

## Voorzitter: Vondeling

Tegenwoordig zijn 115 leden, te weten:

Aantjes, Van Aardenne, Abma, Albers, Van Amelsvoort, Andela-Baur, Bakker, Barendregt, Ter Beek, De Beer, Beinema, Beumer, De Boois, Bremen, Van den Broek, Du Chatinier, Coppes, G. M. P. Cornelissen, P. A. M. Cornelissen, Dankert, Dees, Van Dis, Dolman, Drees, Drenth, Van Elsen, Epema-Brugman, Evenhuis, Franssen, Gardenijs-Berendsen, Ginjaar-Maas, De Graaf, Groensmit-van der Kallen, Haas-Berger, Hartmeijer, Van Heel-Kasteel, Van der Hek, Hermes, Hermesen, Honig van den Bossche, Van Houwelingen, Hutschemaekers, Huijzen, Imkamp, Jansen, Joekes, Jongeling, Kappeyne van de Coppello, Keja, Kleisterlee, Knot, Koekoek, Kolthoff, Kombrink, De Koning (BP), Konings, Kosto, Kraaijeveld-Wouters, Krosse, Krusinga, Van Kuijen, De Kwaadsteinet, Laban, Langedijk-de Jong, De Leeuw, Van Leeuwen, Van Leijenhorst, Lückers-Bergmans, Masman, Van Mierlo, Molleman, Mommersteeg, Nooteboom, Notenboom, Nypels, Van Ooijen, Patijn, Peijnenburg, Porthoine, Rienks, Rietkerk, Roels, Roethof, Roolvink, Van Rossum, Salomons, Van der Sanden, Scherpenhuizen, Van het Schip, Scholten, Smit-Kroes, Van der Spek, Staneke, Stoffelen, Terlouw, Van Thijn, Tilanus, Tuinenburg, Tuijnman, Veder-Smit, Van Veenendaal-van Meggelen, Veerman, Vellenga, Verbrugh, Vondeling, Voortman, De Vries, Waalkens, Waltmans, Weijers, Wiegel, Wierenga, Van Winkel, Worrell en Van Zeil,

en de heren Den Uyl, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, De Gaay Fortman, Minister van Binnenlandse Zaken, Van Kemenade, Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Gruijters, Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Van der Stee, Minister van Landbouw en Visserij, Zeevalking, Staatssecretaris van Justitie, Schaefer, Staatssecretaris van Volkshuisvesting en

Ruimtelijke Ordening, Van Dam, Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Hendriks, Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, en Simons, Regeeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Van Zeil, Koning, Van Dam, De Graaf, Knot en Patijn, alleen voor het eerste deel van de vergadering, wegens bezigheden elders;

Van der Gun, De Bekker, Van de Ven, Van der Doef, Koningh, Van der Mei, Wisselink, Schakel en De Gaaij Fortman, wegens bezigheden elders;

Van der Lek, Andriessen en Van der Heem-Wagemakers, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

**De Voorzitter:** Ingekomen is een brief van de Minister van Justitie, ten geleide van het tweede stuk van een ontwerp voor de tekst van Boek 8 nieuw BW.

Deze brief, die niet zal worden gedrukt, wordt voor kennisgeving aangenomen; het boekwerk is aan alle leden toegezonden.

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

---

Aan de orde is de **beantwoording** van door het lid Kolthoff, overeenkomstig artikel 107 van het Reglement van Orde, gestelde **vragen** aan de Minister van Landbouw en Visserij en de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne inzake verhoging van het vetgehalte en de prijs van volle

melk<sup>3</sup>. [De vragen zijn opgenomen aan het eind van deze weekeditie.]

□

**Minister Van der Stee:** Mijnheer de Voorzitter! Het zal de Kamer niet verbazen, dat ik de eerste vraag van de heer Kolthoff bevestigend kan beantwoorden.

Wat de tweede vraag betreft, is het goed, de zaken op een rijtje te zetten. In 1971 heeft de Raad van Ministers van de EG besloten – dat is een verordening van 29 juni 1971 – het vetgehalte van de volle consumptiemelk vast te stellen op ten minste 3,5%: Er was een overgangperiode voorzien. Die overgangperiode is enkele keren op verzoek van Nederland verlengd, de laatste keer tot 1 oktober 1976. Dat is gebeurd als onderdeel van de beslissingen in het prijspakket in maart 1976.

Op 1 september jl. heb ik de Commissie verzocht, opnieuw uitstel te doen bewerkstelligen en wel tot 1 januari 1977; ik heb haar verzocht een voorstel daartoe bij de Raad in te dienen. Dat heeft de Commissie geweigerd bij brief van 14 september jl. Daarmee waren formeel alle procedures uitgeput om er nog wat aan te doen en moest per 1 oktober jl. de verhoging van 3,2 tot 3,5 procent effectief worden.

Niettemin hebben wij op grond van de aangevoerde bezwaren besloten de per 1 oktober jl. van kracht geworden voorschriften zo toe te passen dat door middel van ontheffingen in de praktijk een algemeen uitstel tot 1 januari 1977 kon worden bewerkstelligd. Eind november vond wederom een mondelinge overleg plaats met het kabinet van de heer Lardinois om verder uitstel van de verhoging van het vetgehalte te bepleiten. Intussen zijn echter van de zijde van de Europese Commissie juridische stappen tegen Nederland aangekondigd wegens niet nakoming van de onderhavige EG-verordening. Daarmee is sinds enkele dagen vast komen te staan dat aan verhoging van het vetgehalte van de volle melk niet langer valt te ontkomen.

## Van der Stee

In antwoord op de derde vraag – de Staatssecretaris gaat er ook nog op in – wil ik stellen dat de zuivelindustrie niet overweegt het vetgehalte van halfvolle melk te verhogen.

□

Staatssecretaris **Hendriks**: Mijnheer de Voorzitter! In antwoord op de derde vraag merk ik op dat de zuivelindustrie is gebonden aan artikel 5 van het Melkbesluit 1974, waarin het vetgehalte van halfvolle melk is bepaald op ten minste 1,5 en ten hoogste 1,8 procent. Zoals de Minister al heeft opgemerkt, is ons niet gebleken dat bij het bedrijfsleven plannen zouden bestaan om wijziging van deze wettelijk voorgeschreven normen voor te bereiden of voor te stellen.

Vraag 4 zou kunnen suggereren, dat ik mij een beetje voel als een wat beklagenswaardige figuur, die net van zijn grote buurman een dreun op het hoofd heeft gehad met een fles volle melk.

Vervolgens zink ik neer op een stapel hergebruikt papier met leuzen over preventie zoals die door het departement worden geproduceerd. Als ik het plaatje afmaak, zou ik daarna het slachtoffer, de Nederlandse consument, kunnen zien, stevig vastgebonden door een boer en een kapitalist. De boer voert hem overvettige melk. De kapitalist stopt hem vol met suikergoed, waarna hij, misschien volstrekt tegen zijn wil, ook nog een rokertje tussen de lippen krijgt gestoken. Op de achtergrond zie ik ten slotte de heren Lardinois en Berkhouwer. Mijnheer Berkhouwer heeft vanochtend nog via de radio meegedeeld dat hij zo graag melk drinkt. De plaat is nu helemaal compleet.

Zo zou het plaatje kunnen zijn. Ik meen dat de realiteit iets anders is. Het is duidelijk dat ik als bewindsman verantwoordelijk voor de volksgezondheid uiteraard volstrekt niet verlegen zit om een verhoging van het vetgehalte van volle melk van 3,2 naar 3,5%. Vervolgens zij nog eens gezegd dat ik bepaald geen voorstander ben van de toename van het tabak- en alcoholgebruik en het overconsumeren van suikerhoudend snoepgoed en te vette voedingswaar. De problematiek heeft de aandacht. Ik heb er eerder al iets van gezegd, onder andere de laatste keer bij de behandeling van de begroting van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in deze Kamer.

Overigens heb ik het als een succes ervaren dat het door het Ministerie gefinancierde onderzoek naar het teer-

en nicotinegehalte van sigaretten zo bijzonder veel aandacht heeft gekregen. Ik ben blij dat de Consumentenbond die zaak heeft opgenomen met een aanvullend onderzoek naar het koolmonoxydegehalte in sigarettenrook. Ik ben er zeker van dat dit soort onderzoeken het gedrag van de consument bepaald zal beïnvloeden.

Ik sta op het punt een beleidsnota over het roken aan de Ministerraad aan te bieden. Met betrekking tot het alcoholprobleem hoop ik binnenkort een eerste aanzet te kunnen geven tot een ontmoedigingsbeleid. De Canadese regering heeft op dit punt een programma in voorbereiding. Ik heb het gevoel dat wij daar heel veel van kunnen leren.

Dan kom ik tot het suikerhoudende snoepgoed, in deze tijd niet zonder reden opgevoerd. Ook ik hoor tot de consumenten daarvan, zij het op zeer bescheiden wijze. Ik ben ervan overtuigd dat de consument weet welke de gevolgen zijn voor de gebitsverzorging bij het overconsumeren van suikerhoudend snoepgoed. Ik beraad mij nog over preventieve maatregelen die de drinkwaterfluoridering kunnen vervangen.

Dan resteren nog de te vette voedingswaren. Ik meen dat wij te maken hebben met een nogal ingewikkeld probleem; de rol van vetten in het ontstaan van hart- en vaatziekten is nog altijd niet helemaal opgehelderd. Het is maar de vraag of wij daarin binnen zeer afzienbare tijd zullen slagen.

Wij zullen het moeten zoeken in het bevorderen van gezond eten. Ik heb in overweging een adviesaanvraag aan de Voedingsraad over maatregelen ter bevordering van goede eetgewoonten. Dat heeft waarschijnlijk ook het voordeel dat de vetconsumptie zoals de samensteller bedoelt in bredere samenhang kan worden gezien. Ik meen dat ik daarmee aan mijn verplichtingen heb voldaan.

□

De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het niet beantwoorden van vragen uit de Kamer is een ernstige zaak. Het vragenrecht is een belangrijk controlemiddel van het parlement, waar de Regering mijns inziens te vaak bij in gebreke blijft. De beantwoording van een aantal aanvullende vragen kan wellicht deze zaak weer wat opvriest.

Kan de Minister wat nadere informatie geven over het schoolmelkplan in het kader van de sanering van de Europese melkoverschotten en kan hij iets vertellen over de koppeling van de

hoogte van de subsidie aan het vetgehalte, namelijk meer subsidie bij een hoger vetgehalte?

Hoe zijn maatregelen ter verhoging of ter niet verlaging of constant houden van het vetgehalte te rijmen met het advies van de Regerings eigenste Gezondheidsraad van 1973? Daarin wordt namelijk aangedrongen op het minder gebruiken van melkvet en andere dierlijke vetten. Het verbaast mij dat er een nieuw advies nodig is om dit opnieuw te bevestigen.

Wat is de zin van gesubsidieerde acties als 'hartstikke goed en hartstikke slecht' gericht tegen het gebruik van vet, tegen veel roken en veel snoepen en andere activiteiten om vetgebruik en dergelijke tegen te gaan, wanneer tegelijkertijd tegengestelde maatregelen worden genomen en zelfs de heer Berkhouwer voor dit soort acties niet te bereiken blijkt te zijn?

Zijn de bewindslieden het ermee eens dat de uitwijkmogelijkheden naar halfvolle melk met het huidige vetgehalte moet blijven bestaan? Dat is namelijk de strekking van mijn vraag geweest.

Wat staat de bewindslieden voor ogen om consumenten- en volksgezondheidsbelangen naast financieel-economische en sociale belangen veel meer dan voorheen tot hun recht te laten komen in het Europese en nationale landbouw- en voedingsbeleid en dan wel te beginnen bij de voortzetting van de nu lopende onderhandelingen over de zuivelsanering?

□

Minister **Van der Stee**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de heer Kolthoff in herinnering roepen dat de verdedigingslijn die de Regering altijd heeft gevolgd tegen voorstellen tot verhoging van het vetgehalte van melk berust op het feit dat een verhoging van het vetgehalte slechts kon leiden – het is heel ironisch om te stellen – tot een afname van het melkvetgebruik in Nederland. Ieder jaar opnieuw namelijk stijgt het verbruik van halfvolle melk, die ongeveer 10 cent per liter goedkoper is, aanmerkelijk ten koste van het verbruik van volle melk. De stijging in het laatste jaar was zelfs 16%.

Over het schoolmelkplan en de koppeling van de subsidies zijn in de Raad nog geen beslissingen genomen. Men wil het verbruik van schoolmelk bevorderen met belangrijke subsidies, een voorstel van de Commissie, maar de besluitvorming op dit punt zal eerst op 20 en 21 december a.s. plaatsvinden. In dat pakket zullen ook andere zuivelproducten worden opgenomen. Het voor-

## Van der Stee

stel van de Commissie – hierover heeft al een discussie in de Raad plaatsgevonden – is om de subsidies naar rato van het melkvet dat in deze produkten schuilt, vast te stellen. Zekerheid daarover is niet te geven, zolang daarover de Raad daarover geen beslissing heeft genomen.

De Staatssecretaris is zojuist al even op enkele gezondheidsaspecten ingegaan. De Gezondheidsraad heeft inderdaad op dat punt in 1973 een advies uitgebracht en het ligt meer op het terrein van de Staatssecretaris om daarover te spreken. Ik wil er wel op wijzen dat, wanneer het consumptiepatroon zich niet wijzigt – dat doet het natuurlijk wel, maar ik neem even aan dat het dat niet doet – de verhoging van het vetgehalte van de melk van 3,2 naar 3,5 bij een zichtbare en onzichtbare vetconsumptie van 300 gram per persoon per dag, waarvan ongeveer 20% via melk- en zuivelprodukten, de consumptie van melkvet met 0,7 gram per dag doet stijgen.

De Staatssecretaris heeft er al op gewezen dat geenszins vaststaat of het melkvet inderdaad zoveel kwaad doet als het wordt toegeschreven. De uitwijkmogelijkheden naar halfvolle melk zullen onverkort gehandhaafd blijven.

Welke zijn de conclusies van de Regering? De Regering ondersteunt de voorstellen van de Europese Commissie ter zake van het zuivelbeleid in grote lijnen. Wij zijn niet zo enthousiast over het schoolmelkprogramma. Wij zien daarin voor Nederland weinig veruimingsmogelijkheden voor de afzet van zuivelprodukten. In andere landen ligt dat anders maar het ligt niet op onze weg om dit programma te blokkeren. Daarover bestaat volstrekte overeenstemming binnen het kabinet.

□

Staatssecretaris **Hendriks**: Mijnheer de Voorzitter! Als de geachte afgevaardigde mij vraagt: wat is de zin van acties, door hem aangeduid, kan ik met hem aanvoelen dat het een gevoel van ontmoediging teweeg kan brengen. Ik tracht mij hier bovenuit te tillen, hoezeer ik ook betreur dat er gebeurt wat er gebeurt. Ik sta uit overwegingen van volksgezondheid geenszins op dergelijke dingen te wachten. Ik heb geduid op een aantal maatregelen die zullen worden genomen. Ook in het kader van de actie GVO zal ruimschoots aandacht worden besteed aan voedingsproblemen, zoals hierbij in het geding zijn. Ik wil het overwegen en ik sluit het niet uit dat er wellicht ook via de kanalen van de Wereldgezondheidsorgani-

satie op breder vlak te dien aanzien nog iets te doen zou kunnen zijn.

□

Mevrouw **De Boois** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Welke garanties bestaan er ten aanzien van het vetgehalte van halfvolle melk op lange termijn dat niet de letterlijke definitie van half vol wordt aangehouden?

□

Staatssecretaris **Hendriks**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb al gewezen op het bestaan van artikel 5 van het Melkbesluit ingevolge de Warenwet. Ingevolge dat besluit is de producent gehouden aan een maximum percentage vet in de melk. De door de geachte afgevaardigde gevraagde garantie zit daarin ingebouwd.

De **Voorzitter**: Mijnerzijds wil ik nog even opmerken dat ik het in hoge mate heb betreurd dat de bewindslieden hun belofte niet zijn nagekomen om de gestelde vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden. Zij hebben dit op 6 september medegedeeld.

