeft gevraagd, of het formulier dat in enkelvoudige zitting wordt opgesteld in het geval dat de commissie niet tot de conclusie komt, dat werkelijk sprake is van ernstige gewetensbezwaren in de zin van de wet, aan het dossier moet worden toegevoegd. Hetgeen ik in eerste termijn heb gezegd heeft voor hem het probleem niet opgelost.

In eerste termijn hebben wij gezegd dat dit een bijzonder summier formulier is waarop alleen in hoofdlijnen de conclusie van het lid van de commissie wordt weergegeven. Daar blijft het bij.

**De heer Kombrink (PvdA):** Ik ben bang dat wij elkaar verkeerd begrijpen. Het advies bestaat uit een weergave van de verklaring die de bezwaarde heeft afgelegd en de conclusie die het lid der commissie daaruit heeft getrokken. Dat is een simpele handeling: een hokje doorkruisen en eventueel een kleine toelichting daarop geven.

Wanneer de Minister tot erkenning besluit is er geen probleem. Wanneer de Minister tot niet-erkennen besluit –

even afgezien van de aard van het advies – dan is het van belang of de tekst van dat formulier naar die meervoudige commissie gaat. Als dat het geval is, vind ik dat procedureel geregeld moet worden dat de verzoeker daarvan een afschrift krijgt, zodat hij in zijn eigen stukken kan terugvinden welke verklaring hij, naar de secretaris heeft opgetekend, heeft afgelegd. Dit is te meer nodig omdat deze verklaring niet de vorm krijgt van een proces-verbaal. Zijn handtekening is niet vereist. Bovendien kan de meervoudige commissie, kennis nemend van het formulier, op de door de bezwaarde afgelegde verklaring in de enkelvoudige procedure teruggrijpen. Dat plaatst de bezwaarde in een nadelige positie.

Ik heb er, dit ten overvloede, geen behoefte aan dat het aan het dossier wordt toegevoegd. Ik vind dat de meervoudige commissie een nieuwe start moet kunnen maken, ook omdat het lid der commissie in de eerste procedure erin geen zitting zal nemen. Ik vroeg echter duidelijkheid daaromtrent. Als de Minister voornemens is in het Besluit gewetensbezwaren te regelen dat het wel aan het dossier wordt toegevoegd, moet ik een amendement indienen op artikel 6 om de procedurele voorziening te treffen dat de bezwaarde dit ook toegezonden krijgt.

**Staatssecretaris Van Lent:** Het is juist, zoals de heer Kombrink zegt, dat, wanneer het verzoek van de man wordt behandeld in een voltallige commissie de procedure dan totaal opnieuw van start gaat. Die procedure is beschreven in het wetsvoorstel. Uit dien hoofde heeft het formulier van de enkelvoudige kamer daarin geen functie.

**De heer Kombrink (PvdA):** Dat krijgt de meervoudige commissie dus niet onder ogen?

**Staatssecretaris Van Lent:** Wij zouden nu de afspraak kunnen maken dat, ook gelet op de aard van het formulier, dat formulier verder geen functie vervult voor de voltallige kamer.

**De heer Kombrink (PvdA):** Dat wil dus zeggen dat de meervoudige commissie dat niet in het dossier aantreft.

**Staatssecretaris Van Lent:** Dat kunnen wij nu afspreken. Wij baseren ons daarbij op de gedachte dat de behandeling voor de voltallige commissie een totaal nieuwe procedure is.

**De heer Kombrink (PvdA):** Dan bestaan er tussen ons geen problemen meer.

**De heer De Kwaadsteniet (ARP):** Dan rijzen die wel bij mij. Ik had juist begre-

pen – ik was er net zo tevreden over – dat dat advies in het dossier zou komen. Ik wil hier geen zwaar punt van maken. Ik aarzel echter toch. Wij kunnen daaraan bijzonder weinig doen. Ik kan hierover geen amendement indienen. In het omgekeerde geval kon de heer Kombrink dat wel. Ik denk daarom dat ik het moede hoofd in de schoot ga leggen.

**De heer Imkamp (D'66):** Wat gaat er nu gebeuren?

**Staatssecretaris Van Lent:** Het zal de heer Imkamp nu heel duidelijk zijn. Het formulier komt bij de Minister en daar blijft het. Het wordt dus niet doorgeschoven naar de voltallige commissie.

De heer Imkamp heeft ook nog een vraag gesteld over de toepassing van artikel 5, lid 3, in oorlogstijd. Hij vraagt of in de Oorlogswet daarover regels zijn gegeven.

In artikel 5, lid 3 staat dat in oorlogstijd een enkelvoudige procedure kan worden afgeschaft. Dat is geen automatisme.

De heer Van der Spek vraagt of, indien de burgerlijke uitzonderingstcestand wordt uitgeroepen of de staat van verhoogde waakzaamheid, er omstandigheden kunnen zijn die het wenselijk maken de eenvoudige procedure buiten werking te stellen. Dat is inderdaad het geval.

**De heer Van Dis (SGP):** Wil de Staatssecretaris nog reageren op hetgeen ik in het kader van amendement nr. 20 naar voren heb gebracht?

**Staatssecretaris Van Lent:** Dit amendement behandelt de toelating van een vertrouwensman tijdens de vereenvoudigde procedure. Ik meen, dat de heer Van Dis daarover geen vragen heeft gesteld.

Hij is nog wel even teruggekomen op het negatieve advies, dat door de enkelvoudige kamer kan worden uitgebracht. Ik meen, dat dit punt in de discussie al voldoende is besproken.

**De heer Van Dis (SGP):** Ik heb bezwaar geuit tegen het feit, dat de Minister dan een soort van discretionaire bevoegdheid krijgt. Ik vind dit toch wel een moeilijk punt.

**Staatssecretaris Van Lent:** Ik begrijp, dat de Kamer en ik elkaar op dit punt niet kunnen vinden. Ik heb getracht duidelijk te maken dat het gewenst is voor de Minister de mogelijkheid open te laten om onder bepaalde voorwaarden anders te beslissen dan in enkelvoudige zitting is geadviseerd zonder dat hoe dan ook een verzoek moet worden doorgezonden naar de Kamer in meervoudige zitting.

De heer **Imkamp** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog iets zeggen over artikel 5, lid 3. De procedure, zoals voorgesteld door de bewindslieden, komt erop neer, dat men de verzwaarde procedure ter zake van de genoemde gevallen voorstelt om aan de weging wat meer nadruk te geven. Aan de andere kant wordt gesteld: Geef nu de eenvoudige procedure, want het is irrealistisch om drie mensen bij elkaar te trommelen in oorlogstijd. Voor het een en voor het ander is wat te zeggen. Gelet op de uitspraak van de Staatssecretaris, ben ik bang, dat in oorlogstijd de gehele procedure zal worden afgeschaft. Kan dit zonder meer? Zijn hieraan bepaalde clausules verbonden? Persoonlijk ben ik van mening, dat in dit soort omstandigheden de wet wel niet meer zal worden toegepast.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Ik zit toch wel met een probleem omdat ik op dit punt geen amendement kan indienen. Ik denk dan aan het negatieve advies van de enkelvoudige kamer, waarop de Minister zonder meer gunstig zou beslissen. Op dat punt kan geen amendement worden ingediend, omdat deze zaak bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld. Niettemin vind ik het een vrij essentieel punt. Ik begrijp niet, dat de bewindslieden niet zien, dat hier toch op zijn minst de schijn wordt gewekt, dat de Minister op een gegeven moment kan zeggen: In dit geval doe ik het zus en in dat geval zo, op basis van niks, alleen op basis van dat kleine papiertje, waarvan de verzoeker zelf geen kennis neemt. Ik vind dit onbegrijpelijk. Omdat ik geen amendement kan indienen, zou ik dringend aan de Staatssecretaris willen vragen om dit nader te overwegen. De enige mogelijkheid is uiteindelijk het vragen van een uitspraak aan de Kamer. Wellicht kan de Staatssecretaris dit nog eens overwegen.

De heer **Kombrink** (PvdA): De heer De Kwaadsteniet vergist zich. Hij kan wel degelijk amenderen, namelijk ter zake van lid 1 van artikel 6.

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog even terugkomen op hetgeen de heer Imkamp heeft gezegd. In de Oorlogswet zijn geen regels over het onderzoek van gewetensbezwaarden opgenomen. Wij zullen ons moeten bezinnen op de proce-

dures, die in oorlogstijd gevolgd zullen moeten worden. Ik denk dan ook aan de mensen die bij die oorlogsonderdelen zijn ingedeeld; geestelijke en medische verzorgers zouden hierin een functie kunnen krijgen. Daarover moeten wij ons nog beraden.

Het is niet zo, dat de Minister willekeurig – in het ene geval zus en in het andere geval zo – te werk zal gaan. Alleen wanneer blijkt – en daarop komt het neer – dat in procedurele zin en op grond van feitelijke gegevens in de ene enkelvoudige zitting niet volgens dezelfde regels wordt getoetst als in de andere enkelvoudige zitting, moet de Minister de bevoegdheid hebben in te grijpen. Mocht er twijfel zijn ten aanzien van de waarachtigheid van de gewetensbezwaarden dan is het geheel logisch dat de procedure bij de voltallige kamer in gang wordt gezet.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Het is toch zo dat, wanneer de zaak naar de meervoudige kamer gaat, in ieder geval de kans wordt vermeden dat door de ene dit en door de andere dat wordt geadviseerd? Ik wil dus op dit punt een nadere toezegging van de Staatssecretaris hebben.

De heer **Imkamp** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Moet ik de woorden van de Staatssecretaris zo interpreteren, wat artikel 5, lid 3, betreft, dat hij het amendement-De Kwaadsteniet overneemt?

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan de vraag van de heer Imkamp niet bevestigend beantwoorden. Ik geloof dat wij wel moeten overwegen hoe wij er nadere inhoud aan kunnen geven.

Het is te verwachten, dat in de procedure in de geest van de heer De Kwaadsteniet zal worden gehandeld. Op zich zelf voel ik wel voor hetgeen de heer De Kwaadsteniet bedoelt, maar ik meen dat in de wetgeving de mogelijkheid open moet blijven voor de Minister om op een gegeven moment in het geval van een afwijzend advies een beslissing te nemen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over onderdeel D, waarop zijn voorgesteld:  
een amendement-Kombrink c.s. (stuk nr. 22);  
een amendement-Van der Spek c.s. (stuk nr. 29).

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb er geen behoefte aan, mijn amendement toe te lichten. De Staatssecretaris heeft al in zijn reactie in eerste termijn laten weten geen problemen met mijn amendement te hebben. Misschien kan het dezelfde procedure ondergaan als het amendement op stuk nr. 21, dat werd overgenomen..

Ten aanzien van het amendement-Van der Spek, voorkomend op stuk nr. 29, wil ik de heer Van der Spek vragen of hij het in het belang van de bezwaarde acht, dat de fungerend voorzitter elke aanwezige, die dit verlangt, de gelegenheid moet geven omtrent de verzoeker inlichtingen te verschaffen. Moet dat niet juist aan de verzoeker worden overgelaten? Ik meen dat hier te veel over het hoofd van de verzoeker heen zou kunnen worden gehandeld door mensen, die de zitting bijwonen. Mij lijkt, dat dit amendement voor aanpassing in aanmerking komt.

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Het is het bekende bezwaar tegen deze vorm van openbaarheid. Ik erken dat het risico erin zit, dat mensen, die vervelend willen doen ten aanzien van de verzoeker, zeggen dat zij iets willen zeggen over hem en dat zij het woord krijgen. Dat risico is onvermijdelijk verbonden aan de mate van openbaarheid, die naar mijn mening hierbij moet worden betracht. Dat risico calculeer ik in. Ik denk dat het in de praktijk op ongeveer nul neerkomt.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Ik weet niet wat de andere ondertekenaars ervan vinden, maar mijn suggestie is dat de bewindslieden overwegen, het amendement op stuk nr. 22 over te nemen, althans krachtig aan te bevelen. Het lijkt mij niet juist dat de Staatssecretaris zegt geen bezwaren tegen het amendement te hebben en dit gaarne aan het oordeel van de Kamer over te laten. Het lijkt mij hier te gaan om een omissie van het kabinet. Het staat het kabinet vrij die te herstellen. Er worden rechtsgevolgen verbonden aan de verzending van de kennisgeving. Die dient dus per aangetekende brief te worden verzonden. Daarom bepleit ik de overname van het amendement.

Kan de Staatssecretaris mij vervolgens uitleggen waarom het ene commissielid geen deel zou mogen uitmaken van de commissie van drie leden?



## De Kwaadsteniet

Mag dat lid er ook niet bij zitten? Waarom zegt de Staatssecretaris dat de commissie drie leden omvat, terwijl de wetstekst spreekt van ten minste drie leden? Door wie wordt het advies vastgesteld, door drie leden of door ten minste drie leden, dus als er vier of vijf zijn door vier of vijf leden?

De argumentatie om de zittingen van de commissie niet openbaar te doen zijn zijn bij ons wel overtuigend overgekomen.

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! De strekking van amendement nr. 22 is dat de kennisgeving per aangetekende brief moet worden toegezonden, omdat de man binnen twee maanden met een toelichting op zijn bezwaren moet komen. Wij hebben dat niet in de wetstekst opgenomen, omdat de termijn, zoals ambtelijk gebruik is, soepel wordt gehanteerd. Uit dien hoofde oordeelden wij de toevoeging niet nodig. Nu de Kamer zo aandringt op het overnemen van het amendement wil ik dat gaarne toezeggen.

De **Voorzitter**: Aangezien het amendement van het lid Kombrink c.s. (stuk nr. 22) door de Regering is overgenomen, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

Staatssecretaris **Van Lent**: Na hetgeen reeds door mij in eerste termijn is gezegd over amendement nr. 29 wil ik ter bekorting volstaan met het volgende. De zittingen van de voltallige commissie zijn niet besloten. De verzoeker kan een vertrouwensman meenemen en ook anderen. De toelating van die anderen moet worden gezien als een mogelijke steun voor de verzoeker, die toch in de eerste plaats zelf zijn gewetensbezwaren zal moeten toelichten. Een zelfstandig recht voor de anderen om het woord te voeren is dan ook niet juist. Doch indien een verzoeker zou vragen of een van die anderen zijn woorden mag toelichten, zal geen enkele voorzitter dat weigeren. Uit dien hoofde ontraad ik het amendement.

De heer De Kwaadsteniet heeft nog de vraag gesteld waarom het lid van de commissie dat in enkelvoudige zitting een verzoek heeft behandeld niet in de meervoudige zitting aanwezig moet zijn. Er zijn door de Kamer in tweede termijn nog een aantal vragen gesteld die ik los van de artikelen en de amendementen moet behandelen. Ik zou de vraag van de heer De Kwaadsteniet dan graag meenemen.

De **Voorzitter**: Ik neem aan dat de Staatssecretaris hierop op een later tijdstip schriftelijk zal reageren.

Staatssecretaris **Van Lent**: Er zijn over verschillende onderwerpen nog vragen gesteld, onder andere over mensen die weigeren bepaalde wapens te hanteren. Daaromtrent zijn nog geen amendementen ingediend. De opmerkingen hebben dus niet direct betrekking op de artikelen. Toch ben ik de Kamer nog een antwoord schuldig.

De **Voorzitter**: De Staatssecretaris doelt dus op de tweede termijn.

Staatssecretaris **Van Lent**: De Regering moet in tweede termijn nog reageren. Als u voorstelt dat schriftelijk te doen, wil ik daaraan gevolg geven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over onderdeel E.

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! In de tekst van het tweede lid van het nieuwe artikel 7 staat in de tweede zin dat afwijzing van het verzoek in elk geval plaatsvindt indien de verzoeker zonder gegronde redenen heeft nagelaten zijn bezwaren schriftelijk te omschrijven en voor het nader onderzoek ter zitting van de commissie te verschijnen. Moet ik daaruit afleiden dat het zekere afwijzen alleen plaatsvindt als zich een combinatie van beide zaken voordoet? Dus: En nalaten van het omschrijven van de bezwaren en weigeren om bij de commissie te komen? Met andere woorden: Als één van de twee dingen wordt nagelaten en het andere wel wordt gedaan, is er dan geen vanzelfsprekende afwijzing, en dus een mogelijkheid van erkenning?

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! In antwoord op de vraag van de heer Van der Spek merk ik op, dat sprake is van een combinatie van omstandigheden.

De heer **Van der Spek** (PSP): Dat is geen lucide antwoord. Mijn vraag was, of vereist is dat aan beide voorwaarden wordt voldaan, namelijk aan beide negatieve zaken, voor het verkrijgen van de zekerheid van een afwijzing van het verzoek. Betekent het met andere woorden dat wanneer de verzoeker het een wel heeft gedaan en het ander heeft nagelaten, dat dan niet automatisch afwijzing volgt?

Staatssecretaris **Van Lent**: Ik meen dat het juist is, wat de heer Van der Spek zegt. Automatische afwijzing vindt niet

plaats wanneer de man geen schriftelijke toelichting heeft ingediend, maar wel voor nader onderzoek voor de commissie verschijnt.

De heer **Van der Spek** (PSP): En ook niet, zo concludeer ik uit de tekst, als hij niet voor de commissie verschijnt, maar wél zijn bezwaren schriftelijk heeft omschreven.

Staatssecretaris **Van Lent**: Ja, ik geloof overigens dat aan de procedure inherent is dat de betrokkene voor de zitting verschijnt. Hem wordt alleen verzocht zijn bezwaren schriftelijk te omschrijven. Als hij nalatig is dat te doen maar toch voor nader onderzoek voor de commissie verschijnt, zal hem natuurlijk ernstig worden aangeraden om een schriftelijke omschrijving van zijn bezwaren te geven dan wel om tijdens de zitting zijn bezwaren duidelijk te omschrijven.

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zat met hetzelfde probleem als de heer Van der Spek, maar ik heb de gedachtenwisseling erover eerst afgewacht. Is de passage in lid 2 over het nagelaten hebben de bezwaren schriftelijk te omschrijven niet onjuist met het oog op lid 2 van artikel 6, waarin staat dat de verzoeker een schriftelijke omschrijving van zijn bezwaren aan de Minister 'kan' zenden? Hij behoeft dat niet te doen. Artikel 6, lid 2, gaat verder met: zodra die schriftelijke toelichting is ontvangen of na afloop van deze termijn, wanneer die toelichting kennelijk niet is ontvangen, etcetera.

Artikel 6, lid 2, stelt het dus facultatief. Ook in de combinatie van voorwaarden die de heer Van der Spek aanvoert met betrekking tot artikel 7, lid 2, is het merkwaardig dit element daar op te voeren als voorwaarde.

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Kombrink heeft gelijk dat er een schriftelijke omschrijving van de bezwaren aan de Minister kan worden gezonden. Dat de bezwaarde in de gelegenheid moet worden gesteld om door de commissie te worden gehoord is imperatief in de wet opgenomen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Over onderdeel F en het daarop voorgestelde amendement en de onderdelen H en I wordt geen beraadslaging gevoerd.

Beraadslaging over onderdeel J, waarop zijn voorgesteld twee amendementen-Kombrink c.s. (stuk nr. 23, I en II).