Minister **Van der Stee**: Ik heb toen gezegd dat ik die vragen gaarne wilde beantwoorden wanneer het lopende overleg met de EG zou zijn afgerond. Ik kon op dat moment geen serieus antwoord geven, niet wetende wat er ging gebeuren. Ik heb dat de Kamer medegedeeld. Ik ben van mening dat ik de nodige hoffelijkheid ten opzichte van de Kamer in acht heb genomen.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

**Wijziging van de grens tussen de gemeenten Amsterdam, Diemen en Ouder-Amstel (14 052);**

**Wijziging van hoofdstuk IX A (Nationale Schuld) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1975 (14 130);**

**Wijziging van de begroting van het Staatsmuntbedrijf voor het dienstjaar 1975 (14 159).**

Deze wetsontwerpen worden zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

---

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).**

Vragen  
Grenswijziging  
Nationale Schuld  
Staatsmuntbedrijf  
Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening

De (algemene) beraadslaging wordt hervat.

Hierbij zijn tevens aan de orde:

de motie-Van het Schip c.s. over de uitvoering van het huidige woningbouwprogramma (14 100, XI, nr. 16);

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 heer **Cornelissen** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! In het kader van de taakverdeling tussen de woordvoerders van de CDA-fracties zal ik mij concentreren op het woningbouwprogramma, de huisvesting van gehandicapten en die van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. Als de tijd het toelaat, wil ik nog een enkele opmerking maken over geluidsisolatie en de bijdrage van de bouw aan de noodzakelijke energiebesparing.

De **Voorzitter**: Ik neem aan dat beide andere bewindslieden de rede van de heer Cornelissen al in het ochtendblad hebben gelezen, maar dat is nog geen reden om niet aanwezig te zijn.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

De **Voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Cornelissen tot het voorzitten van zijn rede.

De heer **Cornelissen** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik zet mijn rede met veel plezier voort, precies 12 uur na het moment dat mij in uitzicht was gesteld om mijn redevoering te houden.

Onze fracties gaan akkoord met de accentverschuiving van nieuwbouw naar vernieuwbouw. Ik wil echter waarschuwen voor het overtrekken van mogelijkheden in de vernieuwbouw. Ik wil daarvoor onder meer verwijzen naar een interessant artikel van wethouder Van der Ploeg van Rotterdam in de Nederlandse Gemeente van 26 november jongstleden.

Tegen deze achtergrond zijn wij ernstig bezorgd over het woningbouwprogramma nieuwbouw voor de komende jaren. Dat betreft allereerst de omvang. Het geplande aantal van 104.000 woningen lijkt laag, zo niet te laag. Volgens uitkomsten van voorlopige berekeningen van het structuurschema Volkshuisvesting is de behoefte ca. 110.000 woningen, terwijl in het *sociaal en cultureel rapport 1976 tot een aanzienlijk grotere behoefte wordt geconcludeerd.*

Verder bestaat een extra vraag door de grote aantallen Surinamers. De



## Cornelissen

wachttijsten van woningzoekenden voor koop- en huurwoningen lopen bijna overal snel op. Volgens een onderzoek van de Provinciaal Planologische Dienst in Zuid-Holland is de gemiddelde wachttijd van geregistreerde woningzoekenden in het westen van Zuid-Holland ongeveer twee jaar.

Nu kom ik op de haalbaarheid van het woningbouwprogramma. Er zijn goede vooruitzichten voor realisering van het programma voor 1976. Het ziet er naar uit dat het geprogrammeerde aantal in aanbouw te nemen woningen in 1976 royaal wordt gehaald. Ik ben daar bepaald verheugd over en ik wil daarmee ook graag de bewindslieden gelukwensen. Deze bemoedigende ontwikkeling komt goed van pas in het jaar 1976 waarin, naar ik vrees, voor het eerst in de laatste 12 jaar het totaal aantal voltooide woningen beneden de 100.000 zal liggen. Voor de komende jaren hebben wij – met de Minister – grote zorgen over de realisering van het woningbouwprogramma, waarbij ik nog eens wil opmerken dat naar onze mening het verstandig is de woningbouwproductie over een aantal jaren te beschouwen. Wij willen het woningbouwprogramma graag zien als een verschuivend meerjarenprogramma.

Ik wijs op enkele problemen. De ontwikkeling van de groeikernen loopt achter bij de forse afremming van de suburbanisatie, overigens niet zonder reden. Met betrekking tot de financiering van de nieuwbouw vrees ik een negatieve invloed in 1977 van de 'eenmalige noodfinanciering' van de 10.200 woningwetwoningen op de kapitaalmarkt. Er vindt een enorme terugval plaats in de bouw van duurdere huurwoningen.

De belangstelling van de beleggers voor deze sector is sterk teruggelopen. Dit is onder andere – maar niet alleen – het geval door invoering van het nieuwe financieringssysteem. Het gat dat hierdoor ontstaat, wordt maar voor een klein deel opgevuld door de corporaties. Er treedt een mateheid op bij vele gemeenten en andere betrokkenen. De fut is eruit. Door allerlei oorzaken is het klimaat voor de woningbouw er niet beter op geworden. Ik wil in dit verband verwijzen naar een artikel van de heer Priemus, directeur van het instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek, van 8 oktober. Hij beoogt in dit artikel dat het woningtekort in grote delen van het land op geen stukken na is opgeheven. Desondanks loopt de productie van de woningbouw terug, doordat de stedenbouw-

kundige besluitvorming verstopt raakt en doordat tal van initiatiefnemers het hebben laten afweten. De initiatiefnemers aarzelen collectief en de bestuurders staan collectief machteloos, aldus de heer Priemus. Ik wil graag het oordeel van de Minister daarover horen.

Wij verlangen dat de Minister zich beraadt op maatregelen om realisering van het onzes inziens minimale woningbouwprogramma zoveel mogelijk te waarborgen. Het slagen van het beleid van de opvolgers van deze bewindslieden ligt voor een niet onbelangrijk deel in hun handen.

Wij zijn verheugd over de grote belangstelling voor de eigen woning, niet alleen in de vrije sector, maar ook in de beschutte en in de premiesector. De belangstelling voor het eigen huis is in ons land definitief doorgebroken. Ik stel daarbij vast, dat dit met name ook geldt voor de mensen in de lagere en middelbare inkomensgroepen. Ongeveer  $\frac{2}{3}$  deel van de kopers van nieuwe gesubsidieerde eigen woningen heeft in 1976 een belastbaar inkomen van minder dan f 26.500 per jaar, aldus de memorie van toelichting.

Zoals bekend, pleiten onze fracties al vele jaren voor bevordering van het eigen woningbezit en ik wil dan ook graag de Regering prijzen voor het toegankelijk maken van de eigen woning voor mensen met lagere inkomens door de maatregelen voor het eigen woningbezit in de beschutte sfeer. Ik vind het jammer dat deze sector nog maar langzaam van de grond komt. Wil de Regering toezeggen, met de nodige voortvarendheid de nog bestaande knelpunten op te lossen? Mag worden aangenomen dat het geprogrammeerde aantal van 5000 beschutte eigen woningen in 1977 wordt gerealiseerd? Ik wil pleiten voor een verdere opvoering van dit aantal in de toekomst. Past overigens een verdere opvoering van dit aantal in de voorgenomen aanzienlijke vermindering van het totale aantal woningwetwoningen in de komende jaren?

Naar onze mening speelt de Minister nog onvoldoende in op de grote belangstelling voor het eigen huis. Een toeneming van het aantal te bouwen eigen woningen in de gesubsidieerde sector van 42.000 in 1976 tot 45.000 in 1981 achten wij uiterst bescheiden, ook in het licht van de uitspraak van de Minister van verleden jaar, het totale percentage eigen woningen in ons land snel op te voeren.

Gelet op het vorenstaande willen wij een concreet voorstel doen tot wijziging in het woningbouwprogramma. Omdat naar onze mening het aantal

van 8000 duurdere huurwoningen in 1977 op geen stukken na zal worden gehaald, is ons voorstel dit aantal te verminderen met circa 3000 en tegelijkertijd het aantal premie-koopwoningen te verhogen met circa 3000. Wij hebben overwogen, een deel te verschuiven naar de beschutte eigen woningen, maar wij betwijfelen of in 1977 in deze sector meer dan 5000 woningen kunnen worden gerealiseerd. Graag hoor ik het oordeel van de Regering daarover.

Wij hebben ons uiteraard verdiept in de budgettaire consequenties van onze plannen. De conclusie daarvan is, dat de door ons voorgestelde verschuiving in 1977 en 1978 geen budgettair effect zal hebben en dat er in 1979 per saldo een budgettair nadeel van circa f 7 miljoen zal ontstaan, terwijl in de jaren daarna dit nadelige saldo weer afneemt. Dit is niet niets en hiervoor zal binnen de begroting compensatie moeten worden gevonden. De toezegging van de Minister tijdens de openbare commissievergadering ten aanzien van een verschuiving binnen het woningbouwprogramma achten wij onvoldoende. Dat is dan ook de reden, dat ik namens de drie christen-democratische fracties een uitspraak van de Kamer op dit punt wil vragen.

## Motie

De **Voorzitter**: Door de leden P. A. M. Cornelissen, Scholten en Tolman wordt de volgende motie voorgesteld:

### De Kamer,

van mening, dat het realiseren van de bouw van het totaal aantal woningen, opgenomen in de woningbouwprogramma's voor de komende jaren van groot belang is;

van oordeel, dat het daarom wenselijk is een eventueel achterblijven in de ene sector te compenseren door verhoging in een andere sector;

overwegende, dat twijfel bestaat met betrekking tot de realisering van het aantal geprogrammeerde duurdere huurwoningen in 1977 en volgende jaren en dat er een grote belangstelling bestaat voor de bouw van een eigen woning, met name ook bij de mensen in de lagere en middelbare inkomensgroepen;

nodigt de Regering uit, het aantal te bouwen eigen woningen in de gesubsidieerde sector in 1977 en volgende jaren te verhogen door een verschuiving van duurdere huurwoningen naar premiekoopwoningen en, eventueel, naar eigen woningen in de beschutte



## Voorzitter

sfeer, daarbij rekening houdend met de ontwikkeling van de feitelijke belangstelling in de verschillende sectoren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

De heer **Cornelissen** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Mede in het licht van de door ons bepleite verschuiving hebben wij grote moeite met de voorgenomen bezuiniging op de premies voor eigen woningen. Als het hierbij maar níet gaat om een – overigens te prijzen – zuinigheid die de wijsheid bedriegt. Ik wil er nog eens aan herinneren, dat in 1975, in het kader van het werkgelegenheidsprogramma, 40 mln. gulden werd uitgetrokken om tijdelijk de premie op eigen woningen te verhogen. Het is overigens bekend, mijnheer de Voorzitter, dat onze fracties zwaar tillen aan de noodzaak van beperking van de stijging van de overheidsuitgaven. Dit alles afwegende, wil ik de Regering de toezegging vragen, dat zij vóór het wijzigen van de betrokken premiereregeling overleg met de Kamer zal voeren zodat wij tot een oordeel kunnen komen op basis van een concreet voorstel van de Regering.

Ter afsluiting van dit onderdeel van mijn betoog zou ik de Minister willen vragen, of hij ook een rol voor de woningbouwverenigingen ziet bij de bouw van eigen woningen buiten de beschutte sfeer.

De heer **Kombrink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zou de heer Cornelissen een vraag willen stellen. Hij spreekt over overleg met de Minister over herziening van de subsidieregeling voor premiewoningen. Dit overleg zou dan binnen veertien dagen moeten geschieden. Zou het niet logischer zijn, dit overleg in het kader van het debat dat wij nu voeren in te bouwen? Wij spreken nu over de begroting voor volgend jaar. Wij kunnen dus ook over dit facet spreken. Het voorstel van de heer Cornelissen zou kunnen inhouden, dat de herziening niet per 1 januari a.s. tot stand kan komen, maar pas op een later moment. Dan moet elders wellicht weer meer worden bezuinigd. Waarom kan het niet in de loop van dit debat?

De heer **Cornelissen** (KVP): Wij zijn met de heer Kombrink van mening dat het erg jammer is dat deze gegevens nog niet op tafel liggen. Tijdens de voorbereiding van dit debat is door

verschillende fracties gevraagd om nadere gegevens. Wij vinden dit een uitermate belangrijke zaak. Ik durf niet op voorhand te zeggen, dat wij op dit punt onmiddellijk een beslissing zullen kunnen nemen. Het zou namelijk best kunnen zijn, dat wij er behoefte aan hebben, dit ook nog eens in de fractie te bespreken. Ik ben met de heer Kombrink van mening dat wij, als deze zaak op 1 januari moet ingaan, vóór 1 januari met de Regering hierover zullen moeten overleggen.

Ik kom aan de huisvesting van lichamelijk gehandicapten. Wij zijn erkentelijk voor de toenemende aandacht van de betrokken bewindslieden voor de grote groep van lichamelijk gehandicapten. Het gaat hierbij om circa 1 miljoen mensen, van wie bijna 500.000 mensen een stoornis in het uithoudingsvermogen hebben en circa 425.000 mensen een stoornis in de loopfunctie. Ik ben blij met de nieuwe taakafbakening tussen de verschillende departementen, evenals met de bepalingen in de model-bouwverordening. Ik wil aandringen op het met voortvarendheid voortgaan met het treffen van voorzieningen in en nabij bestaande gebouwen en terreinen om de toegankelijkheid voor gehandicapten belangrijk te verbeteren. Met veel belangstelling zien wij uit naar de in de memorie van toelichting toegezegde interdepartementale interimnota over de problemen van en het beleid ten aanzien van de gehandicapten. De financiering van de kosten voor de voorzieningen aan de woningen ten behoeve van de gehandicapten is bij eigen woningen belangrijk minder gunstig dan bij woningwetwoningen. Mijn informatie is, dat hierdoor de eigen woning in heel veel gevallen buiten het bereik van de gehandicapte blijft. Ik denk daarbij ook aan het beschutte eigen woningbezit. Ik hoor hierover graag het oordeel van de bewindslieden.

Ik kom nu op de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. De resultaten in deze sector vallen tot nu toe erg tegen. De zaak komt kennelijk slecht op gang. Ik neem aan dat de bewindslieden op de hoogte zijn van de voorstellen die het landelijk overleg jongerenhuisvesting ons heeft gedaan. Willen zij bij hun antwoord hierop ingaan? Ik wil eraan toevoegen, dat mij in het bijzonder twee voorstellen aanspreken, te weten het ontwikkelen van een vereenvoudigde procedure voor de aankoop van bestaande panden, waaraan ik toevoeg: met een verruiming van de mogelijkheden voor aankoop, en het aanstellen van enkele projectconsulenten.

Met betrekking tot een verruiming van de mogelijkheden tot aankoop ci- teer ik uit een brief van een vooraanstaand politicus uit Rotterdam:

'Alle woonhuizen op singels, lanen en betere straten zullen in de komende jaren kantoren worden, indien het huidige beleid wordt voortgezet. Het is toch waanzin, dat er momenteel tienduizenden vierkante meters aan echte kantooruimte leeg staan en dat gelijktijdig in een stad met woningnood woningen tot kantoren worden omgetoverd en dat alles met de zegen van het Ministerie van Volkshuisvesting en het rechtsprekende College van Gedeputeerde Staten.'

De LFBH en de LOBH hebben ons een stuk gezonden waarin zij de wenselijkheid uiteenzetten van een uitbreiding van hun activiteiten. Graag het oordeel van de bewindslieden hierover en over de mogelijkheid om hiervoor extra middelen ter beschikking te stellen door een verschuiving binnen de begroting.

Ik heb een paar opmerkingen over geluidsisolatie en energiebesparing. De geluidsisolatie in de woningbouw laat nog veel te wensen over. Het woongenot en de privacy van velen wordt ernstig bedreigd, doordat het nogal eens voorkomt dat zelfs gewone gesprekken binnenshuis kunnen worden gevolgd door de burens. Ik ben niet kapot van de nieuwe voorschriften die thans op dit gebied bij de nieuwbouw worden gesteld. Ik zie dit als niet meer dan een eerste stap in de goede richting. Wat betreft de geluidsisolatie in de vernieuwbouw, is het droevig gesteld. Mij is verteld, dat op het ogenblik wordt overwogen een aantal van de destijds met zoveel publiciteit opgeknapte woningen in de Schildersbuurt in Den Haag af te breken, voornamelijk op grond van de zeer slechte geluidsisolatie van de woningen.

Deze zou door de renovatie zelfs zijn verslechterd. Mij is verteld, dat dit geval niet op zichzelf staat. Soortgelijke berichten kan men vernemen uit de Spaarndammerbuurt in Amsterdam en uit Vlaardingen.

Graag een uiteenzetting van het beleid op dit terrein, waarbij ik zou willen pleiten voor een proefproject op dit gebied.