## Voorzitter

De **Voorzitter**: Ik merk op, dat in het amendement op stuk nr. 23, II een fout voorkomt. In plaats van de eerste drie regels van dit amendement moet worden gelezen: Het tweede lid van artikel 12 moet worden vervangen door twee nieuwe leden, luidende:

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb in tweede termijn hierover de nodige opmerkingen gemaakt en om een reactie van de Staatssecretaris gevraagd. Ik wacht die reactie thans af.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! De Staatssecretaris heeft een verband gelegd tussen de duur van de vervangende dienst en de mogelijkheid om voldoende arbeidsplaatsen van enige kwaliteit te verwerven. Is het mogelijk daarover op basis van praktijk of onderzoek nog iets meer mee te delen? Overigens wachten wij het mondeling overleg tussen de Minister van Sociale Zaken en de bijzondere commissie over het tewerkstellingsbeleid aan de hand van diens inmiddels ontvangen notitie af.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Het gaat hier om de duur van de vervangende dienst. Ik heb mij hieromtrent nog met de Minister van Sociale Zaken verstaan; in het eerder gegeven antwoord ten aanzien van de duur van deze vervangende dienst wordt geen wijziging aangebracht. Ik stel mij voor hierop in tweede termijn nog terug te komen. Ik wil echter nu wel als standpunt van de Regering kenbaar maken dat wij ernstig ontraden om wijzigingen aan te brengen in de voorgestelde tekst. De argumentatie daarvoor is al in eerdere instantie gegeven. Dit is voor de geachte afgevaardigde een belangrijke zaak. Zoals gezegd zijn argumenten voor een langere duur van de vervangende dienst niet alleen de inconveniënten, die aan de militaire dienst zijn verbonden. Er is hier ook sprake van een complementaire functie op de toetsing van de ernst van de aangevoerde bezwaren. Deze aanvulling op de toetsing wordt door de Regering onmisbaar geacht.

Wat het tweede deel van het amendement betreft, bestaat tegen het nieuwe tweede lid van artikel 12 op zichzelf één bezwaar. Wel bestaat bezwaar tegen het vervallen van de in het huidige vierde lid opgenomen mogelijkheid om de duur van de vervangende

dienst te bekorten voor degene, die voor zijn erkenning als gewetensbezwaarde zijn militaire dienstplicht heeft volbracht. Nu de duur van de vervangende dienst overeenkomstig het door de Regering voorgestelde eerste lid van artikel 12 langer is dan de dienstduur voor het merendeel van de dienstplichtigen, zou degene die zijn militaire dienstplicht volledig heeft vervuld en daarna als gewetensbezwaarde wordt erkend nog vervangende dienst moeten verrichten en wel voor een periode, gelijk aan het verschil in duur tussen de militaire en de vervangende dienst. Thans wordt op grond van het vierde lid van artikel 12 in zulk een geval de duur van de vervangende dienst verkort tot nul. Met andere woorden, hij wordt niet meer tot vervulling van de vervangende dienst verplicht. Mijn conclusie is dat ik ook dit amendement moet ontraden.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik neem het de Staatssecretaris niet kwalijk, dat hij niet uitvoerig – zoals hij ongetwijfeld anders zou hebben gedaan – op mijn betoog in tweede termijn over de duur van de vervangende dienst is ingegaan, omdat hij erg snel zonder in tweede termijn te hebben kunnen antwoorden met zijn neus in de boter van de artikelsgewijze behandeling is gevallen. Een tweede termijn bij de artikelsgewijze behandeling is nu geopend; een later moment is er eigenlijk niet meer, tenzij hij zich voorstelt, dat men bij de nadere beantwoording die de Minister nog moet geven op de stellingname van de Kamer in eerste termijn hierop zou terugkomen. Dat betekent dat dit onderdeel van de artikelsgewijze behandeling geschorst zou moeten worden en dat wij daarop na het antwoord van de Minister zouden moeten terugkomen. De enige andere mogelijkheid die ik heb is om nu een aantal vragen te herhalen die hij nog niet heeft beantwoord.

Ik heb in tweede termijn een nieuw voorstel gedaan namelijk om de extra duur van de vervangende dienst bovenop de gewone militaire dienstplicht voor het merendeel der dienstplichtigen op twee maanden te stellen. Ik merk aan de reactie van de Staatssecretaris dat hij dat op zichzelf in het licht van de inconveniënten die aan de militaire dienst voor een dienstplichtige zijn verbonden geen onredelijke zaak vindt. Hij zegt echter dat dan het aspect van de complementaire functie overeind blijft staan, dat die extra duur van de vervangende dienst bij de toetsing dient te hebben. Mijn vraag is, of ik hem goed interpreteer.

Voorts vraag ik, of de complementaire functie wel is te behalen met een duur, die eenderde langer is dan de gewone militaire dienstplicht. Moeten wij, willen wij, de vervangende dienstplicht die complementaire functie geven, niet in andere termijnen gaan denken? De derde vraag die ik hierover stel is of de Regering niet uitgaat van het misverstand dat door die extra duur van de vervangende dienst zekerheid zou kunnen worden verkregen omtrent de onoverkomelijkheid van de gewetensbezwaren, waar kennelijk de toetsing en de erkenning als gewetensbezwaarde deze zekerheid niet heeft kunnen geven. Dat waren mijn cruciale vragen in de discussie over de vraag, of de vervangende dienst langer zou mogen duren. Wat het minimum betreft, moet ik de Staatssecretaris uitnodigen, nadere informatie te geven over de vraag, waarom dat minimum – dat hij in overleg met zijn collega van Sociale Zaken heeft moeten vaststellen – moet worden gehandhaafd.

Ik heb een aantal argumenten genoemd om duidelijk te maken dat het niet zo is dat de inwerkperiode zo lang zou zijn dat er onvoldoende rendement van de te werk gestelde zou komen, ook wanneer het minimum zou komen te vervallen. Ik wil hier een reactie op hebben.

Ik wil intussen in de tekst van mijn amendement een wijziging aanbrenge(n), in die zin dat ik het in de tweede termijn door mij gedane tussenvoorstel er nu in verwerk. Het eerste lid van artikel 12 in het amendement onder 1 wordt nu als volgt gelezen:

1. De duur van de gewone vervangende dienst is twee maanden langer dan die van het verplichte verblijf enz. Nu ik niet meer de duur van beide diensten aan elkaar gelijk stel, moet onder II het derde lid als volgt worden gelezen:

3. Het derde lid vervalt. Ik meen hiermee de bezwaren van de Staatssecretaris tegen II te hebben ondervangen. Wij kunnen dan de discussie over I voortzetten.

De **Voorzitter**: Het lid Kombrink heeft de door hem op stuk nr. 23 voorgestelde amendementen in die zin gewijzigd dat het eerste lid van artikel 12 wordt gelezen:

1. De duur van de gewone vervangende dienst is twee maanden langer dan die van het verplichte verblijf onder de wapenen voor eerste oefening van het merendeel der dienstplichtigen.

en dat het nieuw voorgestelde derde lid wordt gelezen:

3. Het derde lid vervalt.

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nog geen antwoord van de Staatssecretaris gekregen op mijn vraag of hij nog iets anders mee kan delen op basis van praktijk of onderzoek over het verband tussen de duur van de vervangende dienst en de mogelijkheid om voldoende arbeidsplaatsen van enige kwaliteit te verwerven.

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Ik word hier geconfronteerd met een vreemde manoeuvre van de heer Kombrink. Dit brengt mij ertoe om aan te kondigen dat ik het, nu door hem gewijzigde, amendement onder I in de oorspronkelijke vorm als nog ga indienen.

De **Voorzitter**: Daartoe zult u in de komende dagen nog de gelegenheid hebben.

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Ten aanzien van het amendement onder I wil ik het volgende zeggen. Door de heer Kombrink is ten aanzien van de inconvenienten van de militaire dienst met name de nadruk op de factor tijd gelegd. Hij meende dat de duur van herhalingsoefeningen gemiddeld moest worden gesteld op zes weken. Gelet op andere omstandigheden, meende hij dat met een verlenging van de duur van de vervangende dienst van twee maanden de factor van het inconvenient voldoende zou zijn afgedekt.

De heer **Kombrink** (PvdA): Ook de inconvenienten die aan de kant van de gewetensbezwaarde bestaan?

Staatssecretaris **Van Lent**: De inconvenienten die met name te maken hebben met de tijd die men nodig heeft om te werk gesteld te worden.

De heer **Kombrink** (PvdA): Het gaat bijvoorbeeld om schade bij volgende sollicitaties, omdat heel wat werkgevers denken: wat moet ik met zo'n gewetensbezwaarde? Dat kan maatschappelijk ook nogal doorwerken. Dat moeten wij ook niet uitsluiten.

Staatssecretaris **Van Lent**: Omdat het hebben van gewetensbezwaren op zich zelf een te respecteren zaak is, mag men verwachten dat men daarvan in de praktijk geen hinder ondervindt. Natuurlijk heeft ook de man die in dienst moet en binnen een bepaalde periode een betrekking kan aanvaarden, bepaalde moeilijkheden. Hij kan

die betrekking mislopen omdat zijn werkgever weet, dat hij in dienst moet. Ik meen dus dat die inconvenienten elkaar niet zoveel ontlopen.

De huisvesting, de aanpassing aan een totaal andere samenleving, geheel andere werkzaamheden – juist bij de tewerkstelling van gewetensbezwaarden wordt zoveel mogelijk op de genomen opleiding gelet – de onregelmatige diensten, meerdaagse oefeningen, dit complex van factoren doet de balans ten nadele van de in werkelijke dienst komende militair doorslaan. Behalve de inconvenienten moeten wij de complementfunctie van de toetsing van de ernst van de gewetensbezwaren daarbij in beschouwing nemen. Hoe zorgvuldig ook getoetst wordt, de aanvulling daarop wordt onmisbaar geacht.

De heer **Kombrink** (PvdA): Waarom, op grond waarvan kan de duur van een derde langer als complement van die toetsing dienen? Die paar maanden extra zullen toch niet de doorslag geven bij de vraag, of men een beroep zal doen op de wet gewetensbezwaren? Als dit als complement moet dienen, waarom dan niet een iets betere toetsing? Die toetsing is toch op zich zelf, ook in de enkelvoudige procedure, voldoende? Dit betoogt de Staatssecretaris immers zelf. Mag ik dit nog eens afzetten tegen het aanvankelijk voornemen van de Regering om helemaal niet te toetsen tot een bepaald getal aan gewetensbezwaren. Waarom hangt men nu dan zo plotseling aan die complementaire functie? Ik begrijp dat niet, ik vind het inconsistent.

Staatssecretaris **Van Lent**: De toetsing van de gewetensbezwaren wordt naar menselijke maatstaven met zoveel mogelijk waarborgen omgeven. Dit is een zeer ernstige toetsing. Er moet echter altijd rekening worden gehouden met een oneigenlijk gebruik van de wet. Om dit te verhinderen en om niemand in de verleiding te brengen, zich op deze wijze aan de militaire dienstplicht te onttrekken is de duur van de tewerkstelling bepaald op de termijn die in de wet is voorgesteld.