Ik wil ook voorstellen de mensen te informeren over de gevolgen van thermische isolatie voor de geluidshinder. Zie ik het goed, dat door sommige gesubsidieerde maatregelen om de warmteisolatie te verbeteren, de hinder van buitenlawaai in bepaalde situaties kan toenemen? Ik denk bijvoorbeeld aan thermopane-ramen, die be-

## Cornelissen

paalde trillingen zullen versterken. Wat de energiebesparing betreft kan de bouw een belangrijke bijdrage leveren. Ik wil nog eens verwijzen naar de motie-Van Houwelingen.

Ik pleit ervoor om in de lopende onderzoeken ook aandacht te besteden aan wettelijke maatregelen om het energiegebruik in nieuwe grote gebouwen te beperken. In dit kader vraag ik ook aandacht voor de zogenaamde stadsverwarming.

Ten slotte zou ik de bewindslieden willen danken voor hun inzet in de afgelopen periode.

Uiteraard hebben wij in de discussies de nadruk gelegd op de zaken waarmee wij het niet eens waren. De discussies waren vaak zodanig, dat ik ze niet vlug zal vergeten. Graag dank ik ook de ambtenaren op het departement, die steeds voor ons klaar stonden als wij een beroep op hen deden.

Ten slotte een opmerking aan het adres van collega de Boer.

Bij de algemene politieke beschouwingen heeft de VVD zich opgeworpen als kampioen van de bezuiniging en medegedeeld, op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening f 260 mln. – en dus niet f 95 mln., zoals de heer De Beer zegt – te willen bezuinigen. Ik vind het ronduit knullig dat daarover nu niets wordt gezegd. Als verklaring daarvoor geven – ik citeer collega De Beer –: 'Wat zouden wij bij aanvaarding van onze amendementen met het geld moeten doen?' vind ik in een situatie waarin het tekort op onze begroting bijna f 15 mld., bijna f 15.000 mln., bedraagt voor een constructieve partij als de VVD ronduit verbijsterend.

De heer **De Beer** (VVD): De heer Cornelissen geeft slechts een deel van de waarheid, van het interruptiedebat tussen de heer Kombrink en mij weer. Zoals bekend is een halve waarheid onwaarheid. Gisteren heb ik gezegd, dat wij niet zo maar bezuinigingen op allerlei begrotingshoofdstukken hebben voorgesteld. Wij hebben dat gedaan om tot aanzienlijke belastingverlagingen te kunnen komen. Nu onze voorstellen tot belastingverlaging zijn verworpen door de meerderheid van de Kamer, waartoe ook de partij behoorde waarvoor de heer Cornelissen thans staat te praten, is het zinloos om thans dekkingsvoorstellen te doen. Verleden jaar werd de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening eerder behandeld dan het dekkingsplan. Toen hebben wij die dekkingsamendementen wel ingediend.

Voor ons bestaat onverbreekelijke samenhang tussen de bezuinigingen die wij hier en daar wensen aan te brengen en het verlichten van de lasten die het kabinet op de burgers legt. Als de heer Cornelissen die samenhang niet wenst te zien, is dat een kwestie van onverstand. Dat neemt niet weg dat die samenhang er is.

De heer **Cornelissen** (KVP): Misschien heeft collega De Beer het niet gehoord omdat het zo snel ging. De VVD heeft zich opgeworpen als kampioen van de bezuiniging. Met allerlei middelen gaat zij het kabinet te lijf omdat de overheidsuitgaven te hoog zouden zijn. Met veel bravoure kondigt zij aan op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening f 260 mln. te willen bezuinigen. Als die begroting aan de orde is, rept de woordvoerder van de VVD echter met geen woord over de aangekondigde bezuinigingsvoorstellen. Uitgedaagd door een interruptie van collega Kombrink merkt collega De Beer op: wat zouden wij met het geld moeten doen! Een dergelijk antwoord vergroot bij een begrotingstekort van f 15 mld. slechts mijn verbijstering. Ik ben bereid voor de heer De Beer een afspraak te maken met mijn zeer goede collega Notenboom. Misschien kan deze hem tot betere gedachten brengen. Het meest teleurstellende is dat collega De Beer het nog niet schijnt te begrijpen ook.

De heer **De Beer** (VVD): Ik moet tot mijn teleurstelling constateren, dat de heer Cornelissen mij niet wil begrijpen. Dat is nog veel erger. Wij willen niet zomaar bezuinigen.

□

De heer **Bremen** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Mijn bijdrage, mede namens ARP en CHU, zal bestaan uit het bespreken van enige facetten van de stadsvernieuwing. Bij een voortschrijdende verbetering van de welzijnsaspecten van onze samenleving staat te recht een van de meest elementaire vormen van welzijn centraal, nl. de verbetering van het woonmilieu.

Het is derhalve voor de hand liggend, dat de woning in zijn onderling samenhangende verbanden, steeds meer aandacht krijgt. Meer fundamenteel is deze materie aan de orde bij het ingediende wetsontwerp op de Stadsvernieuwing. De memorie van toelichting op dit punt belicht in hoofdstuk II in meer algemene zin de huidige stand van zaken in het wettelijk proces naar een gerichte stadsvernieuwingaanpak. Met voldoening en waardering constateren wij overigens, dat wij

dank zij de energieke inzet van de meest betrokken bewindsman, binnenkort het wetsontwerp Stadsvernieuwing in de Kamer in behandeling zullen kunnen nemen.

Ons zeer dichtbevolkte land vraagt om een voortvarende, verantwoorde en vooruitziende aanpak van de woonproblematiek, enerzijds om de steden weer tot gezonde aantrekkelijke wooncentra te maken, anderzijds om de plattelandsgemeenten, dorpen en recreatiegebieden hun heel eigen karakter en functie te doen behouden. Nu reeds is duidelijk, dat wij aan de vooravond staan van grote veranderingen.

Het lijkt ons in dit stadium minder gewenst uitvoerig in te gaan op het eigenlijke wetsontwerp, dat immers reeds zeer spoedig in behandeling zal worden genomen. Wij zullen ons beperken tot het plaatsen van enige kanttekeningen, die wellicht de bewindslieden in het huidige stadium van voorbereiding van dienst zouden kunnen zijn. Met de bewindslieden zijn wij van mening, dat de problemen in de grote steden het klemmendst zijn. Zij dienen uit hoofde hiervan bij de beschikbaarstelling van financiële middelen zeker de nodige prioriteit te hebben. Niemand kan echter ontkennen, dat ook elders in het land op dit gebied grote problemen bestaan.

Wij menen daarbij ook niet voorbij te kunnen gaan aan het belangrijke feit, dat de uitvoering van stadsvernieuwingplannen de werkgelegenheid aanzienlijk zal stimuleren. Wij nemen aan, dat de bewindslieden bij het bepalen van hun prioriteiten ook dit aspect zwaar zullen laten wegen, vooral met het oog op de zwakke regio's. De verdeling van de beperkte middelen moet zo objectief mogelijk geschieden! Het zou minder juist zijn kleinere steden en in het algemeen kleinere kernen bij voorbaat uit te zonderen, aangezien de problemen, zij het relatief gezien op kleinere schaal, niet minder groot behoeven te zijn.

Voorts lijkt het gewenst, dat voor gemeenten, die op grond van financiële overwegingen niet voor integrale toepassing van de wet in aanmerking komen, niet zonder meer van de toepassing van de wet in haar geheel wordt uitgesloten. Het niet toepassen van bijvoorbeeld de saldoregeling behoeft niet te betekenen, dat andere instrumenten niet van nut zouden kunnen zijn.

Er is intussen bij talrijke gemeenten, verspreid over het gehele land, heel wat aangezwengeld. Er zijn veel verwachtingen gewekt. Het zou een zeer slechte zaak zijn, wanneer na een en-

## Bremen

thousiast begin de zaak weer in elkaar zou zakken. Uit de vele brieven, die ons bereikten wordt met veel misbaar bezwaar gemaakt tegen de invoering van de zgn. gedoogplicht (artikel 46). Ook gaat men er veelal van uit, dat uitvoering van stadsvernieuwing zou leiden tot onbetaalbare huren. Wij menen, dat bij een consequente uitvoering van stadsvernieuwing, nadat alle vormen van redelijk overleg gefaald hebben, een middel als het onderhavige niet gemist kan worden.

Wij vragen ons echter af of niet spoedig moet worden begonnen in de daarvoor in aanmerking komende wijken voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren, waar de zin en de betekenis van deze nieuwe wet uitvoerig wordt toegelicht en waar de vrees voor onbetaalbare huren zoveel mogelijk wordt weggenomen.

In de praktijk zal dat neerkomen op extra werk voor de gemeenten. De gemeenten zullen meer in het bijzonder verantwoordelijk zijn voor een nauwgezette uitvoering van de wet. Vooral de technische kennis met betrekking tot taxaties, prijsbewaking e.d. zal een ruime aanslag plegen op de gemeentelijke apparaten. In dat kader is de vraag relevant of de belangen van de gemeenten in het vlak van personeel en verdere financiële consequenties wel genoegzaam gewaarborgd zijn. Programmering van stadsvernieuwingactiviteiten op jaarbasis per provincie met inschakeling van de provinciale adviescommissies zou in onze ogen een goede zaak zijn. Laat de provincies zelf prioriteit bepalen. Wij vinden dat het Rijk wat minder nadrukkelijk overal bij betrokken moet zijn. Deze werkwijze zou bovendien decentraliserend werken.

Nu de bewindslieden op blz. 31 van de memorie van toelichting schrijven dat het de bedoeling is de voorrang voor de grote steden bij de toepassing van de Wet op de Stadsvernieuwing nog veel sterker tot uitdrukking te brengen, rijst bij ons de vraag of er binnen het kader van deze begroting bij relevante begrotingsposten, zoals bijvoorbeeld de post saldoregeling, door de bewindslieden alvast een voorschot is genomen op deze in hun ogen gewenste ontwikkeling. In samenhang hiermede zouden ook niet onaanzienlijke bedragen versluierd bij andere departementen kunnen voorkomen.

Het vraagstuk van de keuze nieuwbouw of vernieuwbouw is niet eenvoudig op te lossen. De juiste keuze vergt een zorgvuldige afweging. In het

verleden werd maar al te gemakkelijk overgegaan tot kaalslag. Toen werd nauwelijks gerealiseerd, dat tegelijk met de afbraak van de woningen, de sociaal-culturele structuren werden vernietigd. Dat de keuze thans meer benaderd wordt vanuit de gezichtspunten van de bewoners is een gezonde reactie geweest. Men hoede zich echter voor de eenzijdige opvatting, dat uitsluitend de bewoners het moeten uitmaken. Veelal zullen de betrokken bewoners nog maar een beperkte tijd de in het geding zijnde woningen bewonen en zal een objectieve keuze van hen moeilijk kunnen worden verwacht. De huidige bewoners zullen heel begrijpelijk de eigen binding met de woonomgeving en de relatief lage huren van vernieuwbouw prefereren.

Het nadelig effect van de hogere huur van nieuwbouw kan maar zeer gedeeltelijk door de individuele huursubsidie worden weggewerkt, omdat bij stijging van inkomen subsidieafbouw plaats vindt. Ook blijft men nog te lang in het ongewisse over de omvang van de met nieuwbouw gepaard gaande huren.

Nieuwe regelingen moeten niet de indruk wekken, dat er maar één goede keuze is. De woningen zullen voor de volle afschrijvingstermijn aantrekkelijk moeten blijven. Toegegeven, dat ook nieuwbouw in het verleden nogal een monotoon karakter had.

Wat er ook van zij, een zwak punt in het overleg met de huurders is, dat de opvolgende huurders ontbreken, omdat zij onbekend zijn. Hun stem zou echter gehoord moeten worden om te leurstelling in de toekomst te voorkomen. Het gaat ten slotte om investeringen op lange termijn.

De fasering van de inspraak is n.l. onvoldoende geregeld. Het verdient geen aanbeveling de inspraakprocedures nauwkeurig te omschrijven, wel lijkt het gewenst nadere regelen te geven met betrekking tot de fasering van de inspraak. De vormen van inspraak zullen ruimer moeten worden opgezet. De nieuwe figuur van de stadsvernieuwingcorporaties kan bij het gestalte geven aan inspraak zeer goede diensten bewijzen. In een zo vroeg mogelijk stadium van planvoorbereiding dient de inspraak op gang te komen. Er kan immers al gauw sprake zijn van standpuntverharding bij de ontwerpers en bestuurders, als de inspraak te laat op gang komt. De houding wordt dan te verdedigend.

Hoe zien de bewindslieden de rol van de stadsvernieuwingcorporaties in relatie met de woningbouwcorporaties? Wij nemen aan dat ook zij van

mening zijn, dat de technische kennis, de mankracht en de organisatie-ervaring van deze laatstgenoemde instellingen slechts node gemist kunnen worden bij het stadsvernieuwingproces. De woningbouwcorporaties zouden toch eigenlijk het uitgangspunt bij uitstek moeten zijn voor samenwerkingsvormen, waarin gemeente, toegelaten instellingen en huurders te zamen betrokken zijn.

Denken de bewindslieden bij stadsvernieuwingcorporaties ook aan beheersactiviteiten. In verband met misverstanden, welke zich thans reeds in dezen blijken voor te doen lijkt het wenselijk de figuur van de stadsvernieuwingcorporatie in de wettelijke regeling nader uit te werken.

In het kader van de nadere uitwerking zouden vooral de diverse mogelijkheden tot uiting moeten komen, met dien verstande, dat de keuze daaruit, welke op de plaatselijke omstandigheden moet zijn afgestemd, zoveel mogelijk wordt opengelaten. Dit laatste geldt b.v. met betrekking tot de vraag of buiten een bundelingsstichting een afzonderlijke uitvoeringsstichting en/of beheersstichting in het leven moeten worden geroepen.

Hoe zal het beheer van versnipperd bezit worden geregeld? Ik wijs op Rotterdam. Zal er naast de stadsvernieuwingcorporaties nog wel plaats zijn voor een door de gemeenteraad benoemde commissie, welke burgemeester en wethouders bijstaan in het bevorderen van de samenwerking ten behoeve van het verbeteringsplan en het uitoefenen van toezicht op de goede uitvoering daarvan (art. 48). Hoe staat het eigenlijk met de rapportage van de Werkgroep bundeling particuliere activiteiten Stadsvernieuwing onder leiding van professor J.M. Polak. Mag dit belangrijke advies nu spoedig tegemoet worden gezien?

Financieel is de grens vernieuw- en nieuwbouw globaal gelegd bij een gemiddelde van circa f 50.000. Ik weet dat hier bepaald geen sprake is van een absolute grens. Er zijn voorbeelden van afwijkingen. Daar is ook geen bezwaar tegen, mits de afwijkende beslissingen in overleg met de gemeenten, c.q. de betrokken woningbouwcorporaties op goede gronden worden genomen. Er zijn wel eens beslissingen geweest, die minstens de indruk wekten, dat een massieve actie van de bewoners had bewerkstelligd, dat langs de corporaties heen door de bewindslieden een anders gearde beslissing werd genomen, dan de uitkomsten van de ambtelijke voorbereiding wet- tigten.



## Bremen

Voor de renovatie van vooroorlogse woningen van woningcorporaties moeten vaak zeer grote bedragen worden geïnvesteerd. Van de te sluiten leningen à circa 9% rente en aflossing in 25 jaar komt slechts 2 à 2½% terug via huurverhogingen. Op die manier komt een woningcomplex fors in de verliescijfers. Reservevorming of batige exploitatiesaldi kunnen niet meer worden verwacht.

Voor de na-oorlogse woningcomplexen mag worden verwacht, dat op aandringen van de huurders groot onderhoud en verbeteringen hoe langer en meer zullen moeten worden verricht en dat is een goede zaak. De huurders zullen hiervoor 2 à 2½% huurverhoging betalen. De investeringen zullen kunnen worden gedekt uit batige exploitatiesaldi, 50% bijdrage van het Rijk in het alsdan nog resterende tekort en 50% uit de bedrijfsreserve van de batigealdi en reserves van alle complexen. Zijn de bewindslieden niet ook van mening, dat dit dekkingsstelsel zal leiden tot volledige uitputting van de financiële mogelijkheden van de corporaties?