De heer **Kombrink** (PvdA): Dan blijft over mijn vraag over het minimum van 18 maanden. Wij hebben het nu alleen over de extra tijd gehad.

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Het minimum van 18 maanden is destijds ingevoerd om de duur van de vervangende dienst het nodige rendement te doen opbrengen. Ik begrijp dat de heer Kombrink meent dat in een aantal gevallen de tewerk-

stelling in het verlengde kan liggen van een opleiding c.q. werkkring. In vele andere gevallen zal die aansluiting niet zodanig zijn dat er geen sprake zal zijn van een bepaalde inwerkperiode.

Om die te werkstellingsplaatsen te krijgen, is de Regering van mening dat daarvoor een termijn van 18 maanden moet worden gesteld.

De heer **Kombrink** (PvdA): Ik wil nog een laatste opmerking maken en dan geef ik het, eerlijk gezegd, een beetje op. Mijn stelling was dat in de voorstellen van Minister Boersma over het tewerkstellingsbeleid een getraptheid in de tewerkstelling wordt ingebouwd. Eerst gebeurt dat op een x aantal plaatsen, dan wordt gekeken of het bij gemeenten kan en dan wordt gekeken of het bij het Rijk kan. Voor de categorie die een plaats moet krijgen aansluitend bij opleiding, interesse etcetera, kan zoveel tijd verlopen – ik heb het geschat op 4 maanden, maar het kan best langer zijn – dat er geen enkel verschil meer overblijft tussen de totale tijd die tijdens de eigenlijke tewerkstelling ligt en het voorstel van de Regering en mijn amendement. Dan is het restant gelijk te stellen aan elkaar. Op grond daarvan zei ik dat de Regering haar eigen argumentatie voor het minimum van 18 maanden met het zenden van de brief van Minister Boersma in feite heeft ondermijnd en uitgehoud. Dat argument is komen te vervallen.

Staatssecretaris **Van Lent**: Het is bekend dat de Minister van Sociale Zaken ten aanzien van de tewerkstelling voortdurend bezig is om tot systeem-aanpassing te komen. In eerste termijn is de vraag vanuit de Kamer gesteld of daaraan geen uitbreiding moet worden gegeven in de maatschappelijke nutsector. De Minister van Sociale Zaken heeft toen doen weten dat deze zaak nog in beraad is. Er is nu zeker geen aanleiding om in de door de Regering voorgestelde termijnen thans wijziging te brengen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over het amendement-Kombrink c.s. (stuk nr. 24) en de amendementen-Van der Spek c.s. (stukken nrs. 30 en 31) tot invoering van een nieuw onderdeel K.

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Met betrekking tot het amendement op stuk nr. 24 wil ik zeggen dat in de huidige praktijk in het geval dat de tewerkstelling buiten de schuld van de tewerkgestelde wordt



## Van Lent

onderbroken, de periode van onderbreking als vervangende dienst wordt aangemerkt. Ik heb geen bezwaar tegen dit amendement, maar ik meen dat het wat overbodig is.

De heer **Kombrink** (PvdA): Die passage komt ook in de Dienstplichtwet voor.

Staatssecretaris **Van Lent**: Ik kom op amendement op stuk nr. 30. In eerste termijn is erkend dat een of meer onderdelen van artikel 25 wellicht gemist zouden kunnen worden. Daarbij is tevens gewezen op andere onderdelen van dat artikel waarvoor dat niet geldt, bij voorbeeld dat onderdeel op grond waarvan het aantal dagen dat een tewerkgestelde geoorloofd afwezig was, bij de vervangende dienst wordt opgeteld. Bij een ander onderdeel is sprake van verlenging zolang er gevaar bestaat voor verspreiding van besmettelijke ziekten. Voor een mogelijke schrapping zou moeten worden gezien of niet een andere voorziening noodzakelijk is. Het lijkt mij beter deze punten te betrekken in de werkzaamheden van de werkgroep die bij het ministerie van Sociale Zaken de rechtspositie van de tewerkgestelde gewetensbezwaarden bestudeert. Uit dien hoofde wil ik het amendement ontraden.

Met betrekking tot amendement nr. 31 inzake artikel 27 merk ik op, dat het tweede en derde lid van artikel 27 verband houden met de plicht tot het vervullen van buitengewone vervangende dienst. Zoals al vermeld in de nadere memorie van antwoord (stuk nr. 11, blz. 29) kan worden overwogen of deze plicht wel moet worden gehandhaafd. Deze vraag wordt in de werkzaamheden van de meergenoemde werkgroep ter bestudering van de rechtspositie van de tewerkgestelde gewetensbezwaarden betrokken. De bevindingen van deze werkgroep moeten worden afgewacht. Over een eventuele schrapping van deze artikelen zou niet, hierop vooruitlopend, thans moeten worden beslist. Ook dit amendement wil ik ontraden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over onderdeel K, waarop is voorgesteld een amendement-Kombrink c.s. (stuk nr. 25).

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik vind het ook vervelend dat het zo laat wordt, maar dit punt is in tweede termijn niet meer aan de orde geweest. In eerste termijn heeft de Staatssecretaris hierover gezegd, dat

een wijziging van artikel 55 niet past in het kader van de behandeling van het wetsontwerp. Ik wil dit bestrijden. Wij bespreken thans het wetsontwerp tot wijziging van de Wet gewetensbezwaarden militaire dienst. In die wet komt een strafrechtbepaling voor, die met zich brengt dat diegenen, die geen beroep wensen te doen op de Wet gewetensbezwaarden, voor zeer lange duur worden gestraft, namelijk voor een tijd gelijk aan de totale duur van de vervangende dienst. Wij hebben bij dit wetsontwerp gesproken over de problematiek van de totale dienstweigerders. Het niet willen doen van een beroep op de Wet gewetensbezwaarden militaire dienst kan niet alleen voor Jehova's getuigen, maar ook voor andere categorieën van gewetensbezwaarden voortvloeien uit hun gewetensbezwaarden. Daarom is het relevant er nu over te spreken.

Wanneer de Staatssecretaris in zijn antwoord in eerste termijn zegt, dat de positie van de Jehova's getuigen afzonderlijk dient te worden geregeld, moet ik hem daarop antwoorden dat het ons hier bepaald niet alleen om de positie van de Jehova's getuigen gaat. Wanneer hij zegt dat een wetsontwerp in voorbereiding is tot afschaffing van de rijkswerkinrichting, dan zien wij dat met vreugde tegemoet, maar dat kan dan tegelijkertijd een wijziging zijn van de gewijzigde tekst, nadat mijn amendement zou zijn aanvaard. Tussen nu en het moment waarop wij zo'n nader wetsontwerp hier kunnen behandelen, kunnen er zich allerlei gevallen voordoen die bij de rechter in behandeling komen en waarbij de rechter zich door het thans in artikel 55 bepaalde gedwongen zou zien, een gevangenisstraf op te leggen voor de totale duur van de vervangende dienst, terwijl volgens het rechtsgevoel velen van mening zijn dat dit in een aantal individuele situaties veel te lang is.

Wanneer wij op dit moment, wat de strafrechtelijke procedure betreft, de scherpe kantjes van de problematiek af kunnen halen, vind ik dat wij dat niet moeten nalaten. Dat beoogt het amendement en ik wil de Regering dan ook nadrukkelijk vragen, daarop thans, na er misschien nog wat over te hebben nagedacht, positief te reageren.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! In overleg met mijn ambtgenoot van Justitie wil ik graag het volgende zeggen. Het loskoppelen van het ontslag uit vervangende dienst en veroordeling tot plaatsing in een rijkswerkinrichting voor een bepaalde

duur past, naar ik meen, niet in het kader van dit wetsontwerp. Het valt namelijk niet in te zien, hoe de voorgestelde wijziging van artikel 55, lid 3, een oplossing zou kunnen bieden voor de categorie totale dienstweigerders die de heer Kombrink noemde, te weten degenen die wel een beroep doen op de Wet gewetensbezwaarden militaire dienst, doch wier bezwaren niet worden erkend.

Artikel 55 betreft immers alleen maar tewerkgestelden, dus degenen die wel als gewetensbezwaarden zijn erkend. Voorts is – de heer Kombrink heeft erop gedoeld – een wetsontwerp inzake afschaffing van de rijkswerkinrichting in voorbereiding. Beslissingen omtrent artikel 55, derde lid, dienen daarom thans niet te worden genomen, zodat mijn conclusie is, dat aanneming van het amendement moet worden ontraden.

□

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De Staatssecretaris gaat uit van een misverstand. Ik beoog met dit amendement niet, een oplossing te vinden voor de problematiek van de totale dienstweigerders. Er komt op korte termijn mondeling overleg hierover. Het nemen van wettelijke maatregelen zal dan, naar ik vrees, nog enige tijd duren, zeker als daarin ook andere dienstweigerders dan de getuigen van Jehova moeten worden betrokken. Met het oog op de situatie die tussen nu en een misschien (eventueel) te treffen oplossing voor de positie van de totale dienstweigerders zou kunnen worden gevonden en die in wetgeving zou zijn neer te leggen (maar wij weten dit op het moment niet zeker, want wij wij er nog niet uit gekomen) heb ik gezegd:

Laten wij dan op z'n minst een tijdelijke voorziening treffen voor zaken die op dit moment onder de rechter komen. Wat is er dan op tegen, op dit moment voor deze ontkoppeling te kiezen. Op het moment waarop wij een betere oplossing hebben gevonden voor de totale dienstweigerders zou, tegelijkertijd met het eventueel afschaffen van plaatsing in een rijkswerkinrichting, een andere modus kunnen worden gevonden, maar wij mogen nu toch niet nalaten, te voorkomen, dat de totale dienstweigerders te allen tijde, zonder dat een rechter er iets aan kan doen, als gevangenisstraf opgelegd krijgen een termijn die gelijk is aan de totale duur van de vervangende dienst? Ik vind dit te gortig. De rechter moet enige speelruimte krijgen. Mijn ontkoppelingsamendement maakt dit mogelijk.