Hoewel het Rijk bereid is om de ontstane tekorten voorlopig te dekken met renteloze leningen, wordt daarbij voorbijgegaan aan het oorspronkelijke doel om risicoreserves te vormen voor onvoorziene kapitaaluitgaven en toekomstige exploitatierisico's. Er ontstaat dus eigenlijk hoe langer hoe meer een volledige financiële afhankelijkheid van het Rijk. Bijkomstig is, dat woningcorporaties, die om welke reden dan ook hun reserves in het verleden reeds hebben opgemaakt, nu op hun wenken worden bediend, terwijl de corporaties met een zorgvuldiger beheer nu min of meer gedwongen worden alles op te maken. Het is ons niet duidelijk, hoe dit past in de toegezegde zelfstandigheid in het kader van het rapport van de commissie-De Roos.

Een van de belangrijkste instrumenten in de nieuwe wet is het financiële kader: de saldoregeling. Wij achten dit onderdeel van dusdanige betekenis, dat wij ons afvragen of de bewindsvaardige bereid is deze regeling vóór de behandeling van het wetsontwerp in de Kamer eerst met de vaste kamercommissie en de bijzondere commissie voor te bespreken. Is er spreiding betracht bij de werking van de aangekondigde interim-saldoregeling?

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de interessante opvattingen van prof. De Haan (VU), die als een redelijk alternatief voor koop het element van de ruilverkaveling in ste-

delijke gebieden introduceert. Mogen wij daarover eens de mening van de bewindslieden horen? Het zal de bewindslieden niet onbekend zijn, dat de veldwerkers intussen kreunen onder het toenemende aantal maatregelen en subsidieregelingen, welke betrekking hebben op stadsvernieuwing, woningverbetering, krotopruijing, etc.

Wij hebben ons laten vertellen, dat een aantal van ruim 20 mogelijkheden niet aan de overdreven kant is. Met alle respect voor de vindingrijkheid van de betrokken bewindslieden leggen wij hen het verzoek voor om te overwegen één subsidieregeling voor stadsvernieuwing in het leven te roepen, binnen welke aan de hand van een aantal objectieve criteria, de nodige verfijningen mogelijk zijn. Dat zal de toepassing en uitvoering aanmerkelijk vergemakkelijken en de hele zaak voor iedereen doorzichtiger maken.

Diensten als H.I.D., R.P.D., C.D.V. en I.R.O. zijn zeer nauw betrokken bij de voorbereiding, de toewijzing van financiële middelen en de uitvoering van stadsvernieuwingactiviteiten. Wij menen in de praktijk wel eens competentie- en coördinatiefricties te hebben waargenomen en vragen ons af of de bewindslieden alert genoeg zijn om deze overigens begrijpelijke verschijnselen in de kiem te smoren. (Afbakening van taken en bevoegdheden en het bij de hand hebben van een goed coördinatiepunt).

Met belangstelling zien wij uit naar de resultaten van het door de zgn. commissie-Glastra van Loon – zeer onlangs geïnstalleerd – te verrichten onderzoek naar de verhouding huurders-verhuurders. De uitkomsten kunnen ook van grote betekenis zijn voor de arbeid, die in het kader van de Wet op de stadsvernieuwing zal worden verricht.

Ten slotte nog iets over het Jaar van de Stadsvernieuwing, 1980. Welke rol zal Nederland hierin kunnen spelen en hoe denken de bewindslieden het parlement hierbij in te schakelen?

□

De heer **Scholten** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Voor de volkshuisvesting is het van grote betekenis dat er voldoende flexibiliteit in het bouwprogramma zit en ook mag zijn. Met het laatste bedoel ik, dat de politiek voldoende ruimte schept voor die flexibiliteit. Met veel belangstelling heb ik de ontwikkeling binnen de grootste regeringspartij, de Partij van de Arbeid, gevolgd met betrekking tot het eigen woningbezit. Staatssecretaris Van Dam heeft daar een campagne gevoerd die

heeft geleid tot bijstelling van de visie van de Partij van de Arbeid, als ik de inbreng van de heer Kombrink van gisteren zo beluister. Hij stelde een verschuiving voor van de duurdere huursector naar de sector van het eigen woningbezit.

De heer **Kombrink** (PvdA): De relatie tussen de campagne die de heer Van Dam zou hebben gevoerd en hetgeen ik gisteren heb gezegd zie ik niet.

De heer **Scholten** (ARP): Ik begrijp dat de heer Kombrink er de voorkeur aan geeft de resultaten van wat hij hier zegt toe te schrijven aan eigen denkprocessen. Enige – niet veel, dat geef ik toe – correspondentie tussen de heren wil ik echter niet uitsluiten.

Minister **Gruijters**: De heer Kombrink doet meestal zijn uiterste best om dat te voorkomen.

De heer **Scholten** (ARP): De sfeer wordt weer gezellig. De heer Kombrink gaat dit weer bestrijden.

De heer **Kombrink** (PvdA): De Minister is slecht op de hoogte van de interne gang van zaken in de PvdA.

De heer **Scholten** (ARP): Die interne gang van zaken boeit mij ook wel eens. Het is niet altijd eenvoudig daar een juiste kijk op te krijgen. De Minister zit daarvoor op een wat betere post dan ik.

Staatssecretaris **Van Dam**: En ik ben toevallig met iets anders bezig!

De heer **Scholten** (ARP): Hoe het ook moge zijn, ik constateer, dat de politiek op een gegeven moment de marges van een beleid bepaalt. Ik constateer met instemming, dat er bij onze partner in het kabinet, de Partij van de Arbeid, enige flexibiliteit is ontstaan met betrekking tot de onderverdeling in categorieën woningen.

Het zal de heer Kombrink verheugen als ik zeg dat wij voorzichtig moeten zijn ten aanzien van de sector van de woningwetwoningen. Mijn collega Cornelissen heeft uitgebreid gesproken over het woningbezit in Nederland. Het is zeer goed het eigen woningbezit verder te promoten. Wij hebben daarover het vorig jaar ook een debat gehad, waarover ik verder niets zal zeggen.

Ook in de nieuwbouw zullen wij in Nederland echter altijd bij moeten bouwen in de sector van de Woningwet. Vooral nu het kabinet op de originele gedachte is gekomen dat het beschut eigen woningbezit via die sector moet worden gekanaliseerd, moet dit ons ertoe brengen met betrekking tot de totale woningwetsector, verdeeld

## Scholten

in huurwoningen enerzijds en het beschut eigen woningbezit anderzijds, de vinger aan de pols te houden. Wij zullen de kwantiteit van de gehele sector niet al te veel omlaag kunnen brengen. Ik denk aan het programma dat de Minister tot 1980 heeft ontwikkeld. Ik verwijs naar de motie die mijn collega de heer Cornelissen heeft ingediend en waarin hierover een zinsnede is opgenomen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben erkentelijk voor het feit dat de flexibiliteit in het bouwprogramma mijns inziens beter gegarandeerd is dan in het verleden het geval was en dat het wellicht van twee kanten naar elkaar toe is gegroeid.

Ik wil nog een vraag stellen over die woningwetsector, over de bouw daarvan, met name in de groeikernen en -steden. De cijfers die wij daarover hebben ontvangen, duiden op extreem hoge huren. Welk een beleid stellen de bewindslieden zich voor met betrekking tot die groeikernen en -steden? Ik heb in de krant verhalen gelezen over de groeikern Zoetermeer, waarvan het gemeentebestuur gezegd schijnt te hebben dat het onder deze omstandigheden de bouw in de woningwetsector niet meer kan voortzetten. Kan de Minister hierop eens ingaan?

De fracties die ik hier mag vertegenwoordigen, de KVP, de CHU en de ARP, zijn niet erg tevreden met betrekking tot de ontwikkeling in de sector van de bejaardenwoningen. Bij de behandeling van de nota over het bejaardenbeleid hebben wij een motie ingediend, waarin ongeveer staat, dat wij het beleid, zoals dat in die nota uiteen is gezet, namelijk dat in 1985 25% van alle bejaarden een zelfstandige huisvesting zou moeten hebben in bejaardenwoningen, niet wilden ondersteunen. Wij hebben in die motie gesteld dat het beleid op dit punt naar voren moest worden gehaald, omdat 1985 ons inziens daarvoor veel te ver weg ligt. Als ik de ontwikkelingen op dit moment in de bouwmarkt ten aanzien van de bejaardenwoningen bezie, dan zal het jaar 1985 zelfs een grote illusie worden en zullen wij wellicht in 1990 of 1995 belanden. Dat kan naar onze mening niet en wij vragen de Staatssecretaris, onder wiens verantwoordelijkheid dit in het bijzonder valt, dan ook een grotere inzet om de knelpunten op te sporen, om daar in te springen en om het meer te stimuleren dan op dit ogenblik gebeurt. Hetzelfde zeer in het kort met betrekking tot de serviceflats.

Serviceflats rijzen hier en daar uit de grond en daar zit geen planning achter, maar het roept toch wel een grote problematiek op, voor de gemeenschap in geheel, omdat straks allerlei soorten zorg moeten worden besteed aan de mensen die in die flats wonen, een extramurale zorg. Het zal ook problemen oproepen voor de mensen die in de flats gaan wonen, met goede verwachtingen voor de toekomst, maar over een aantal jaren aangewezen op een extra zorg vanuit die gemeenschap. Wanneer dat niet voldoende wordt gepland, dan stuit dat op teleurstellingen en op grote problemen. In dat opzicht vinden wij het beleid te passief. Ik vraag de Staatssecretaris of hij in dit debat op dat punt wat duidelijker naar voren kan komen.

Vanwege de beperkte spreektijd constateer ik slechts dat de ontwikkelingen met betrekking tot de fiscale aftrekbaarheid in een goede richting gaan. In deze Kamer liggen de gedachten daarover zeer verdeeld, ook in de fracties die ik hier mag vertegenwoordigen. Iedereen kent de stukken. Er is een ontwerp CDA-programma dat aanstaande vrijdag zal worden vastgesteld en er is een concept-programma van de PvdA, waarin tot mijn grote verbazing, maar toch ook tot mijn grote blijdschap – ik weet niet wie hier de zending is geweest, maar misschien is het de heer Kombrink wel rechtstreeks geweest – een passage is opgenomen over de fiscale aftrekbaarheid.

Ik constateer alleen dat de gedachte met betrekking tot de fiscale aftrekbaarheid in ons land in beweging is. Ik verheug mij daarover. Ik geloof met de heer Nypels – die hierover zeer treffend heeft gesproken in de commissievergadering over de Bouwnota – dat het niet zal leiden tot uitbreiding van werk, maar wel tot het wit maken van werk dat op het ogenblik zwart is.

Ik kom tot de nieuwe woonvormen. Deze dienen te worden gestimuleerd, indien de maatschappelijke behoefte daarvoor aanwezig is. Ik vind het beleid van de Minister wat passief. Ik sluit mij korthedshalve aan bij de heer Kombrink die gisteren heeft gepleit voor het instellen van een werkgroep, nog in deze parlementaire periode. Ik zou daar van de Minister graag een toezegging over krijgen. Zo neen, dan kom ik er in tweede termijn nog in wat meer aangepunte vorm op terug.

Een punt dat onze fracties erg zwaar op de maag ligt, is de financiering van het bouwprogramma voor 1977, met name wat betreft de 10.200 woningen in de woningwetsector. Deze financie-

ring is voor een groot deel nog zeer onzeker. De antwoorden op schriftelijke vragen zijn vaag. Ik mag het misschien zo samenvatten dat er een dreigende en pijnlijke discrepantie is tussen het geprogrammeerde bouwbeleid van het kabinet en de financiële programmering. Is er op dit punt binnen het kabinet wel voldoende coördinatie geweest? Enkele weken voor 1977 is deze situatie, waarbij de financiering voor een belangrijk aantal woningen nog niet veilig is gesteld, hoogst onbevredigend. Het is een bedreiging voor de continuïteit in deze sector van de bouw. Ik zou het op prijs stellen wanneer het kabinet bij de beantwoording, volgende week dinsdag, op dit punt duidelijke taal zou kunnen spreken. Er zit nog een kabinetszitting tussen.

Het wetgevend programma verloopt wat trager dan was aangekondigd. De heer De Beer heeft er al over gesproken in zijn bijdrage. Verleden jaar hebben wij hierover een motie ingediend, die bijna door de gehele Kamer was ondertekend. De Minister liet er mij bij die gelegenheid nog inlopen door mij te laten verklaren dat ik doelde op het kalenderjaar 1976, terwijl ik eigenlijk bedoelde het parlementaire jaar 1975-1976, dat in september jl. afliep. Dat is allemaal gegaan zoals het ging en ik was eigenlijk al niet meer zo blij met de toezegging van de Minister.

Ik dacht dat het wel oktober, november of december van dit jaar zou worden. De herziening van de wet op de ruimtelijke ordening zal ons nu echter niet meer bereiken. Het wordt nu maart 1977. Ik vind dat een ernstige teleurstelling. Ook de wet op de stadsvernieuwing en de huurwetten zijn later ingediend, waardoor afronding in deze parlementaire periode moeilijk en misschien wel onmogelijk wordt. Ik heb echter wel waardering voor de structurele benadering van de problematiek waarvoor dit departement nu eenmaal is geplaatst. Er is door de Minister een zeer actief beleid gevoerd op het gebied van de planologie.

De Minister zal zich herinneren dat ik er bij vorige gelegenheden het een en ander over heb gezegd. De taakverdeling binnen onze fracties heeft ertoe geleid dat mevrouw Groensmit dit onderdeel thans geheel voor haar eigen rekening heeft genomen. Door dit actieve beleid heeft de Minister veel in gang gezet. Er zijn ook diverse goede nota's ingediend, zoals die over het huur- en subsidiebeleid. Als ik kritiek uit over de opgetreden vertraging, wil ik wel zeggen dat mijn waardering voor wat er wel is gebeurd, er bovenuit rijst.

## Scholten

Ik kom tot de nota-bouwbeleid. De fracties die ik vertegenwoordig hebben waardering voor die nota. Het uitgangspunt dat gebouwd moet worden voor de behoefte, wordt door ons onderschreven, mits – ik verwijs naar het betoog van collega Bremen in de OCV – dit gepaard gaat met een sociaal verantwoordte afslanking van de bouw. De nota is kwalitatief van een goed niveau en biedt een goede basis voor het bouwbeleid, met name vanwege de voortschrijdende vijfjarenplanning. Dat geeft de bedrijfstak ook kansen om mee te spreken. Ik wil er bij de Minister op aandringen, de eerstvolgende planning zo tijdig te presenteren dat voldoende inspraak verzekerd is.

Ik heb aangedrongen op het nodige overleg met de bedrijfstak, met name in meer gestructureerde zin. De Minister heeft tijdens de o.c.v. gezegd dat hij dit wil overlaten aan zijn opvolger. Dat geldt ook voor andere zaken. De Minister heeft toen gezegd dat hij in het gezin van zijn arbeid is gekomen tot de opvoeding van de reeds aanwezige kinderen. Gezinsuitbreiding ziet hij kennelijk niet meer zo zitten. Ik weet niet of de Minister niet op te jeugdige leeftijd tot deze belangrijke beslissing is gekomen. Hij heeft als bewindsman nog een hele tijd voor de boeg, waarin nog veel kan en moet gebeuren.

Wij hebben waardering voor de bouwnota als instrument van planning. Het feit dat nog veel moet worden onderzocht, doet daaraan niet af. De verschillende noodzakelijke onderzoeken zijn op een rij gezet, al is die niet volledig. Vaak wordt verwezen naar het structuuronderzoek bouwnijverheid. In de nota staat dat dit onderzoek aandacht zal besteden aan de cardinale vraag naar de positie van de bouw voor de nationale economie.

Voor de komende jaren zal de groei van de bouwproductie, naar verwacht mag worden, aanzienlijk achterblijven bij de groei die voor de totale economie wordt nagestreefd. Dat zal leiden tot en vermindering van het aandeel van de bouwproductie in het nationaal produkt. Eveneens zal dit tot gevolg hebben, dat een geringe deel van de macro-economische financieringsruimte door de bouw zal worden benut. Tegen de achtergrond van het gegeven, dat in de bouwnijverheid tot nog toe ruim 50% van de nationale investeringen wordt vervaardigd, werpt het EIB de vraag op, of deze ontwikkelingen geen ernstige gevolgen voor de totale economische ontwikkelingen zullen opleveren. Het gevoel bestaat, dat dit inderdaad het geval kan zijn.

Dit staat op blz. 37 van de nota.