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat voor de toepassing van het artikel het in ieder geval noodzakelijk is, dat een beroep wordt gedaan op de Wet gewetensbezwaren militaire dienst. De categorieën waarop de heer Kombrink doelt en waarover binnenkort een discussie zal plaatsvinden staan hierbuiten.

De beraadslaging wordt gesloten.

De behandeling van artikel I wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat artikel I geen onderdeel G kent.

Staatssecretaris **Van Lent**: Ik constateer dat nu ook.

De **Voorzitter**: Het is kennelijk een letter die men op het departement niet had.

Beraadslaging over artikel II, waarop zijn voorgesteld twee amendementen-Van der Spek c.s. (stuk nummer 28, I en II).

□

Staatssecretaris **Van Lent**: Mijnheer de Voorzitter! Aansluitend op hetgeen over artikel II reeds in eerste termijn is gezegd, merk ik op, dat een wijziging van het Besluit gewetensbezwaren militaire dienst uiteraard reeds thans wordt voorbereid. Het is de bedoeling, ook met eventuele wensen die tijdens de behandeling van dit wetsontwerp in de Eerste Kamer naar voren worden gebracht, rekening te houden. Zulks vergt nu eenmaal tijd. De inwerking-treding van artikel 2 zal zo min mogelijk moeten worden vertraagd. In verband hiermee bestaan tegen dit amendement uit praktische overwegingen bezwaren en is aanneming ervan te ontraden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik stel nader voor, onderdeel A van artikel I alsnog in behandeling te nemen.

Daartoe wordt besloten.

Beraadslaging over onderdeel A van artikel I, waarop is voorgesteld een amendement-De Kwaadsteniet c.s. (stuk nr. 16)

De heer **Kombrink** (PvdA): Ik neem aan dat de vragen die ik de Staatssecretaris heb gesteld over de wapenwerkplaats door de Minister zullen worden meegenomen.

De **Voorzitter**: Het is de bedoeling dat wij de behandeling van het wetsontwerp aanstaande maandag, onmiddellijk bij de aanvang van de ver-

gadering voortzetten. Daartoe zal ik de Kamer zo dadelijk een voorstel doen. Ik neem aan dat alle openstaande vragen dan een antwoord zullen krijgen van de bewindslieden.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nog een aantal meer technisch-juridische opmerkingen en vragen over artikel 2.

Volgens de structuur van het nieuwe artikel 2 kunnen nog steeds niet alle gewetensbezwaren die ernstig en onoverkomelijk zijn in het kader van deze wet, erkend worden.

Immers, als hetgeen volgt na de woorden 'militaire dienst' in het geheel van het artikel enige betekenis kan hebben, moet dat een beperkende betekenis zijn. Normale juridische interpretatietechnieken leiden er toe, dat, indien de tweede helft van artikel 2 beperkend geïnterpreteerd kan worden, deze beperkend geïnterpreteerd zal worden.

In de nieuwe tekst wordt nog niet uitgegaan van het gewetensbezwaar zoals de betrokkene dat subjectief ervaart maar worden objectieve criteria ontwikkeld, waaraan het gewetensbezwaar moet voldoen, zodat de wetgever bepaalt wat wel of niet een gewetensbezwaar is dat tot vrijstelling van militaire dienstplicht kan leiden. Er is verder geen zekerheid over de precieze beperkingen in de nieuwe tekst.

Naar de letter van de tekst is de nieuwe formulering ruimer. Immers, bezwaren bijvoorbeeld op grond van het onaanvaardbaar achten van NAVO-geweld, of tegen ieder geweld met uitzondering van het geweld ter bevrijding van koloniale overheersing, of tegen het als eerste gebruiken van een bepaald wapen, kwamen volgens de oude formulering niet of (het laatstgenoemde bezwaar) misschien voor erkenning in aanmerking, terwijl zij volgens de nieuwe letter wel erkend zouden kunnen worden. Maar de vraag is, of de bewindslieden een dergelijke interpretatie bedoelen. Twijfel daaraan rijst bijvoorbeeld op grond van de passage in de toelichting waarin te lezen is, dat de bewindslieden hebben geconstateerd dat de meeste leden van de Kamer groot bezwaar hebben tegen de opsomming van criteria in de oude formulering sub a t/m d en dat de bewindslieden om dát bezwaar uit de weg te ruimen een nieuwe formulering hebben bedacht 'die globaal genomen de strekking van hun voorstel weergeeft'.

Ik denk, dat iedereen er recht op heeft – kandidaat-gewetensbezwaarden, toepassende instanties, maar ook

wij hier – duidelijk van de Regering te vernemen wat voor interpretatie zij met haar nieuwe formulering bedoelt: dat wat men, indien men alleen over de tekst beschikt, eruit meent te kunnen afleiden, dan wel dat wat de Regering in vroegere stukken allemaal heeft bedoeld.

Het bepaalde onder a en d wordt nu geacht vervat te zijn in de zinsnede 'degene die militair geweld waarbij hij door zijn dienstvervulling zou kunnen worden betrokken..... onaanvaardbaar acht'. Er is een heel duidelijk verschil. In de toelichting staat: 'De ondergetekenden houden niet vast aan de eis, dat het bezwaar tegen een bepaalde inzet van de krijgsmacht steunt op het oordeel dat het militaire optreden in strijd is met beginselen van internationaal recht'.

Tot nu toe moest van het doel van een inzet van de krijgsmacht worden geabstraheerd, wilden de gewetensbezwaren erkend kunnen worden, behalve wanneer de bezwaarde meende dat dit doel in strijd was met beginselen van internationaal recht. Mag nu dus, volgens de bedoeling van de Regering, het doel óók een rol spelen als door de bezwaarde iets anders dan strijdigheid met beginselen van internationaal recht wordt aangevoerd? Kunnen, kortom, ook concrete bezwaren erkend worden?

Een volgende vraag is of de sub b en c verwoorde zinsnede: 'dan wel elk of een bepaald gebruik van een wapen, voorhanden bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht' niet overbodig is na de daaraan voorafgaande zinsnede. Is het niet zo, dat een bezwaarde tegen de tweede zinsnede uiteraard tevens bezwaren heeft tegen de eerste?

Volgens de gebruikelijke juridische interpretatie-technieken zou men uit beide formuleringen kunnen afleiden dat de eerste zinsnede minder ruim is bedoeld dan in deze vraagstelling is verondersteld. Maar ik zie voornamelijk niet welke zo enge betekenis de eerste zinsnede zou kunnen hebben, dat de tweede niet overbodig is.

Een duidelijke uiteenzetting zouden wij op prijs stellen.

De Minister zegt dat het verband tussen het gewetensbezwaar en het uitoefenen van of dreigen met militair geweld wordt gehandhaafd en dat daarmee wordt bereikt dat de commissie een goed toetsingscriterium behoudt.

Is dit nu weer 'het' criterium voor de toetsing? Hoe verhoudt zich dit nu weer met de vier openlijke vervolgens verpakte objectieve erkenningcriteria in artikel 2?

## De Kwaadsteniet

De Minister zegt, dat anders – ik neem aan de amendementstekst nr. 16 een toetsingscriterium ontbreekt. Naar mijn gevoel is dit niet het geval. Het gaat immers over gewetensbezwaar, ernstig, onoverkomelijk, tegen persoonlijke vervulling van militaire dienst, in de krijgsmacht. In welk opzicht zou dit minder handvat bieden? Hoe, in welk opzicht, waardoor zal bij de toepassing 'dan een zekere willekeur kunnen bestaan, kan althans geen garantie worden gegeven dat die afwezig is'?

Bovendien: hoever komt de Regering nu met haar objectieve criteria. Uit de nadere memorie van antwoord blz. 9 blijkt: niet zo ver. 'De ondergetekenden wijzen erop, dat indien een aangevoerd bezwaar geheel onder de omschrijving van een of meer van de onderdelen a tot en met d van het voorgestelde artikel 2 zou vallen, zulks op zich zelf niet betekent, dat het bezwaar zonder meer moet worden erkend. Er zal in dat concrete geval ook sprake moeten zijn van onoverkomelijke gewetensbezwaren tegen de militaire dienst in de Nederlandse krijgsmacht.'

Met betrekking tot de nieuwe tekst zal uiteraard hetzelfde moeten gelden. Ik vermeld dit, omdat het een zeker licht werpt op het argument tegen ons amendement, dat de toetsing niet meer goed mogelijk zou zijn.

Dit kan echter niet gelden met betrekking tot de toetsing van de ernst, de onoverkomelijkheid, de echtheid van het gewetensbezwaar. Immers, vloeit uit het zo juist geciteerde voort, dat uit de aanwezigheid van de objectieve criteria deze ernst etc. nog niet noodzakelijk volgt, zodat deze ernst etc. apart, en los van de criteria, getoetst zal moeten worden. Anders gezegd, de aanwezigheid van de eis van objectieve criteria vermindert de moeilijkheid van de toetsing van de ernst etc. van de gewetensbezwaren in geen enkel opzicht.

De suggestie van het genoemde tegenargument is echter dat men door te toetsen of aan de objectieve criteria wordt voldaan in feite de ernst van het bezwaar toetst.

Dan zijn wij echter weer terug bij wat de Regering zelf – en wij menen terecht – verwerpt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De behandeling van artikel I wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Ik stel voor de verdere behandeling van het wetsontwerp te

doen plaatsvinden op maandag 20 december a.s. bij de aanvang van de vergadering.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 00.16 uur.



## BIJVOEGSEL

Schriftelijk ingekomen antwoorden op vragen, gesteld bij de openbare behandeling in eerste termijn van het wetsontwerp Wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst op 24 november 1976 over het onderwerp 'Jehovah's getuigen'.

Vrijstelling Jehovah's getuigen op grond van de Dienstplichtwet.

De heer De Kwaadsteniet heeft gevraagd, waarom de Jehovah's getuigen op grond van een nieuwe vrijstellingsgrond in artikel 15 van de Dienstplichtwet zouden moeten worden vrijgesteld en niet op grond van een afzonderlijk artikel in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst. Hij is van mening, dat een oplossing van de problematiek met betrekking tot de Jehovah's getuigen moet worden gevonden in de laatst genoemde wet, omdat het gaat om gewetensbezwaarden.