Ik zal de discussie tussen de Minister en mij over de exacte plaats van de bouw in de economie niet herhalen. Is het nou wel of is het nou niet een motor? Het kabinet heeft gekozen. Daar kom ik nog wel even op terug. Het is natuurlijk zo, dat de bouw niet los kan worden gezien van het algemene macro-economische kader. Daarvan is ook de bouw afhankelijk. Anderzijds is de bouw ook een belangrijke determinant van de nationale welvaart, aldus het EIB-rapport (blz. 7).

Vanwege het uitstralingseffect zal een daling in de investeringen in de bouwsector en dus een daling in de werkgelegenheid in deze sector gepaard gaan met een relatief groot verlies aan arbeidsplaatsen in de andere bij de bouwproductie betrokken bedrijfstakken, wederom het EIB-rapport.

In zijn boek 'Bouw en Economische groei' wijst dr. Roest ook op het belang van de bouw als bestedingscategorie voor de binnenlandse werkgelegenheid. Opvoering van de bouwproductie leidt tot een relatief grote stimulans voor de werkgelegenheid, zegt hij, wijzend op de multiplier. En voorts het omgekeerde: Vanwege deze multiplier leidt de afnemng van investeringen in bouwwerken tot een afnemng van de nationale bestedingen, die het eenvoud van de initiële afnemng is. Hij behandelt dit aspect in hoofdstuk 7.

Het kabinet heeft uitgebreid over de positie van de bouw gesproken, ja zelfs met verhitte koppen, aldus Minister in de ocv. Deze discussie heeft als resultaat gehad, dat de bouw niet de krachtbron is, waar sommigen haar voor houden, maar dat economische groei op dit moment moet komen van de bedrijven. Zorg dat het met de gehele economie goed gaat, dan gaat het met de bouw vanzelf ook beter, aldus de korte samenvatting van de filosofie van de Minister, uitgebracht namens het kabinet. Nog weer anders geformuleerd: noch op economische noch op sociale gronden krijgt de bouw een uitzonderingspositie. Of met deze uitspraak de verantwoordelijkheid van de Regering qua sociale aspecten geheel juist wordt beleefd, daar kom ik straks nog op terug. Thans eerst het economische aspect.

Deze uitspraak ligt er. Het is kabinetsbeleid en daarmee een stukje realiteit. Maar toch vraag ik van een bouwminister iets meer dan deze wat oud-liberale benadering van de aan zijn speciale zorgen toevertrouwde bedrijfstak. En ik zeg dit niet omdat de

Minister mij een door liefde verblind specialisme heeft verweten of een door specialisme verblinde liefde, maar dat weet ik niet precies meer.

De wat forse manier van spreken van deze dienaar der Kroon ontmoet bij mij ook geen bezwaar, integendeel. Ik blijf niet op deze zaak doorgaan uit fanatieke liefhebberij, maar omdat ik een accent in het geheel wil inbrengen dat in het uiteindelijke kabinetsbeleid kennelijk onder de mat is geraakt. Wie de discrepantie beziet tussen de behoefte en de geraamde productie – een bedrag van f 6 tot f 8 mld. over 3 jaar – vraagt natuurlijk naar de onafwendbaarheid hiervan.

Deze onafwendbaarheid heeft de Minister naar mijn smaak niet overdreven overtuigend aangetoond. Een simpel voorbeeld: het departement van Onderwijs bezuinigt ca. 100 mln. op scholenbouw. Is dit een gegeven voor de bouwminister dat hij gelaten op zich laat afkomen, of is de coördinatie in het kabinetsbeleid zover voortgeschreden, dat de bezuinigingen bij onderwijs – het is maar een voorbeeld – mede worden gezien vanuit de optiek die ik hier aanvoer? Dat is een van de vragen waar het om gaat nu en vooral in de toekomst, wanneer de prognoses zouden tegenvallen en naar vermogen het taakstellend deel moet worden bijgetrokken.

Uit een onderzoek naar onderhoudskosten is gebleken, dat deze bij systeemwoningen hoog zijn. Wij komen hier op het terrein van de grote elementenbouw en de gietbouw, te zamen zo'n 35 bedrijven. Collega Kombrink sprak over zo'n 40 bedrijven. De minister heeft in de openbare commissievergadering nog eens gezegd dat er geen inzicht bestaat in de overcapaciteit in de bouw in het algemeen. Collega Bremen heeft over de problematiek van de bedrijven uitgebreid gesproken in die openbare commissievergadering. Ik zal dit niet herhalen. Hij heeft gevraagd of de Minister een beleid ontwikkelt, gericht op een eventuele sanering. De Minister was afhoudend en laat deze zaak kennelijk graag aan de vrije markt over.

De zaak-Holborn in Lelystad heeft geleerd dat een goed inzicht in de capaciteit zeer gewenst is, met name voor een beleid op langere termijn. Ik zou toch nog eens willen aandringen op een onderzoek ten aanzien van de systeembouw. Er liggen hier een groot aantal vragen. De traditionele bouw zou goedkoper zijn dan systeembouw, is weliswaar niet minder arbeidsintensief maar verschaft deels aan andere categorieën mensen werk.



## Scholten

Het systeem van het produktieproces heeft invloed op de soorten woningen en op de woonomgeving, zaken waar steeds meer belangstelling voor bestaat. Dat kan leiden tot een grotere verantwoordelijkheid voor de overheid. Mij nog eens aansluitend bij collega Bremen: ook het feit dat met name de overheid sterk stimulerend heeft gewerkt op de toename van de capaciteit in de bouw scheidt een stuk verantwoordelijkheid.

Het beleid is gericht op meer continuïteit en stabiliteit. Dat is belangrijk en dat heeft onze instemming. Voor het eerst is een bouwnota gepresenteerd mede namens de Ministers van Sociale Zaken, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat. Dat is een niet geringe prestatie. Dat betekent dat deze Minister er in geslaagd is grotere aandacht van het kabinet voor de bouw te krijgen. Mede gelet op andere stukken, de reorganisatie van het departement en verleende onderzoeksopdrachten laat de Minister het departement straks achter in een staat waarop hij – met smaak genietend van zijn wachtgeld en dat hoop ik – met enig genoegen kan terugzien.

Ik zou thans iets willen zeggen over de toekomst. Het zal een hele toer worden om het geplande beleid te realiseren. Dat vraagt de inzet van velen en de remmende factoren daarbij zijn niet gering. De Minister heeft zelf gewezen op de problematiek in sommige delen van Zuid-Holland, waar soms twee jaar op een woning moet worden gewacht. Hij heeft ook z'n twijfels uitgesproken over de bereidheid van zogenaamde lagere bestuurlijke organen, met name in meer links-politieke kring. De bouw gaat van kwantiteit naar kwaliteit en dat vraagt ook van de rijksoverheid grotere inzet. De bouw gaat ook van de grote aantallen naar de diversiteit en dat vraagt eveneens om een nauwkeurige beleidsaandacht. Zolang het geld of de factor arbeid een beperkende rol speelt, kan er veel vanuit Den Haag centraal worden geregeld. Nu de ruimte in fysieke zin een belangrijke beperkende factor wordt, kan niet meer zoveel centraal worden geregeld, maar zal er vanuit het Haagse beleidscentrum veel meer dan vroeger moeten worden meegedacht met de concrete problematiek in de regio.

Als ik daarnaast de enorme hoeveelheid werk bezie, die een nieuwe minister op het gebied van de ruimtelijke ordening ter hand moet nemen – ik denk aan het betoog van mevrouw Groen-smit – en de coördinerende rol, die hij in het kabinet moet spelen, dan vraag

ik me wel af of het zo voor de hand ligt bij de volgende formatie klakkeloos in de tot dusver gebaande wegen te treden en of een andere taakverdeling mogelijkere wijs het belang van de bouw zou kunnen zijn?

Bij die formatie zal overigens de huisvestingsproblematiek van onze woonwageneigenaren niet mogen worden vergeten. De Kamer heeft daarvan met zeer grote meerderheid gezegd, dat dit premair een zorg voor dit departement behoort te zijn en niet voor het departement van CRM. De heer Van Dam wil daar niet aan, ten onrechte!

Ik sluit mijn betoog af met enkele opmerkingen over het huur- en subsidiebeleid. Bij de schriftelijke vragen hebben wij geïnformeerd naar de stand van zaken ten aanzien van de onderhoudsnorm. Het antwoord daarop (27) was niet erg concreet. In 'Bouw' van 20 november jl. zegt de heer Priemus:

'Tot de verwaarloosde onderwerpen op het gebied van de volkshuisvesting behoort ontegenzeggelijk het onderhoud van woningen. Wij maken ons met z'n allen reuze druk over huren en huurverhogingen, maar voor het onderhoudsbeleid kunnen we maar bitter weinig interesse opbrengen. Waarschijnlijk is het niet toevallig, dat we erin geslaagd zijn na de politieke besluitvorming een tamelijk drastisch brok huurbeheersing gerealiseerd te krijgen, terwijl we hebben gefaald in het afdwingen van een behoorlijk onderhoudsniveau.'

Ik meen, dat hij dit goed ziet. Het is een lofwaardige zaak, dat door het NCIV en de Nationale Woningraad een studie op dit gebied is verricht, waarbij een 100.000 woningen waren betrokken, eigendom van 55 corporaties.

Het doel van het onderzoek was: het verkrijgen van een beter inzicht in de toereikendheid van de huidige onderhoudsnormen. Het onderzoek zegt onder meer, dat de huidige norm aanzienlijk te laag is en dat deze met ruim 30% zou moeten worden opgetrokken, oftewel van f 384 per woning nu naar f 518 per jaar. Dit sluit aan bij wat eerder vanuit de corporaties is gehoord. Het is uiteraard zo, dat de onderzoekende instanties zelf belanghebbenden zijn. De bewindsman zal zich dat bewust zijn geweest, toen hij met de corporaties in zee ging.

Ik moet zeggen, dat de onderhoudsnorm niet aan de lage kant moet zijn en dat ik de resultaten van het rapport met een positief oog bezie. De tijd van de massale nieuwbouw is voorbij. Wij moeten steeds meer aandacht ontwikkelen voor de kwaliteit van de bestaan-

de bouw en dat doet de Regering ook, met name bij de stadsvernieuwing, maar hieraan moeten wij ook denken. De bewindsman zegt, dat er hernieuwd onderzoek zal plaatsvinden ter onderbouwing van de voor 1978 vast te stellen onderhoudsnorm en dat vervolgens per circulaire aan de betrokkenen zal worden medegedeeld hoe het beleid zal zijn. Mijn vraag is of de bewindsman wil toezeggen, dat hij deze zaak eerst bespreekt met de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, alvorens definitief zijn standpunt te bepalen.

Het rapport – dat voor mij geen heilig rapport is – maakt ook duidelijk dat goed onderhoud in alle huursectoren geld kost, ook in de particuliere sector. Ik sluit dit onderdeel af, wederom met een citaat van dr. Priemus: 'Het feit dat goed onderhoud geld kost, zou de architecten van het huidige huurbeleid aan het denken moeten zetten'. Ik nodig hen, geruggesteund door deze deskundige, daartoe gaarne uit. Wij hebben nog enkele dagen voor de boeg alvorens wij over en weer de resultaten van dat gedachtenproces op tafel kunnen leggen.

Over nadenken gesproken: ik ben onder de indruk geraakt van de resultaten van een onderzoek naar de effectiviteit van de individuele huursubsidie, zoals deze zijn neergelegd in het rapport 'Individuele huursubsidie; evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid'. Het instrument van individuele huursubsidie beoogt de huurquote voor bepaalde mensen te reduceren. Steeds is door ons gesteld dat de huurquote in ons land in het algemeen te laag is, maar dat deze voor bepaalde groepen mensen veel te hoog is. De woningmarkt is globaal en kwantitatief wel in orde, maar de huizen zijn niet goed verdeeld. De praktijk heeft ons wel geleerd dat het toedelingssysteem vrijwel niet te veranderen is. Welnu, dan moeten op dit systeem correcties worden aangebracht; dat is de individuele huursubsidie.

Het rapport – althans de publikaties erover – maakt duidelijk, dat ondanks dit goede instrument situaties overblijven die vanuit een sociaal volkshuisvestingsbeleid onze aandacht, terecht, opeisen. Ik ga niet op de concrete cijfers in; ik volsta met enige constatering: bij de subsidie-ontvangers is de gemiddelde huurquote vóór subsidie 25%. Daarop bestaan uiteraard allerlei variaties. Er is een piek van 20%, terwijl ook gevallen voorkomen van meer

## Scholten

dan 40%. Na individuele subsidiëring is de gemiddelde huurquote circa 17%. Dit is een wezenlijke verbetering, al ligt zij mijlenver af van de huurquote van de gemiddelde Nederlander, namelijk nog geen 10%. Wij kunnen echter niet voorbijgaan aan het feit, dat het aantal bewoners, dat na subsidiëring meer dan 20% van zijn inkomen aan huur betaalt, groot is. Een gedeelte betaalt zelfs dan nog circa 25%.

Ik neem aan, dat Staatssecretaris Van Dam zich nader op deze materie zal bezinnen en dat hij met conclusies zal komen. Ik wil hem vragen, deze in de Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening te brengen alvorens definitief te beslissen. Een verbetering van deze situatie, indien zij werkelijk zo is als de publikaties ons doen vermoeden, kost geld. Mijn beleid zou op een verbetering ervan gericht zijn. Het benodigde geld zal ergens vandaan moeten komen: uit de lengte of uit de breedte.

De vraag doet zich voor, of de situatie waarvoor wij staan oplosbaar is met – uitsluitend – het instrument van de individuele huursubsidie. Het rapport spreekt een voorkeur uit voor een verdere integratie van object- en subjectsubsidie. Vaak zal het zo zijn, dat mensen niet uit eigen vrije wil in huizen met hoge huren terecht komen maar doordat de marktsituatie hen daartoe dwingt. Dit vraagt om correcties op ons marktmechanisme, in het belang van de sociaal zwakkeren. Naar deze groep in het bijzonder gaat mijn belangstelling uit.

Bij het scheiden van de markt, aan het eind van deze parlementaire periode, wil ik herhalen dat een sociaal verantwoord volkshuisvestingsbeleid wellicht afstand moet nemen van verouderde, dogmatische opvattingen en van – op zichzelf wellicht niet onjuiste – theoretische constructies.

In de openbare commissievergadering heeft de Minister er terecht op gewezen, dat de steun voor zijn beleid voor een groot gedeelte is gekomen van de CDA-fracties. Meer in het bijzonder als woordvoerder van de ARP-fractie heb ik hem gesteund in het afwijzen van kritiek op zijn beleid, toen de woningmarkt voor een deel instortte. Deze kritiek was niet billijk. Oorzaak en gevolg liggen in de bouw vaak ver uiteen en niemand heeft er eerder in deze Kamer op gewezen, dat de bomen ook wat dit betreft niet tot aan de hemel kunnen groeien. Dit geeft een collectieve verantwoordelijkheid.

Het beleid is inmiddels omgezet in een realistischer richting, al hebben

wij over de uitwerking ervan onze – genuanceerde – opvattingen. Wij hebben de bewindslieden gesteund. Wij hebben ook het huurbeleid per saldo voor onze rekening genomen, al is er op dit punt wel sprake van spanning en is zij ook bij herhaling gebleken.

Bij de behandeling van de Nota huur- en subsidiebeleid heb ik erop gewezen dat, ook naar het oordeel van gezaghebbende deskundigen, grote bezwaren verbonden waren aan het uitgestippelde beleid. Ik heb er in dit verband op gewezen dat onder het stelsel van de dynamische kostprijs-huur de objectsubsidies van jaar tot jaar zullen stijgen en zich in 20 jaar zullen verdubbelen, vergeleken met de aanvangssubsidie. Ik heb voorts gewezen op de bijzondere omstandigheid, dat een gespleten markt zal ontstaan van woningen, gebouwd onder respectievelijk het nieuwe en het oude stelsel, waarmee bij het bepalen van het huurbeleid terdege rekening zal moeten worden gehouden.

Wij hadden en hebben een uitgesproken voorkeur voor het terugdringen van de generale objectsubsidie waarvan iedereen, ongeacht zijn inkomen, profiteert. Daarbij hebben wij bij voortdurend gepleit voor meer specifieke objectsubsidies en gezegd, dat het kabinet op dit punt een beter beleid zou kunnen voeren.

Er is dus een consistente lijn in ons optreden, waarbij wij de zaken niet hebben overdreven maar, integendeel, de betrokken bewindsman in deze periode ruimte hebben gegeven. Hij moet nog maar eens nagaan, wat dit over de diverse jaren van zijn ambts-termijn heeft betekend. De zaken waarvoor wij staan worden echter moeilijker. De financiële omstandigheden in het algemeen zijn sinds 1974 aanmerkelijk verslechterd. In dit betoog is geweest op de problematiek van de onderhoudsnorm en op het feit dat velen met te hoge huren zitten, terwijl de massa van ons volk te weinig betaalt. Het geld hiervoor moet – ik zeg dit nogmaals – uit de lengte of uit de breedte komen. Dit is de achtergrond van het debat dat wij hier over tien dagen zullen voeren.

Een goed woord op de juiste plaats verkwikt de ziel. Ik heb waardering voor het beleid van dit trio op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Eerlijk gezegd ben ik weleens wat afgunstig. Wij moeten, als volksvertegenwoordigers, de Regering controleren en zo het beleid meesturen. De Regering daarentegen regeert, zij dóet het, soms ook niet. In dit debat is wel duidelijk geworden, wat de CDA-frac-

ties nog meer van de Regering verwachten. Ik heb zeker kritiek op het beleid. Wanneer ik de afgelopen periode overzie, is mijn waardering voor het beleid van dit driemanschap dominant.

Ten slotte richt ik een kort en meer persoonlijk woord aan de Minister. Hij heeft aangekondigd van dit Haagse politieke toneel te zullen verdwijnen. De heer Gruijters heeft in deze Kamer een geheel eigen stijl van optreden vertoond, hetgeen de levendigheid van het debat ten goede is gekomen. Door een achterban werd de Minister in afnemende mate gehinderd wegens het wegvallen van de kiezersgunst.

De heer **Nypels** (D'66): Die neemt nu weer toe!

De heer **Scholten** (ARP): U heeft een eclatante overwinning van 100% behaald, waardoor u van één naar twee zetels gaat. Ik kom nog over u te spreken, mijnheer Nypels. Ik ga er toch voorlopig even vanuit – je moet ten slotte premisse hebben in de politiek – dat D'66 het niet meer redt. Dat is voor u natuurlijk niet zo prettig, maar dat is het startpunt voor mijn betoogje aan het adres van de Minister.

De heer **Nypels** (D'66): Dat is vast geen goede premisse.

De heer **Scholten** (ARP): Als het niet zo is, dan heeft u nog jaren de kans om mij te bestrijden, naar ik voor u en voor mijzelf hoop.

Minister **Gruijters**: Dat veronderstelt dat u er dan nog bent.

De heer **Scholten** (ARP): Meestal hoort de Minister scherp; ik zei ook: naar ik voor de heer Nypels en mij hoop. Ik ben mij natuurlijk mijn broos bestaan in het algemeen en politiek zeer in het bijzonder bewust.

Mijnheer de Voorzitter! Ik pak de draad van mijn betoog weer op. Door een achterban werd de Minister in afnemende mate gehinderd wegens het wegvallen van de kiezersgunst, zoals deze althans bij verkiezingen tot uiting kwam.

Daar staat tegenover, dat hij eveneens in afnemende mate steun kon ontvangen van die achterban. Dat is een handicap voor een politicus. Ik meen, dat de Minister daaraan ook zelf uiting heeft gegeven.

Tien jaar geleden – de Minister zal het zich wel niet meer herinneren – voerden de heer Gruijters en ik een debat voor het studentencorps aan de Vrije Universiteit, op de sociëteit LANX in de Korte Leidsewarstraat in Amsterdam, onder de zinspreuk 'Nil Desperandum Deo Duce'. Het studenten-

## Scholten

corps aan de Vrije Universiteit vaart onder deze zinspreuk. De heer Gruijters was zoals gebruikelijk, goed in vorm. Kijkend in het politieke koffiedik heb ik hem voorspeld, dat een politieke partij in Nederland geen verdragend perspectief heeft, wanneer zij niet wortelt in diepere, geestelijke en culturele waarden van ons volk. Dat ziet men ook in deze Kamer. Groeperingen als SGP en GPV zullen niet uit deze Kamer verdwijnen, omdat zij hun wortel hebben in de samenleving van ons volk.

De heer **De Beer** (VVD): Als er ten minste niet ooit een onzalig voorstel zal komen om de kiesdrempel te verhogen, waarvan ik van harte hoop, dat het niet zal gebeuren.

De heer **Scholten** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! Deze koffiedikkijkerij is uitgekomen. Mijn indruk is, dat met de heer Gruijters ook D'66 afzwaait, ondanks de boeiende thema's die deze partij aan de orde heeft gesteld en ondanks het vaak voortreffelijk optreden van haar vertegenwoordigers in het parlement.

Als ik mij beperk tot de departementen, waarvoor ik een meer bijzondere verantwoordelijkheid wordt geacht te dragen, denk ik aan de creatieve betogen van de heer Van Mierlo bij Buitenlandse Zaken en de gedegen en onderbouwde bijdragen van de heer Nypels aan Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Na het vertrek van de heer Wilbers is het bij D'66 wat stil geworden in de CRM-hoek.

De Minister zelf heeft op gespierde wijze het departement bestuurd, al hadden wij een grotere inzet in de bouwsector geprefereerd. Hij heeft met name veel aangepakt in structurele zin. Dat is van grote betekenis. Aan de behandelingen van de begrotingen en de diverse nota's heb ik een goede herinnering.

Samenvattend en op de valreep van deze parlementaire periode staand, breng ik mijn waardering naar voren voor de heer Gruijters als bewindsman van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

□

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Mijnheer de Voorzitter! Wetende dat in deze zittingsperiode van de Kamer de behandeling is te verwachten van een aantal belangrijke stukken, onder andere het ontwerp van wet tot wijziging van de Woningwet, met de zogenaamde goedkoopplicht, het ontwerp van Wet huurprijzen verbeterde woningen, het ont-

werp van Wet voorkeursrecht gemeenten, het wetsontwerp Wijziging van de Ontheeningswet (gebruikswaarde), het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing en eventueel de Verstedelijkingsnota, en gelet op de uitvoerige schriftelijke voorbereiding, zal ik mij beperken tot een algemene kritische beschouwing inzake het volkshuisvestings- en ruimtelijke-orderingsbeleid.

Van deze begrotingsbehandeling zou men met de gebruikelijke termen uit de bouwwereld kunnen zeggen, dat voor de uitvoerders het werk, een karwei van pak weg vier jaar, er bijna opziet. Men zou kunnen zeggen, dat deze week de '1e oplevering van het werk' plaatsvindt, waarbij nauwgezet gecontroleerd wordt of al het werk wel volgens het bestek is uitgevoerd.

Als hier of daar wat verzuimd is, of het gebruik van ondeugdelijke materialen is geconstateerd, zal de uitvoerder trachten, de geconstateerde gebreken en afwijkingen van het bestek te verbeteren vóór de datum van eindoplevering. Ongeveer vijf maanden scheiden ons nog van de opleveringsdatum, die bepaald is op woensdag 25 mei 1977. De financiële deskundigen gaan dan de post 'meer en minder werk' beoordelen en komen zodoende tot een eindafrekening.

In de bouwwereld komt de eindafrekening meestal een jaar of wat later. Als nu die méérwerkkosten belangrijk hoger uitvallen dan was voorzien, komt de opdrachtgever, in dit geval het Nederlandse volk, pas goed in de moeilijkheden. Nog erger wordt het, als blijkt dat de in het bestek omschreven werken niet volledig zijn uitgevoerd, omdat er belangrijk minder woningen zijn opgeleverd, dan met de opdrachtgever was overeengekomen. En het wordt een ramp, als de opdrachtgever geen middelen meer heeft om het gewenste aantal woningen alsnog te realiseren. In deze situatie zijn we nu met het bouwbeleid van drie zgn. 'progressieve' uitvoerders beland.

Ter verduidelijking even een aantal punten uit het door mij genoemde bestek, bekend als Keerpunt '72, waarmee de bewindslieden – als uitvoerders – in 1973 zijn gestart.

1. Volgens dit bouwprogramma stijgt het aantal nieuw te bouwen en ingrijpend verbeterde woningen, dat in gebruik genomen wordt, tot ten minste 170.000 in 1977.

2. Vanaf 1972 zullen er per jaar minstens 30.000 bejaarden- en andere kleine woningen worden gebouwd.

3. Mede door de nieuw te voeren politiek inzake inflatiebestrijding, zullen de huren van woningen jaarlijks met niet meer dan 6% stijgen.

4. De huurharmonisatie wordt afgeschaft.

5. De huurders krijgen meer zeggenschap.

6. Er komen gekozen huurdersraden per woningcomplex.

In de bouw zou men na dergelijke in de Sinterklaas-sfeer passende uitspraken en toezeggingen reageren met het gezegde: 'Mijn liefje, wat wil je nog meer?'

Na deze bescheiden opsomming uit het totaalprogramma Keerpunt '72 mag ik wel constateren, dat wij in de Kamer het erover eens zijn, dat het jaar 1972 voor Nederland inderdaad een keerpunt van betekenis is geweest.

Staatssecretaris **Van Dam**: Waar staat precies in Keerpunt dat de harmonisatie wordt afgeschaft? Het staat er echt niet. Ik ken Keerpunt uit mijn hoofd.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Ik heb het overgenomen uit Keerpunt. Ik zal het nog eens opzoeken.

Staatssecretaris **Van Dam**: U hebt het er niet uit overgenomen, want het staat er niet in.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Ik hoop aan te tonen, dat het er wel staat.

In de bouw was goede werkgelegenheid. Dat is veranderd in werkloosheid.

Het aantal in aanbouw en voltooid woningen, vooral in de woningwetsector, is vanaf 1972 gevallen van een hoogtepunt naar een dieptepunt.

Staatssecretaris **Schaefer**: Komt dat soms voor rekening van het vorige kabinet? U stelde dat het beleid een aantal jaren nawerkt.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Inderdaad.

Staatssecretaris **Schaefer**: Toen zat u nog niet in de Kamer maar zat uw partij wel in het kabinet.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Ik noem nog een paar consequenties van het beleid van dit kabinet. De huren zijn niet jaarlijks verhoogd met 6% maar opgeschroefd tot 8%, in 1976 zelfs 9,5%. De huurharmonisatie werd niet afgeschaft maar zodanig 'verfijnd', dat de huren van de meeste naoorlogse woningen, vooral in de Woningwetsector, tot 12% kunnen worden verhoogd. In plaats van meer zeggenschap krijgen de huurders een goedkoopplicht inzake woningverbetering en eventueel een nieuwe huurvaststelling te verteren. Meer zeggenschap be-



## Tuinenburg

tekt dan ook alleen maar dat er meer mogen zeggen, dat zij het er niet mee eens zijn.

De toegezegde 4000 kleinere woningen per jaar zijn er niet gekomen en de woningzoekende 18-plussers voelen zich alleen maar bedrogen. In plaats van goedkopere huurwoningen stelt men nu namelijk voor meer duurdere huurwoningen te bouwen.

**Staatssecretaris Van Dam:** Wanneer zijn die 4000 wooneenheden toegezegd?

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Het vorige jaar bij de behandeling van de Nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens.

**Staatssecretaris Van Dam:** Dan moet u de Handelingen nog eens nalezen op wat ik heb gezegd.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): De Staatssecretaris vond het toen moeilijk om te zeggen dat die er zouden komen. Daar heeft hij dan ook gelijk in gekregen.

**Staatssecretaris Van Dam:** Dus zijn ze niet toegezegd.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): De mensen hebben er in ieder geval op gerekend. Er is zo over gepraat dat de jongeren vandaag ach en wee roepen omdat zij het idee hebben – dat blijkt ook uit de publikaties die ook de Staatssecretaris bereiken – dat de 600 die er van die 4000 overblijven te weinig zijn.

Hiermee wil ik niet beweren dat deze drie bewindslieden niet hard gewerkt hebben. Integendeel! Gedane beloften zijn echter niet waargemaakt en in de politiek is dat funest.

**Staatssecretaris Schaefer:** Zoals de gedoogplicht die wel in Keerpunt staat. Dat is de kiezers beloofd. Die hoefden zij niet te slikken, want die stond al in Keerpunt. Leest u dat er ook nog maar eens op na.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Ik sprak over een wetsontwerp dat nog in de Kamer moet komen. Daarin wordt toch voorgesteld dat de mensen de verbeteringen die er komen moeten gedogen. Op zich heb ik daar geen bezwaar tegen.

**Staatssecretaris Schaefer:** Die staat in Keerpunt en u was toch met een analyse daarvan bezig.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Die moet in ieder geval nog komen. De Staatssecretaris is er wel laat mee.

In de memorie van toelichting staat onder meer dat in enkele nota's het be-

leid is uitgezet, dat deze Regering wil voeren onder andere met betrekking tot de stadsvernieuwing, het huur- en subsidiebeleid, de Verstedelijkingsnota en de huisvesting van 1- en 2-persoons-huishoudingen.

Op basis daarvan, zo staat er, kwamen vele regelingen tot stand. Daarbij wordt niet verteld, dat deze regelingen zó onduidelijk zijn en zo vol tegenstrijdigheden zitten, dat de gemeentebesturen, die ze moeten toepassen, er heel weinig of niets van begrijpen. Regelmatig moeten de bewindslieden van VRO die gemeentebesturen dan ook bezoeken om tekst en uitleg te geven over de toepassing van deze regelingen. Op het departement omschrijft men deze werkzaamheden van de bewindslieden in de buitendienst als 'Veldwerk'.

Op enkele criteria in de memorie van toelichting wil ik nog de aandacht vestigen, namelijk de rechtszekerheid, rechtvaardigheid en begrijpelijkheid tegenover de burger, die van zeer grote betekenis zijn voor het voeren van een goed huisvestingsbeleid. Wij willen die niet rangschikken onder het gestelde: dat het onmogelijk is alle volledig tot hun recht te doen komen. Volledig tot zijn recht laten komen van rechtvaardigheid, rechtszekerheid en begrijpelijkheid tegenover de burger, is volgens ons een eerste vereiste voor 'goed wonen' en daar mag dan ook geen twijfel over bestaan.

De toenemende hang naar eigen woning-bezit zou zijn toe te juichen, indien er niet een aantal minder prettig aandoende nevenverschijnselen waren.

Er zijn verschillende oorzaken voor de vergrote vraag naar eigen woningen.

De huurprijs van nieuw gebouwde woningen werd zo hoog, dat het aantrekkelijker werd een eigen woning te kopen. Dit werd mede bevorderd door de vergrote mogelijkheden om leningen met gemeentelijke garanties af te sluiten.

Sommige eigenaren van huurflats wensten niet meer te verhuren en wilden de flats alleen beschikbaar stellen aan een koper. Als gevolg daarvan stonden in 1975–1976 vele van deze flats langdurig leeg. Zodoende is het aantal eigen woningen voor een deel noodgedwongen toegenomen.

De voorkeur voor de eengezinswoning als woonvorm is nog altijd zo groot dat men bereid is door de aankoop van een eengezinswoning grote financiële risico's te nemen. Dit wordt door de huidige financiële faciliteiten bovendien aangemoedigd.

Het nieuwe systeem van dynamische kostprijsuren blijkt bij de beleggers op grote bezwaren te stuiten. Op basis van deze regeling zijn ze dan ook niet bereid te investeren in duurdere huurwoningen. Volgens de memorie van toelichting is een tendens waarneembaar, dat de koopwoning de duurdere huurwoning verdringt.

Ten einde wat aan het aanbod van duurdere huurwoningen te doen is de Minister op de gedachte gekomen de bestaande woningbouwverenigingen te strikken voor de bouw van dit uit de markt geprijsde huurwoningentype. Als lokmiddel stelt hij gemakkelijke financiering met een vergaande gemeentelijke garantie in het vooruitzicht. Bevordering van goedkope woningwetbouw in de huursector lijkt mij voor de woningbouwcorporaties voorsnel nog een van de belangrijkste taken. Zo deze corporaties daar naast meehelpen de zgn. eigen woning in de beschutte sfeer te bevorderen, lijkt mij dit voldoende.

De Minister signaleert een dreigende tendens van terugslag en verschrapping in de nieuw- en vernieuwbouw. Hij wijdt dit aan de tekort schietende financiële mogelijkheden, waardoor de overheid wordt gehandicapt.

Om uit die impasse te komen noemt de Minister twee mogelijkheden:

- inventiviteit bij planvoorbereiding en productie;
- bereidheid van de gebruikers om redelijke lasten op zich te nemen.