De heer Van der Spek heeft zich bij deze opmerkingen en vragen van de heer De Kwaadsteniet aangesloten.

De heer Van Winkel heeft er op gewezen, dat het voor zijn fractie nog steeds niet duidelijk is, waarom een categorale vrijstelling voor Jehovah's getuigen zou moeten worden verleend, die gebaseerd zou zijn op de vrijstelling van beoefenaars van een geestelijk of een godsdienstig-menslievend ambt. De heer Kombrink heeft in dit verband opgemerkt, dat zijn fractie de mogelijke oplossing waar de gedachten van de Regering naar uitgaan, nl. een wijziging van de Dienstplichtwet, afwijst. Deze vragen en opmerkingen geven mij de gelegenheid de redenen uiteen te zetten, die de Regering ertoe hebben gebracht de opstelling van een regeling te overwegen op grond waarvan aan Jehovah's getuigen vrijstelling van de militaire dienst en de vervangende dienst zal worden verleend.

Om te beginnen wil ik hier kort samengevat de feitelijke situatie weergeven. Alle gedoopte leden van het Wachtstorengenootschap hebben in de laatste decennia geweigerd militaire dienst te verrichten; in de gevallen dat zij een verzoek om erkenning van hun gewetensbezwaren tegen de militaire dienst indienden, werden hun bezwaren als ernstige gewetensbezwaren er-

kend. Na de erkenning weigerden zij vervolgens de vervangende dienst te verrichten. Als gevolg van hun weigering, hetzij militaire dienst, hetzij vervangende dienst te vervullen, werden zij veroordeeld tot een langdurige vrijheidsstraf. Voor degenen, die militaire dienst weigerden, was dat gevangenisstraf; voor degenen, die weigerden vervangende dienst te verrichten, was het voornamelijk plaatsing in een rijks-werkinrichting. Op de inhoud van de opvattingen van de Jehovah's getuigen kom ik in deze brief nog terug.

De geschetste gang van zaken, die voor iedere opgeroepen getuige van Jehovah onafwendbaar is, werd en wordt, ook door de Kamer, als zeer onbevredigend ervaren.

Sinds twee jaren worden alle gedoopte leden van het Wachtstorengenootschap buiten oproeping gelaten.

De heer Van Dis vroeg in dit verband of deze handelwijze juist is te noemen uit een oogpunt van wetshandhaving alsmede of deze handelswijze correct is te noemen ten aanzien van de mede-wetgever, het parlement.

In antwoord op deze vragen merk ik op, dat aan gedoopte Jehovah's getuigen uitstel van opkomst voor eerste oefening is verleend. Dit uitstel is een tijdelijke maatregel gebaseerd op artikel 51 van het Dienstplichtbesluit. Deze beslissing om uitstel te verlenen is ruim twee jaar geleden genomen, nadat het voornemen een voorziening voor de Jehovah's getuigen, waarbij hun positie ten opzichte van de dienstplicht zou worden geregeld, tot stand te brengen, in de openbaarheid is gebracht. Bij deze beslissing is overwogen, dat indien geen uitstel zou worden verleend en een betrokkene derhalve zou worden opgeroepen, hij stellig zou weigeren de militaire dienst te verrichten, met als consequenties dat een strafvolgving tegen hem zou worden ingesteld en dat een veroordeling tot een gevangenisstraf zou volgen. In verband hiermede ben ik van mening, dat het verantwoord is in deze gevallen – in afwachting van de tostandkoming van de evenbedoelde voorziening aan de gedoopte Jehovah's getuigen – uitstel van opkomst voor eerste oefening te verlenen.

Voordat de beslissing terzake werd genomen waren diverse oplossingen

voor deze problematiek op hun mogelijkheden onderzocht:

a. ontheffing van de wettelijke verplichtingen met toepassing van de bestaande wetgeving,

b. wijziging van de strafwetgeving met betrekking tot de bedreigde straf of wijze van tenuitvoerlegging van de straf,

c. ontheffing van de wettelijke verplichtingen door middel van wetswijziging.

Ad a.

Wat betreft ontheffing van de wettelijke verplichtingen met toepassing van de bestaande wetgeving zullen in beschouwing moeten worden genomen de Dienstplichtwet en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst, die in het kader van de huidige problematiek beide een rol spelen. Ingevolge de Dienstplichtwet kan een dienstplichtige van de verplichting militaire dienst te vervullen worden ontheven, door hem op bepaalde in artikel 15, eerste lid, – limitatief – opgesomde gronden vrijstelling te verlenen.

Artikel 15, eerste lid van de Dienstplichtwet luidt als volgt:

1. Vrijstelling van dienst als gewoon dienstplichtige wordt verleend wegens:

- kostwinnerschap;
- persoonlijke onmisbaarheid;
- het bekleden van een geestelijk of een godsdienstig- menslievend ambt;
- broederdienst;
- aanwezigheid van een bijzonder geval.

Van deze vrijstellingsgronden zouden naar mijn mening eventueel in aanmerking kunnen komen:

- de vrijstelling wegens het bekleden van een geestelijk ambt, dan wel
- de vrijstelling wegens de aanwezigheid van een bijzonder geval.

Ad 1. Deze vrijstellingsgrond is nader uitgewerkt in artikel 18 van de Dienstplichtwet en in artikel 30 van het Dienstplichtbesluit met de daarbij behorende tabellen, waarvan in deze Tabel I het meest van belang is.

Bij de samenstelling van deze tabel, behorend bij het Dienstplichtbesluit, zijn in het algemeen de volgende criteria gehanteerd met betrekking tot de hierbedoelde bekleders van een geestelijk ambt. Zij hebben een speciale op het ambt gerichte studie gevolgd, zij

zijn als zodanig door een kerkgenootschap aangesteld, en zij oefenen in beginsel het geestelijk ambt uit zonder niet-kerkelijke nevenbetrekkingen. De organisatie van de Jehovah's getuigen kent slechts twee categorieën personen die min of meer aan de genoemde criteria voldoen, te weten: de speciale pioniers en de pioniers.

De heren Verbrugh en Kombrink hebben bepleit deze categorieën vrijstelling te verlenen wegens het bekleden van een geestelijk ambt. Toepassing van deze vrijstellingsgrond biedt dan echter geen oplossing voor de veel grotere categorie der verkondigers, die aan geen van de drie criteria voldoen. Wat een eventuele toepassing betreft van deze vrijstellingsgrond merk ik op, dat de afschaffing van deze vrijstellingsgrond door de heren De Kwaadsteniet en Van der Spek is bepleit, de heer Verbrugh heeft gesteld de afschaffing van deze vrijstellingsgrond niet te betreuren, terwijl de heren Van Winkel en Kombrink er op gewezen hebben dat deze grond discutabel wordt geacht. De heer Van Dis informeerde of de overwegingen inzake de afschaffing van deze vrijstellingsgrond voor wat betreft de studenten in de theologie reeds vastere vormen hebben gekregen.

Naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen heeft Staatssecretaris Van Lent medegedeeld, dat deze grond betrokken zal worden bij de discussie met de vaste Commissie voor Defensie uit de Tweede Kamer over het dienstplichtbeleid in het algemeen en het uitstel- en vrijstellingsbeleid in het bijzonder.

Ad 2. Toepassing van de andere mogelijke vrijstellingsgrond te weten: vrijstelling wegens aanwezigheid van een bijzonder geval lijkt mij niet juist. Uit de totstandkoming van deze vrijstellingsgrond en uit de jurisprudentie blijkt, dat zij bedoeld is voor personen die in zodanige omstandigheden van financiële, economische of sociale aard verkeren, die zich niet in een wet laten omschrijven, dat het vervullen van militaire dienst aan hen of hun naaste omgeving een onevenredig zware last zou opleggen. In dergelijke omstandigheden verkeren de Jehovah's getuigen niet.

Als mogelijke derde oplossing in het kader van de toepassing van de dienstplichtwet is nog gedacht aan het tot buitengewoon dienstplichtige bestemmen van alle Jehovah's getuigen. Ik meen echter dat de wet aan de administratie niet een volledige vrijheid

geeft om personen tot buitengewoon dienstplichtige te bestemmen. Overigens zou deze oplossing voor vredestijd een mogelijkheid bieden om uit de bovenomschreven impasse te geraken, maar niet voor bijvoorbeeld buitengewone omstandigheden, omdat alsdan ook buitengewoon dienstplichtigen kunnen worden opgeroepen.

Toepassing van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst door erkenning van de gewetensbezwaarden vrijstelling van de vervangende dienst te verlenen op de één van de bovengenoemde gronden stuit op dezelfde bezwaren. Bovendien komt toepassing van deze wet in de meerderheid van de gevallen niet aan de orde. De laatste decennia immers doen de Jehovah's getuigen in het algemeen geen beroep op de Wet gewetensbezwaren militaire dienst.

Ad b.

Voorts is overwogen een wijziging van de strafwetgeving met betrekking tot de bedreigde straf; bijvoorbeeld een betrekkelijk korte gevangenisstraf met als bijkomende straf het verrichten van de vervangende dienst gedurende de tijdsduur die voor iedere andere erkende gewetensbezwaarde is vastgesteld.

Tegen dergelijke mogelijke oplossingen bestaat het bezwaar, dat er alsdan sprake blijft van een veroordeling door de strafrechter. Bovendien zou in de wet een gefixeerde duur van de (bijkomende) straf worden opgenomen. Indien deze fixering achterwege zou blijven, is de strafrechter binnen de gestelde grenzen geheel vrij bij het bepalen van de strafmaat – hetgeen overigens een algemeen geldend uitgangspunt in het Nederlandse strafrecht is – zodat geen zekerheid bestaat of het probleem daadwerkelijk wordt opgelost.

De oplossing, die door middel van een rechterlijke uitspraak bereikt zou moeten worden is een ontslag uit de wettelijke verplichtingen. Zoals ook nu het geval is, zal de rechter hoogstwaarschijnlijk bij het bepalen van de straf de duur van de militaire dienst in zijn overwegingen betrekken; de heer Van Winkel heeft hier ook op gewezen. Het is naar mijn mening te verwachten dat het ontslag slechts dan zal worden verleend indien het gepaard gaat met een langdurige vrijheidsstraf.