Wat de inventiviteit bij planvoorbereiding en productie van woningen betreft, kan worden gewezen op een scala van door achtereenvolgende regeringen ondernomen pogingen in die richting. Het feit alleen al, dat deze Minister in 1977, tegen het einde van deze kabinetsperiode, hernieuwde aandacht vraagt van en een beroep doet op de vindingrijkheid van ontwerpers en bouwers van woningen, toont ons nu wel heel duidelijk dat de voorheen ondernomen pogingen niet het beoogde resultaat hebben opgeleverd. Overigens acht ik dit wel een aansporing voor de Minister, dit terrein nog eens nader te doen verkennen en te bevorderen, dat met een financieel haalbare productie en exploitatie een belangrijke bijdrage wordt geleverd tot verhoging van de wooncultuur.

De Minister blijkt nuchter genoeg om in inventiviteit niet alléén het middel te zien om uit de impasse te komen. Hij realiseert zich namelijk terdege, dat een stijging van de huidige huurquote daarbij noodzakelijk is, wat in de bewoordingen van de Minister vertaald, neerkomt op: bereidheid bij

## Tuinenburg

de gebruikers om redelijke lasten op zich te nemen.

Wij zijn het met de Minister eens, dat de toenemende bewustwording van de bewoners en hun toenemend verlangen om gekend te worden in de concretisering van woningbouwplannen van niet te onderschatten betekenis is. Want het wonen – goed of slecht – vormt een belangrijk deel van ons leven, dat bovendien doorwerkt in de overige levensfacetten. Het meest wordt de bewoner evenwel, méér nog dan bij nieuwbouw, betrokken bij vernieuwbouw, omdat hierbij in de ruimste zin van het woord sprake is van verbetering van het woongerief.

Voor verbetering van het woongerief not door vernieuwbouw zal het noodzakelijk zijn, dat de bewoners reeds bij het plannen maken gelegenheid krijgen mee te denken, omdat zij er bij betrokken zijn. Hun levensgeluk is inzet bij de vernieuwbouw.

Alle vindingrijkheid ten spijt zal de vernieuwbouw of sanering in de stadsdelen, die Staatssecretaris Schaefer voor ogen staat, in kwalitatief opzicht veelal zeer weinig aan het geluk van de bewoners kunnen bijdragen, omdat zij veelal aan de eerste en belangrijkste voorwaarde niet kan voldoen: het creëren van een woning met grotere leefruimte, zowel binnen als buiten de woning. Met het verwezenlijken van de plannen van Staatssecretaris Schaefer voor sanering en vernieuwbouw in oude stadswijken zullen enorme kapitalen zijn gemoeid, zonder een oplossing te geven voor de schrijnende kwalitatieve woningnood! Onze filosofie is dan ook: trek lering uit de fouten van de op kwantiteit gerichte naoorlogse bouw en streef bij woningbouw naar kwaliteit en goede leefruimte voor de sociaal zwakkeren!

De Staatssecretaris stelt op blz. 28 van de memorie van toelichting onder het hoofd 'Stadsvernieuwing', dat het bij deze begrotingsbehandeling voor het laatste jaar van dit kabinet nuttig is een terugblik te geven, vooral, neem ik aan, voor het onderdeel 'Stadsvernieuwing'. Veel aandacht wordt er gegeven aan de 'woningverbetering'. Terrecht, zo staat er, het meest op de voorgrond tredende onderdeel dat onder stadsvernieuwing wordt verstaan.

In het nieuwe stadsvernieuwingbeleid krijgt de aanpak van woningen in particulier bezit verhoogde prioriteit.

De verbetering van woningwetwoningen is de afgelopen jaren goed van de grond gekomen, constateert de Staatssecretaris. Wellicht is dat één van de oorzaken, dat men in verschillende gemeenten weinig voelt voor de

prioriteitstelling van de Staatssecretaris en men een eigen weg wenst te bewandelen met betrekking tot de stadsvernieuwing. Uit alles blijkt dat de bewindsman weinig waardering heeft voor het beleid van veel gemeenten om woningbouwverenigingen tot aankoop van verbeterbare particuliere woningen te animeren.

Staatssecretaris **Schaefer**: Hoe komt u erbij! Ik heb net vijf dagen geleden een regeling hiervoor gepresenteerd.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Ik heb het uit de memorie van toelichting gehaald.

Staatssecretaris **Schaefer**: Daarin staat nergens, dat ik geen waardering heb.

De heer **Tuinenburg** (DS'70): Ik kom er nog op terug. Er blijft de Staatssecretaris dan ook niets anders over – dit staat ook in de memorie van toelichting – dan 'ook voor deze manier van doen doeltreffende steun' te geven. Het zal niet van harte gaan. Dit is op zich zelf niet bezwaarlijk, want het staat in de memorie van toelichting.

Mijnheer de Voorzitter! In het stadsvernieuwingbeleid staat de kleinschalige aanpak voorop. De aanpak hetzij kleinschalig of grootschalig is vanzelfsprekend afhankelijk van:

1. de financiële mogelijkheden,
2. de beschikbare ruimte en
3. de bestemmingsplannen.

In de kleine woongemeenschappen is de ontwikkeling veelal op kleinschalige wijze tot stand gekomen. In Amsterdam en in vele andere grote steden zijn onder andere in de jaren 1870–1880 op grote schaal duizenden woningen gebouwd. Bekend is deze tijd, als die van de zogenaamde revolutiebouw. Amsterdam spande daarbij de kroon met 50.000 arbeiderswoningen.

De snel tot verval gekomen wijken zijn niet op te knappen door hier en daar met nieuwbouw een gat op te vullen en bovendien zijn de kosten van het bouwen ter opvulling van een gat ongeveer 25% hoger. De veelal troosteloos aandoende stedenbouwkundige structuur roept op tot herbezinning bij het zoeken naar een oplossing voor het woonprobleem, waarbij de mens centraal dient te staan.

Mijnheer de Voorzitter! In de afgelopen jaren zijn ten aanzien van de vernieuwbouw van woningen belangrijke resultaten geboekt. Toch stel ik, dat het door vernieuwbouw herindelen van woningen binnen de bestaande meestal vochtdoorslaande muren niet veel met stadsvernieuwing te maken heeft! Het 19e-eeuws straten-stramien kan voor buitenstaanders dan wel ge-

zellig aandoen, het wonen is er vaak minder waardevol.

In de komende jaren zal het accent dan ook meer moeten worden gelegd op de aanpak en reconstructie van gehele wijken in hun totaliteit, zij het, uiteraard, in fasen.

Mijn fractie stelt als uitgangspunt bij woningverbetering, dat de bewoners in niet mindere mate dan de eigenaars bij de totstandkoming van de maatregelen een duidelijke inspraak verkrijgen evenals medezeggenschap bij de uitvoering van de verbetering.

Voor het ontwerpen en vaststellen van structuur- en bestemmingsplannen wordt de inspraak van de zijde der bewoners steeds minder effectief en uit de praktijk blijkt dan ook dat alleen beroepsmatig erbij betrokkenen, ook wel beroepsinsprekers, hun invloed blijven aanwenden. Deze procedure kost dan ook – vaak onnodig – veel geld. De stapels ingebonden boekwerken die ons steeds bereiken, onder andere pas nog inzake de Verstedelijkingsnota, zijn een schrijnend bewijs van verspilling. Met deze veelal onnodige kosten en energieverpillende activiteiten moet men durven te kappen.

Deze tot zinloze inspraak gedegradeerde medezeggenschap van de burgerij maakt de tot nu toe gevolgde procedure bij de plannen tot stadsvernieuwing tot een paskwil en eist een volledige herziening van de tot nu toe gevolgde gedragslijn.

Mijnheer de Voorzitter! Het slagen van de voorgenomen stadsvernieuwing is in hoge mate afhankelijk van de te verstrekken financiële steun aan gemeentelijke en andere instanties die op dit gebied een bijdrage leveren. Dit geldt zowel voor woningverbetering als voor alle andere structuur- en herindelingsplannen. Van belang is evenwel dat de grote steden hun bestuursbeleid verbeteren, dat een verantwoord financieel beleid wordt gevoerd.

De ruimtelijke ordening is van groot belang, speciaal in een land, dat een kleine oppervlakte aan een grote bevolkingsdichtheid paart. Hier mag men dan ook niet streven naar een lage bebouwingsdichtheid. Dit standpunt werd op 12 oktober tijdens de algemene beschouwingen opnieuw door onze fractie naar voren gebracht. Hoewel de Regering heeft gekozen voor steden, bevordert ze op hetzelfde moment gezinsverdunding. Die geeft juist een lagere woondichtheid met als gevolg dat om eenzelfde aantal gezinnen te herbergen men nu meer ruimte nodig heeft.

Het huursubsidiebeleid bevordert het gebruiken van woonruimte met geringere woondichtheid dan vroeger,

## Tuinenburg

bij voorbeeld door het stimuleren van een- en tweepersoonshuishoudens. Ook het verhuren van kamers is niet meer aantrekkelijk. Bij kamerverhuur kan men het recht op subsidie verliezen en bovendien moet men over de inkomsten uit kamerverhuur inkomstenbelasting betalen.

Veel in het subsidie- en huurbeleid is met elkaar in tegenspraak. Het blijft een wonderlijk gedoe. Aan de ene kant geeft de overheid allerlei subsidies, maar anderzijds worden de stichtingskosten van woningen nodeloos verhoogd door het BTW-tarief op 18% te brengen. Onze fractie heeft voorgesteld het BTW-tarief voor de woningbouw te verlagen tot 4%, hetgeen uitvoerig is gemotiveerd in ons rapport 'Uit de Slop', gepubliceerd in januari 1976. Dan zou veel minder huursubsidie gegeven behoeven te worden.

In Keerpunt '72 wordt al gesproken over geïndexeerde leningen in de woningbouw, maar er is niets van terecht gekomen. Onze fractie heeft reeds verscheidene malen een lans gebroken voor het invoeren van welvaartsvaste leningen met een looptijd van bij voorbeeld 50 jaar, een geïndexeerde aflossing (een index als die voor ambtelijke pensioenen) en een rente van nul. Zulke leningen zouden opgenomen kunnen worden voor de financiering van de woningbouw, ook door pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. De aanvangshuur wordt dan lager dan thans (bijv. 2% van de koopsom en voorts nog wat voor onderhoud, totaal circa 4% van de koopsom) en het bespaart de overheid bovendien nog grote bedragen aan subsidie.

Wat betreft de bouwnota wil ik volstaan met enkele aanhalingen – let wel – uit de rede van de Directeur Bouwnijverheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gehouden op 10 november te Tiel.

1. Gesteld wordt, dat de bouwnota geen woningbouwnota is, maar integendeel een nota over de bouwnijverheid.

2. Naar aanleiding van de 1%-operatie is op de bouw aanmerkelijk bezuinigd; de bouw heeft een lagere prioriteit gekregen.

3. Er komt met de Nota bouwbeleid geen samenvattende beschouwing op tafel, maar een soort draaiboek, dat als uitgangspunt voor de verdere meerjarige bouwprognoses kan dienen.

4. Bewust is nagelaten een allesomvattende visie te presenteren op de bedrijfstak bouw. Men heeft het mis als men denkt dat dit alles als een ontbreken van visie beschouwd zou kun-

nen worden; dit nalaten is nu juist de visie.

5. Toegegeven wordt dat, in het verleden mischattingen zijn gedaan; de belangrijkste functie van een prognose is dat er geen al te grote waarde aan moet worden toegekend.

Mijnheer de Voorzitter! Na deze mededelingen van de Directeur Bouwnijverheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening lijkt het mij niet alleen gewettigd, maar ook volkomen verantwoord om de bouwnota 1977 voor kennisgeving aan te nemen.



De heer **Van Kuijen** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Wij bevinden ons nog midden in de procedure die uiteindelijk moet leiden tot de formulering van een nieuw nationaal ruimtelijk beleid. Verschillende sprekers voor mij hebben er al op gewezen dat deze Minister zich daarvoor erg heeft ingezet. Graag sluit ik mij aan bij de waarderende woorden die hij voor zijn inzet heeft gehoord.

Toch moet de vraag worden gesteld of de ruimtelijke ordening van ons land zoals die zich in de jaren '90 zal voordoen vooral het gevolg zal zijn van de in de derde nota over de ruimtelijke ordening neergelegde en nog neer te leggen beleidsvoorstellen, dan wel van het economische structuurbeleid zoals dat in de Nota selectieve groei is geformuleerd.

Bij de behandeling van de laatstbedoelde nota, maar vooral ook bij de behandeling van de begroting voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne is al uitvoerig over de verhouding tussen het facettenbeleid en het structuurbeleid gesproken. Wij hebben bij die behandeling opgemerkt dat het onjuist is het milieubeleid slechts als corrigerende factor van het economische structuurgebeuren te zien. Dat, vooral tegen de achtergrond van de, door niemand bestreden, opvatting dat uiteindelijk het menselijk handelen op onze planeet binnen het, slechts beperkt oprekbare, biologische ecosysteem zal moeten worden geperst.

Een soortgelijke spanning doet zich voor tussen het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en het economische beleid. Als belangrijk voordeel kan hierbij worden genoemd dat deze Minister in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening en in de structuurschema's over een instrumentarium beschikt of zal beschikken om de ruimtelijke consequenties van het sectorbeleid te toetsen. De spanning, ontstaan door de noodzaak con-

flicterende claims op de ruimtelijke inrichting met elkaar te verzoenen, doet zich zowel bij het formuleren als bij de realisering van dat beleid voor. Het minste dat van een voor het facetbeleid verantwoordelijke minister mag worden verwacht, is ons inziens het signaleren van het bestaan van die spanning.

Opmerkelijk echter is dat de Minister, althans wat de memorie van toelichting betreft, in dit verband spreekt over optimale beslissingen. Op blz. 49 van de memorie van antwoord wordt geconstateerd, dat de drie thema's die het regeringsbeleid ten aanzien van de bevolkingsverspreiding, verstedelijking en mobiliteit kenmerken, te weten de vermindering van ongelijkheden en van achterstanden, de zorg voor de steden en de zorg voor het milieu, niet alle tegelijk volledig kunnen worden gehonoreerd en dat daarom naar optimale beslissingen moet worden gestreefd. Wil de Minister die onmogelijkheid nader toelichten? Kan hij duidelijk maken waarom in dit verband van een 'optimum' wordt gesproken en niet veeleer van een 'compromis', wat naar onze mening in dit verband meer voor de hand had gelegen?

Bij de bespreking van de verstedelijkingsnota hopen wij op dit thema nog uitvoerig terug te komen. Ik volsta thans met op te merken dat zelfs het daarin geschetste milieuvriendelijke scenario I, door sommigen reeds als een 'nostalgisch kabouterverhaal' gekenmerkt, naar onze mening slechts een milieuvariant van het trendscenario is, waarbij te weinig aandacht aan andere maatschappelijke knelpunten is besteed. Kiezen voor het milieu kan niet worden los gezien van keuzen op het terrein van welzijn, vrede en macht.

Ook de uitvoering van het geformuleerde compromisbeleid uit de verstedelijkingsnota is niet zonder meer gegarandeerd. Enerzijds is bij de behandeling van de structuurnota al door verschillende sprekers al dan niet met instemming, geconstateerd dat de daarin geschetste economische ontwikkeling grote kans maakt uit te lopen op het ontstaan van een hoogwaardige grootstedelijke structuur met internationale allure, het 'E-milieu'. Wij achten een dergelijke ontwikkeling in strijd met het in de verstedelijkingsnota voorgestane beleid. Anderzijds vrezende wij dat de realisering van dat beleid zal stuklopen op het ontbreken van een voldoende instrumentarium, bijvoorbeeld om in voldoende mate nieuwe werkgelegenheid te scheppen – ik denk hierbij aan het westen van



## Van Kuijen

Noord-Brabant – en om de groei van de mobiliteit te beheersen.

Ten slotte draait het erom dat wij niet, of nog niet, voldoende inzicht hebben in de door ons zelf gemaakte maatschappelijke systemen om te weten, hoe wij die systemen voldoende fijnzinnig moeten sturen. Ook ontbreekt de politieke overeenstemming over de richting, waarin wij zouden moeten sturen, zoals de Minister tijdens de openbare commissievergadering over de nota-Bouwbeleid ten aanzien van de mobiliteit opmerkte. Toch zal naar wij hopen het structuurschema-Verkeer en vervoer gebaseerd zijn op een fundamentele bezinning op de in de toekomst noodzakelijk geachte en gewenste mobiliteitsbehoeftebevrediging.