Tegen oplossingen door middel van bepaalde toepassingen van het strafrecht geldt bovendien het bezwaar dat de verantwoordelijkheid om uit de problematiek te komen bij de strafrechter wordt gelegd, terwijl die ver-

antwoordelijkheid bij de wetgever behoort te berusten. Mogelijke oplossingen in het kader van de tenuitvoerlegging van de straf waardoor een ingrijpende verbetering voor de Jehovah's getuigen zou worden bereikt, vereisen een wijziging van de wettelijke bepalingen terzake. Ik meen echter dat de onderhavige problematiek niet moet worden opgelost in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen maar dat deze in de dienstplichtwetgeving tot een oplossing moet worden gebracht.

Ad c.

Met een oplossing door middel van ontheffing van de wettelijke verplichtingen zou moeten worden bereikt dat de betrokkene geen militaire en geen vervangende dienst meer behoeft te verrichten.

De heer De Kwaadsteniet heeft voorgesteld in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst een apart artikel op te nemen waarbij de Jehovah's getuigen van de dienstplicht worden vrijgesteld. Die bepaling zal dan naast artikel 2 van die wet moeten staan. Tegelijkertijd heeft de heer De Kwaadsteniet echter gesteld dat het gaat om gewetensbezwaarden, die niet per groep maar per persoon moeten worden benaderd; hij tekent derhalve bezwaar aan tegen een categorale oplossing. Ik zie niet goed in wat een afzonderlijke vrijstellingsbepaling zou kunnen inhouden, indien die zich niet tot een aparte categorie zou beperken.

Een ontheffing van de verplichting militaire dienst te verrichten kan worden bereikt door verlening van hetzij vrijstelling van militaire dienst hetzij ontslag uit de militaire dienst op grond van de erkenning van de aangevoerde gewetensbezwaren.

Ingeval van vrijstelling van militaire dienst komt de verplichting tot het vervullen van vervangende dienst niet aan de orde.

Een gevolg van het evenbedoelde ontslag uit de militaire dienst is echter, dat een erkende gewetensbezwaarde verplicht is vervangende dienst te verrichten.

Een ontheffing van de wettelijke verplichtingen zou bereikt kunnen worden, indien in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst de mogelijkheid wordt geopend voor een ontheffing van de verplichting vervangende dienst te verrichten.

De heer De Kwaadsteniet heeft moeite met een oplossing waarbij

naast de ontheffing van de verplichting om militaire dienst te verrichten ook ontheffing wordt verleend van de verplichting de vervangende dienst te verrichten.

De heren Verbrugh en Van Dis zijn van oordeel dat de overheid geen ontheffing van de verplichting vervangende dienst te verrichten moet verlenen.

De heer Keja verklaarde zich tegen het scheppen van de mogelijkheid dat op grond van gewetensbezwaren ook ontheffing van de verplichting vervangende dienst te verrichten zou kunnen worden verleend. De heer Kombrink sloot zich vooralsnog bij deze opvatting aan.

Bij de Regering bestaan eveneens overwegende bezwaren tegen het scheppen van de mogelijkheid, dat op grond van gewetensbezwaren ook ontheffing van de verplichting vervangende dienst te verrichten zou kunnen worden verleend. Ik moge in dit verband verwijzen naar hetgeen is gesteld in de Nota naar aanleiding van het eindverslag op bladzijde 8, tweede volledige alinea van boven. Het daar weergegeven standpunt impliceert dat langs de weg van ontslag uit de militaire dienst op grond van erkenning van aangevoerde gewetensbezwaren, in feite – gelet op de opvattingen van de Jehovah's getuigen – geen afdoende oplossing kan worden bereikt. Indien echter, zoals de Regering van mening is, niet berust kan worden in voortzetting van de bestaande situatie, blijft alleen de mogelijkheid van vrijstelling van militaire dienst open. In dat geval immers komt, zoals hiervoor reeds is gesteld, de vervangende dienst niet aan de orde.

In de Dienstplichtwet is geen grond voor vrijstelling van militaire dienst als hier bedoeld opgenomen, zodat de Dienstplichtwet zal moeten worden aangevuld, waarbij in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst niet wordt ingegrepen op een wijze waartegen de Regering, zoals reeds gesteld, overwegende bezwaren heeft. Een voorziening in de Dienstplichtwet heeft tot gevolg dat de vrijstelling ophoudt te gelden, zodra blijkt, dat de grond voor die vrijstelling niet meer aanwezig is, in casu bijvoorbeeld wanneer de vrijgestelde als lid van het Wachttorengenootschap is geroyeerd. Hij komt alsdan weer in dezelfde positie ten opzichte van de dienstplicht als iedere andere gewoon dienstplichtige. Binnen het kader van deze problematiek is dit een bijkomend voordeel van het systeem van vrijstelling.

De heer Van Dis stelde de vraag, of de vrijstelling van Jehovah's getuigen van militaire dienstplicht wel in overeenstemming is met letter en geest van het achtste hoofdstuk van de Gondwet. Wordt, zo vroeg hij, evenals de heer Verbrugh, aldus geen privilege verbonden aan het lidmaatschap van een kerkgenootschap of godsdienstige sekte?

Strijd met de letter van de artikelen 181–187 van de Grondwet is er zeker niet. Artikel 183 verbiedt achterstelling van belijders van enige godsdienst ter zake van de uitoefening van burgerlijke en burgerschapsrechten en het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen. De bepaling spreekt niet over burgerplichten. Het verlenen van vrijstelling van dienstplicht aan Jehovah's getuigen zou er op neerkomen, dat leden van een godsdienstig genootschap worden ontheven van een wettelijke verplichting. Dat zou een bevoorrechtiging van die leden boven belijders van andere godsdiensten inhouden, indien onder de laatstgenoemde er zouden zijn die zich in een gelijke positie ten opzichte van de dienstplicht bevinden. Alsdan zou sprake kunnen zijn van discriminatie in strijd met de geest van artikel 183 van de Grondwet. In de stukken is echter uitvoerig betoogd, dat de leden van het Wachttorengenootschap ten opzichte van de dienstplicht in een unieke positie verkeren. Het is juist die unieke stellingname, die de Regering tot het denkbeeld van vrijstelling heeft gebracht.

De heer Kombrink uitte kritiek tegen het voornemen van de Regering omdat de kring van vrijgestelden in dat voornemen uitsluitend wordt bepaald door het Wachttorengenootschap door de beslissing of iemand tot de doop kan worden toegelaten. De heren Van Dis en Verbrugh vroegen of die vrijstellingsgrond geen wervingskracht voor het Wachttorengenootschap met zich mee zou brengen.

Ik ben ervan overtuigd dat voor een vrees voor lichtvaardig dopen van Jehovah's getuigen geen enkele grond is; ik heb het volste vertrouwen dat bij het toelaten tot de doop uitsluitend religieuze criteria zullen worden aangelegd. Mijn vertrouwen is onder meer gebaseerd op de strenge eisen waaraan men moet voldoen voordat men gedoopt kan worden en op de constante strenge controle vanuit het Wachttorengenootschap op gedrag en overtuiging van iedere gedoopte Jehovah's getuige.

Ik meen dat hierdoor én door het feit

dat in het systeem van de voorgenoemen vrijstelling de betrokkene slechts vrijstelling geniet zolang hij gedoopt is, ruim voldoende waarborgen tegen een lichtvaardige toepassing van de voorgenoemen vrijstellingsgrond aanwezig zijn.

De heer Kombrink wees er in dit verband voorts op dat moeilijkheden niet zijn uitgesloten ingeval er een afsplitsing zou plaatsvinden van de Afdeling Nederland van de Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania.

Ik wijs er op, dat in de dienstplichtwetgeving het vermelden van kerkgenootschappen niet zonder precedent is, in het bijzonder in de sfeer van het vrijstellingsbeleid. Ik heb er overigens begrip voor dat dit aspect van de problematiek is aangevoerd. Indien zich een afsplitsing zou voordoen, zal een eventuele aanpassing van de voorgenoemen vrijstellingsgrond in overweging moeten worden genomen.

De heer Kombrink heeft gevraagd hoe andere religieuze sektes, zoals degenen die de hele dag actief bezig zijn voor de Soefibeweging of de Hare Krishna, met betrekking tot het vrijstellingsbeleid worden behandeld.

Een concreet antwoord op deze vraag is niet mogelijk, omdat zich geen gevallen hebben voorgedaan, waarin volgelingen van deze sektes verzocht hebben om toepassing van de vrijstellingsgrond 'geestelijk ambt'. Wel doen leden van dergelijke sektes een beroep op de Wet gewetensbezwaren militaire dienst; veelal komen ze voor erkenning in aanmerking. Van bezwaren tegen de vervangende dienst is mij in deze gevallen niet gebleken. Deze sektes komen, zoals bekend, niet voor in de hiervoor genoemde tabellen bij het Dienstplichtbesluit. Ik betwijfel of ze in aanmerking zouden komen voor 'gelijkstelling' zoals bedoeld in artikel 30, eerste lid van het Dienstplichtbesluit, omdat het niet waarschijnlijk is, dat ze zouden voldoen aan de eveneens hiervoor omschreven criteria.

Jehovah's getuigen en de totale dienstweigeraars.

De heer De Kwaadsteniet heeft opgemerkt, dat de afbakening van Jehovah's getuigen en andere totale dienstweigeraars niet geheel overtuigend is. Hij heeft daaraan toegevoegd, dat voor vrijstelling van de vervangende dienst uitsluitend voor Jehovah's getuigen een te zwakke motivering is aangevoerd, omdat ook anderen op grond van een ethische overtuiging



praktisch exact dezelfde motivering voor vrijstelling van de vervangende dienst kunnen aanvoeren. De heer Van der Spek sloot zich bij deze opmerkingen aan. De heren Van Dis en Van Winkel achtten het onderscheid tussen de Jehovah's getuigen en de andere totale dienstweigeraars onduidelijk.

De heer Kombrink was van mening dat geen onderscheid behoort te worden gemaakt tussen de Jehovah's getuigen en andere totale dienstweigeraars. Mocht uit de opmerkingen van de bovengenoemde kamerleden af te leiden zijn, dat zij van oordeel zijn, dat elke totale dienstweigeraar – wat betreft zijn houding ten opzichte van de dienstplicht – in dezelfde of nagenoeg dezelfde positie verkeert als een Jehovah's getuige, dan kan ik deze opvatting niet delen. Ik meen nl. dat de totale dienstweigeraars en de Jehovah's getuigen niet met elkaar kunnen worden vergeleken. De totale dienstweigeraars menen, dat de Nederlandse overheid niet bevoegd is plichten als de dienstplicht op te leggen. Voor zover hierbij sprake is van de opvatting, dat de verdediging van ons land niet met militair geweld – dus niet met een krijgsmacht – mag geschieden, richten die bezwaren zich in feite tegen hetgeen in artikel 194 van de Grondwet is neergelegd. Onder hen zijn er, die een geweldloze verdediging voorstaan. Ik merk hierbij nog op, dat ik de indruk heb, dat er ook totale dienstweigeraars zijn, die wel bereid zouden zijn zich in te zetten voor de voorbereiding op een geweldloze verdediging, maar dan alleen wanneer zij zelf kunnen bepalen op welke wijze aan die voorbereiding inhoud zal worden gegeven.

Dergelijke bezwaren en overwegingen, die gerelateerd zijn aan de structuur van onze samenleving, spelen bij de stellingname van de Jehovah's getuigen geen rol.

In de voorafgaande gedachtenwisseling tussen Regering en Tweede Kamer is sprake van totale dienstweigeraars, die weigeren een beroep op de Wet gewetensbezwaren militaire dienst te doen en totale dienstweigeraars, die wel daartoe bereid zijn. De vraag rijst of de bezwaren van de totale dienstweigeraar en van de Jehovah's getuigen tegen de militaire dienst kunnen worden erkend als ernstige gewetensbezwaren in de zin van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst.

Met betrekking tot de erkenbaarheid van de gewetensbezwaren van de Jehovah's getuigen merk ik het volgende op.

Jehovah's getuigen menen, dat zij onderdaan zijn van een buiten deze wereld tredend, doch tevens deze wereld omvattend Koninkrijk. Zij kunnen zich naar die opvatting dan ook niet inzetten voor de verdediging van een bepaalde staat en zij verwerpen daarom volstrekt elk militair geweld door wereldlijke overheden, welke dan ook. Op grond van deze overwegingen weigeren zij om de militaire dienst te vervullen. Zoals ik hierboven reeds stelde is ten aanzien van de gedoopte Jehovah's getuigen in de praktijk gebleken, dat indien zij een verzoek om vrijstelling indienen, hun gewetensbezwaren worden erkend.

De bezwaren die een totale dienstweigeraar heeft tegen de vervulling van de militaire dienstplicht kunnen voortkomen uit bezwaren tegen het betrokken worden bij militair geweld; alsdan kan er sprake zijn van gewetensbezwaren die voor erkenning in aanmerking komen. De bezwaren van een totale dienstweigeraar kunnen echter ook van dien aard zijn dat zij niet voor erkenning in aanmerking komen, bijvoorbeeld omdat zij zich tegen de dienstplicht of de landsverdediging richten, zoals hierboven is uiteengezet. In de praktijk zal de al dan niet erkenbaarheid van de bezwaren als ernstige gewetensbezwaren in de zin van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst slechts beoordeeld kunnen worden in die gevallen, dat de totale dienstweigeraar verzoekt om erkenning ingevolge die wet. Een verschil is derhalve dat van iedere Jehovah's getuige zoals in de praktijk is gebleken reeds vaststaat dat zijn bezwaren erkend kunnen worden, terwijl bij een totale dienstweigeraar de erkenbaarheid van zijn bezwaren pas na een onderzoek kan blijken.

Behalve ernstige gewetensbezwaren tegen de vervulling van militaire dienst hebben de Jehovah's getuigen ook bezwaren tegen het vervullen van de vervangende dienst. Deze bezwaren van de Jehovah's getuigen tegen de vervangende dienst kunnen als volgt worden weergegeven. Zij menen dat zij verplicht zijn om met volledige inzet van hun gehele persoon de leer der Jehovah's getuigen te verbreiden. Elke belemmering of beperking van deze predikingsplicht wijzen zij af. Het verrichten van vervangende dienst zien zij als een zodanige belemmering en zij menen die derhalve niet te kunnen aanvaarden.

De heer Verbrugh heeft in verband met deze predikingsplicht gevraagd om welke redenen, degene, die vervangende dienst verricht, in zijn vrije

uren niet dezelfde soort handelingen zou kunnen verrichten als in zijn vrije uren van een voor particuliere rekening vervulde beroepsfunctie. Ook de heer Van Winkel merkte zulks op.

Ik merk op, dat een erkende gewetensbezwaarde, die vervangende dienst verricht, in de besteding van zijn vrije tijd dezelfde vrijheid heeft als iedere andere werknemer.

De Jehovah's getuigen menen echter dat zij door het vervullen van vervangende dienst in hun predikingsplicht worden belemmerd, omdat zij alsdan in tegenstelling tot een dienstverband dat zij op basis van vrijwilligheid zijn aangegaan, de vervangende dienst niet op elk door hen gewenst tijdstip kunnen beëindigen, bijvoorbeeld om in een andere gemeente dan de gemeente waar zij gewoonlijk arbeid verrichten hun leer te verkondigen. Bovendien kunnen zij bij het sluiten van arbeidsovereenkomsten op vrijwillige basis rekening houden met hun predikingsplicht, bijvoorbeeld door een part-time werkring te aanvaarden of door te bedingen dat hun onbetaald verlof verleend wordt ten behoeve van het bijwonen van bijeenkomsten, hetgeen bij de vervangende dienst uiteraard niet mogelijk is.

De Regering heeft zich afgevraagd of voor een overtuiging, zoals de Jehovah's getuigen die hebben met betrekking tot hun predikingsplicht, gevoegd bij hun voor erkenning in aanmerking komende gewetensbezwaren tegen de militaire dienst, behoort te worden gekeken. Na ampele overweging is de Regering van mening – zij het na een zekere aarzeling – dat deze vraag in bevestigende zin moet worden beantwoord, aangezien een ander beleid tegenover de Jehovah's getuigen niet rechtvaardig en humaan zou zijn.

Nu heeft de heer Verbrugh in dit verband nog gevraagd of hier niet de grenzen van de ontbinding van de samenleving worden geraakt. Deze zelfde vraag was voor de Regering aanvankelijk reden voor een zekere aarzeling; de Regering is echter, gezien de eerder omschreven unieke positie der Jehovah's getuigen, van mening dat deze vraag met stelligheid in ontkennde zin moet worden beantwoord.

Van de totale dienstweigeraars is alleen die totale dienstweigeraar, wiens gewetensbezwaren tegen de militaire dienst zijn erkend, uitsluitend wat betreft het feit van zijn weigering vervangende dienst te verrichten te vergelijken met een Jehovah's getuige. De redenen, die een totale dienstweigeraar tot deze weigering leiden, zijn echter,

zoals hiervoor is uiteenzet geheel verschillend van aard. In verband met dit verschil dienen totale dienstweigeraars, wier gewetensbezwaren tegen de militaire dienst zijn erkend niet door de wetgever van de vervangende dienst te worden vrijgesteld. Voor de opvatting van de Regering over de ontheffing van de verplichting vervangende dienst te verrichten zij nog verwezen naar het hiervoor onder ad c gestelde. Voor de goede orde merk ik nog op dat een totale dienstweigeraar wiens gewetensbezwaren tegen de militaire dienst niet zijn erkend verplicht is militaire dienst te verrichten. Ten aanzien van deze categorie totale dienstweigeraars komt de verplichting vervangende dienst te verrichten derhalve niet aan de orde.

De heer Kombrink wees er nog op, dat er totale dienstweigeraars zijn, die geen verzoek om erkenning ingevolge de Wet gewetensbezwaren militaire dienst indienen en dat voor deze dienstweigeraars geen oplossing mogelijk is, zolang de dienstplicht blijft bestaan. Ik ben van mening, dat voor die categorie dienstweigeraars geen oplossing te vinden is.

Door de heren De Kwaadsteniet, Van der Spek en Kombrink – bij de opmerking van de laatstgenoemde sloot de heer Van Winkel zich aan – is gesteld dat niet kan worden ingezien om welke redenen in de Nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 9, tweede alinea) alleen aan leden van groeperingen of gemeenschappen is gedacht bij de mededeling dat zal worden nagegaan of de voor te stellen vrijstellingsgrond wellicht in algemene bewoordingen kan worden omschreven. Naar hun oordeel dient ook voor de enkeling, die niet is aangesloten bij enige organisatie, die in dezelfde positie verkeert als een Jehovah's getuige, een gelijke voorziening te worden getroffen.

Ik meen, dat de stelling van de enkeling, dat hij in dezelfde of vergelijkbare omstandigheden verkeert als een lid van een organisatie als hierboven bedoeld – terwijl hij niet tot een zodanige organisatie behoort – niet voldoende kan zijn voor het verlenen van vrijstelling van de diensplicht. Zulks betekent dat een dergelijke stelling zou moeten worden getoetst en dat daarvoor dus normen/criteria in de algemene omschrijving zouden moeten worden opgenomen. Indien hiertoe zou worden overgegaan zou echter de sfeer van de Dienstplichtwet worden verlaten en de

sfeer van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst worden betreden. Men zou dan immers onvermijdelijk komen tot een regeling van de erkenning van gewetensbezwaren tegen zowel de militaire dienst als de vervangende dienst. Daartegen heb ik en ook de meeste Kamerleden, die het woord over deze aangelegenheid hebben gevoerd, zoals reeds hierboven is opgemerkt, overwegende bezwaren.

Tenslotte merk ik nog op, dat de hieraan de orde gestelde problematiek inzake de vrijstelling van Jehovah's getuigen naar mijn mening van zodanige andere aard is, dat zij niet in het kader van dit wetsontwerp tot een oplossing moet worden gebracht.

In verband hiermede heb ik voorgesteld om met de Kamer of een commissie uit haar midden los van dit wetsontwerp fundamenteel over deze problematiek van gedachten te wisselen.

De Minister van Defensie,

Vredeling