De structuurschema's die wij tot nog toe onder ogen hebben gehad, zaten overigens nogal ruim in hun jasje. Dat hangt natuurlijk samen met de politieke onzekerheid of onenigheid over de in de toekomst gewenste ontwikkeling. Dat, nog afgezien daarvan, behoeftenraming moeilijk is, blijkt wel uit de discussies in Zuid-Holland over de verschillen in de ramingen van de toekomstige woningbehoeften die bestaan tussen de nota-Alternatieven en Varianten van het college van gedeputeerde staten en de verstedelijkingsnota.

Dit alles overwegende, belooft het een gigantische taak te worden om te zijner tijd de verschillende visies en ruimtelijke claims uit de deelnota's en de structuurschema's te integreren. Wellicht zal dat deze Minister niet meer gegeven zijn. Vandaar dat het ons van belang lijkt daarover nu nog enkele wijze woorden van hem te horen.

Met belangstelling zien wij uit naar de nota landelijke gebieden. Het lijkt ons erg belangrijk dat daarin, zoals in de memorie is toegezegd, ook een beleid uiteen zal worden gezet voor de kleine kernen. Overigens geldt ook voor het beleid ten aanzien van de landelijke gebieden dat een goed instrumentarium nodig is. In dit verband kan het ontbreken van integrale bestemmingsplannen voor het buitengebied grote problemen opleveren. Ook mevrouw Groensmit wees daar al op.

In antwoord op vragen van de leden Giebels en Janssen heeft de Minister in februari 1974 een overzicht van de stand van zaken gegeven. Die bleek toen nogal verontrustend te zijn. Hoe is de situatie nu? Is de Minister het met ons eens dat het dikwijls ook financiële redenen zijn die het tot stand ko-

men van dergelijke bestemmingsplannen belemmeren? Het is immers bij dergelijke plannen minder gemakkelijk de plankosten op de exploitatie van een bouwplan te laten drukken. Ze komen derhalve volledig voor rekening van de gemeente. Zou het wellicht een stimulans kunnen zijn subsidiemogelijkheden voor dergelijke plankosten te scheppen? Ik denk hierbij aan een post analoog aan de subsidiepost voor plankosten van groeigemeenten.

Ik wees zojuist op de problemen die zich voordoen bij het bepalen van de toekomstige maatschappelijke behoefte aan woningen, bedrijfsbebouwing en infrastructurele voorzieningen. Die problemen zijn nog groter bij het waarderen van de invloed die ons handelen op het ecosysteem heeft. Over de onderlinge samenhang binnen ecosystemen weten we nog zo goed als niets. Puur inventariseren is al moeilijk en waarderen is, juist omdat het noodzakelijke wetenschappelijk inzicht ontbreekt, een subjectieve zaak.

De oprichting van een centrum voor milieukartering is daarom voor ons niet zonder meer aanvaardbaar. Voorkomen zal moeten worden dat de miliefactor, eenmaal gekarteerd zijnde, als een vast gegeven zal worden gehanteerd bij de afweging tegen noodzakelijk geachte ingrepen. Beter is het voortdurend de noodzaak van de ingreep tegen het milieuverlies af te wegen. Milieu-effect-rapportering biedt daarvoor een betere mogelijkheid. Daarbij zou een milieu-inventarisatie zeker erg nuttig kunnen zijn.

Daarover spreken wij overigens verder nog met andere bewindslieden. Ik heb deze zaak hier even vermeld omdat de Minister in de memorie zegt initiatieven op Europees niveau tot onderlinge afstemming van methoden van milieukartering krachtig te willen steunen.

De komende wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening heeft al veel reacties uitgelokt, ook weer in dit debat, met name het mogelijk vervallen van het kroonberoep. De Minister heeft er recentelijk in een persinterview ook uitvoerig aandacht aan besteed. Ik hoop dat de enkele opmerkingen die ik er over zal maken meer zullen kunnen spelen bij de vormgeving van het uiteindelijke wetsontwerp.

Als wij goed zijn ingelicht, dan berust de mening van de Minister dat de te lange duur van de bestemmingsplanprocedure, althans voor een deel, te wijten is aan ingestelde kroonberoepen, niet op voldoende hard bewijsmateriaal. De Kroon heeft tot nu toe in vele plannen, waarbij het ging

om ontwikkelingen die vanuit een oogpunt van milieubeheer schadelijk zouden zijn, naar onze mening terecht, dergelijke ontwikkelingen gekeerd. De Minister heeft er kennelijk problemen mee dat de afweging van wat de voorkeur verdient, bebouwing of behoud van een natuurgebied, uiteindelijk door een niet democratisch gekozen orgaan als de Raad van State plaatsvindt. Dat bezwaar spreekt ons wel aan. Wij menen echter dat daaruit niet moet volgen dat dit hoogste beroep dient te worden afgeschaft. Liever zouden wij dan mogelijkheden voor een meer democratische basis voor het hoogste beroep ontwikkeld zien. Wellicht zou de mogelijkheid om contrair te gaan kunnen worden verruimd.

Wellicht zijn er ook mogelijkheden om het parlement erbij te betrekken. Een en ander mag uiteraard geen verlenging van de procedure tot gevolg hebben.

Wij zijn het van harte met de Minister eens dat de gemeenten de bevolking als regel in een vroeg stadium bij het tot stand komen van bestemmingsplannen dienen te betrekken. Wij willen een daartoe strekkende wettelijke regeling graag steunen. Wij menen echter dat die inspraakverbetering niet als vervanging van het kroonberoep kan worden gezien. Het gaat immers dikwijls om een heel moeilijke afweging van directe lokale belangen, zoals woningbouw, tegen wat minder gemakkelijk hard te maken langere termijn belangen met dikwijls een bovenlokaal karakter. Wie enige persoonlijke ervaring heeft met deze besluitvorming op lokaal niveau – hoe eerlijk men daar ook probeert af te wegen – en bovendien beseft dat een intensief vooroverleg in verschillende stadia tussen gemeentelijke en provinciale instanties vooraf gaat aan het ter visie leggen van een ontwerp-bestemmingsplan, kan naar onze mening niet volhouden dat, indien gewenst, toetsing van een bestemmingsplan op hoog niveau overbodig zou zijn.

Het lid **Tilanus** vervangt het lid **Vondeling** op de voorzittersstoel.

De heer **Van Kuijen** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil ook graag de aandacht van de Minister vragen voor de ontwikkelingen in de Noordzee. Bij de begrotingsbehandeling Milieuhygiëne heb ik geprobeerd om aan te tonen dat het mariene milieu thans reeds ernstig is aangetast en dat een versnelling hiervan – mede gezien de ontwikkelingsfase waarin de off-shore-activiteiten thans nog verkeren – onvermijdelijk is.

## Van Kuijen

Bij de begroting Verkeer en Waterstaat hebben wij gesproken over de problematiek die met de eventuele realiserings van een Noordzee-eiland zou samenhangen. Het lijkt ons erg belangrijk dat de Kamer toen de wens uitsprak hierover regelmatig te worden geïnformeerd, aangegeven heeft welke aspecten diepgaand bestudeerd moeten worden en bovendien heeft uitgesproken dat de beslissing over zo'n eiland en procedure van de planologische kernbeslissing zal dienen te doorlopen.

Het grote probleem is echter dat een planologisch kader voor de ontwikkelingen in de Noordzee volstrekt ontbreekt. Een dergelijk kader, dat volgens ons onder de primaire verantwoordelijkheid van de Minister belast met de ruimtelijke ordening, tot stand zou moeten komen, zou een mogelijkheid bieden om doelstellingen en prioriteiten voor dit gebied vast te stellen, op grond waarvan een afweging mogelijk zou worden bij de beoordeling van een bepaalde vorm van gebruik. Ook zou dan meer duidelijkheid kunnen worden geschapen over de verantwoordelijkheid van de verschillende politieke niveaus. Voor zover mij bekend, geldt de wet ruimtelijk ordening niet buitengaats. Het is toch wel merkwaardig dat de provincie Zuid-Holland, Rotterdam, Rijnmond, maar ook het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ontbreken in de ambtelijke stuurgroep-Biesheuvel die zich al geruime tijd met het Noordzee-eiland bezighoudt.

In dit verband een enkel woord over een mogelijke uitbreiding van de Maasvlakte. Daarover wordt iets signaleerd in de nota-selectieve groei. Ook bij gelegenheid van de intrekking van de aanwijzing-Rijnpoorthaven, heeft de Minister enkele opmerkingen in die richting gemaakt. Er bestaan op het lokale niveau bezwaren tegen een mogelijke uitbreiding. Wij delen die bezwaren. Wij menen dat een dergelijke uitbreiding in het zwaar belaste Rijnmondgebied niet verantwoord is. Wij menen ook dat een verdergaande verslechtering van het unieke natuurgebied op Voorne zou kunnen optreden.

Bij de vaststelling van de huidige demarkatielijn, in het begin van de jaren zestig, is de Kamer uitvoerig betrokken geweest. Wij vernemen graag van de Regering hoe zij zich voorstelt, de eventuele besluitvorming over deze zaak thans te doen verlopen. Wij menen dat het gewenst is dat de Kamer opnieuw bij de besluitvorming zal

worden betrokken en dan wel in een zo vroeg stadium dat het de Kamer mogelijk is, kennis te nemen van de opvattingen die hieromtrent bij de lagere overheden en de bevolking leven. Gaarne vernemen wij of de Minister bereid is, dit toe te zeggen.

Ik kom thans te spreken over de nota-bouwbeleid en de stadsvernieuwing. Het bouwbeleid is al uitvoerig besproken in de OCV en ik zal er niet te diep op ingaan. Een andere, niet onbelangrijke, reden is dat mevrouw Van der Heem hierover namens ons zou spreken, en ik vanmorgen pas vernam dat zij ziek is geworden. Ik zal voornamelijk moeten volstaan met te verwijzen naar hetgeen erover namens ons tijdens de OCV is gezegd.

Wij menen dat de Regering tijdig heeft ingezien, dat de bouwproductie niet langdurig kunstmatig op een bepaald peil moet worden gehouden om al te grote werkloosheid in die sector te voorkomen. Met aanvullende werken dient men slechts na te streven dat de aanpassing van een te grote bouwcapaciteit aan een kleiner geworden vraag zo geleidelijk mogelijk zal verlopen, opdat mensen, werkzaam in de bouw, tijd en gelegenheid krijgen om ander werk te vinden en om daarvoor eventueel omschoold te worden. Ik verwijs hierbij ook naar hetgeen namens onze fractie is gezegd in de tweede termijn van de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken.

De tweede reden waarom wij vinden dat een programma van aanvullende werken een tijdelijk karakter moet hebben en dat dit instrument met grote zorgvuldigheid moet worden gehanteerd, is dat de planologische inpassing van deze werken dikwijls veel te wensen overlaat. Maar al te dikwijls gaat het om werken die in een lang vervlogen tijd zijn getoetst op planologische of verkeersaspecten, die nu nog in de subsidiemolen meedraaien, doch die wellicht bij nieuwe toetsing – ik heb wel enkele concrete voorbeelden in het achterhoofd – wellicht anders bezien zouden worden.

Met voortvarendheid heeft de Staatssecretaris belast met de zorg voor de stadsvernieuwing, gewerkt aan een programma waarmee steden en dorpen leefbaar blijven of weer leefbaar gemaakt worden. Mede uit een oogpunt van cultuurbewoud in ruime zin en uit een oogpunt van ruimtelijke ordening achten wij stadsvernieuwing zeer belangrijk en urgent.

Wij zijn blij met de nieuwste regeling van de Staatssecretaris waarin hij hogere bedragen beschikbaar stelt voor verbetering van particuliere wonin-

gen, omdat dit de kleinschalige stadsvernieuwing en het initiatief van de bewoners zelf zeer kan stimuleren. Wel achten wij het van belang dat veel bekendheid wordt gegeven aan deze regeling, wellicht via de televisie.

Wij zijn ook blij met de uitspraak van de directeur stadsvernieuwing van het departement, de heer Arink, van enige dagen geleden, dat het accent in de bouw moet worden verschoven van nieuwbouw naar herstelbouw en vernieuwbouw. Zo'n accentverschuiving zal veel arbeidsplaatsen scheppen, vooral voor gespecialiseerde krachten. Aangezien veel mensen in de bouw nog onvoldoende dergelijke specialistische vakbekwaamheid tijdens hun opleiding hebben kunnen verwerven, vragen wij de bewindslieden om in samenwerking met hun collega's van Sociale Zaken en van Onderwijs in het kader van werkgelegenheidsprogramma's bouwvakkers de mogelijkheid te bieden, hun vakbekwaamheid zodanig uit te breiden, dat zij in de vernieuwbouw en de herstelbouw werk kunnen blijven verrichten als zij dat wensen.

De Staatssecretaris belast met de volkshuisvesting, heeft een goede wending gegeven aan het verschaffen van woonruimte aan mensen die niet in gezinsverband leven. Ook met zijn beleid met betrekking tot de huren kunnen wij in grote lijnen instemmen. Wij zullen daarop echter meer uitgebreid terugkomen bij de behandeling van de huurwetten die door de Regering zijn ingediend.



De heer **Van Rossum** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Het is in de bouwkunde, bij het kadaster en in de planologie een goed gebruik om alles op schaal te tekenen. Met dat schaafeffect is men dan ook bij het ministerie vanouds zeer bekend en vertrouwd. Naast de bouwkundige en planologische ontwerpen die betrekking hebben op de dode materie wil men nu ook via allerlei dure en ingewikkelde onderzoeken een blauwdruk op schaal maken van het maatschappelijke gebeuren in en rond de bouw, om dit via onderzoeks- en beleidsrapporten te laten uitmonden in structuurschema's voor 20 à 30 jaar en dit dan ook duidelijk vast te leggen. Het probleem lijkt dan ook erg eenvoudig. Een particulier gaat naar een architect, vraagt om een huis te ontwerpen, hij geeft een vage of meer gedetailleerde omschrijving van zijn wensen en van het bedrag dat hij wil besteden en de architect kan aan de gang gaan. Als hij behalve met de eisen van zijn cliënt maar rekening houdt met planologische voorschrif-

ten, de geldende bouwverordening en redelijk te stellen welstandseisen, dan kan alles vrij vlot volgens plan verlopen.

Indien het ontwerp gereed is, krijgt de cliënt alle inspraak die hij wenst, doch het aantal aan te brengen wijzigingen wordt dan gelimiteerd door de reeds genoemde externe randvoorwaarden, door het te besteden bedrag en door de extra kosten die een architect in rekening brengt als hij een geheel nieuw plan of een grondig gewijzigd ontwerp moet vervaardigen. Welnu, hier is het maatschappelijke bouwprobleem schaal zeg maar 1 : 1000. De vraag is nu of ik er van uit mag gaan dat het bouwen van een wijk van 1000 woningen met bewoners van allerlei rang en stand, met eigen woningen en huurwoningen, in zijn verschillende schakeringen even simpel verloopt als die van de eenvoudige particuliere woning? Mocht u het nog niet weten: de praktijk leert anders.

Het inspraakbeleid berust op een bepaald te groot vertrouwen op de mens in zijn organisatorische verbanden. De gevallen mens is hatelijk en elkander hatende is hij vaak vervuld met jaloezie. Niet voor niets staat er in het laatste gebod: Gij zult niet begeren uw's naasten huis. Dat komt dus ook vanouds in Gods wet voor. Het gaat er dan duidelijk om, om met de profeet Micha (6:8,9) te spreken, dat God de mens bekend heeft gemaakt met wat goed is. Wat eist dan de Here anders dan recht te doen, weldadigheid, lief te hebben en ootmoedig te wandelen met uwen God? De stem des Heren roept tot de stad, hoort de roede aan wie ze besteld heeft. Hier vloeit nog een bron van moeilijkheden, ook in het stedelijke vlak, uit voort.

Juist wanneer ik over het schaalverband spreek, moeten wij zien hoe het in de praktijk gaat. Streekplannen en bestemmingsplannen – op zichzelf heel goede instrumenten – vragen ontzettend veel tijd en geld, juist door de inspraak die daarmee gepaard gaat. Het kan vele jaren duren eer dat men zover komt dat alle planologische hindernissen zijn opgeruimd en men kan gaan bouwen. Alle kosten voor het afsluiten van die fase in de overheids-sfeer gaan gewoon door met alle wijzigingen die uit de procedures voortvloeien. Dat is namelijk het grote verschil met het particuliere huis. Alle kosten die met streek- en bestemmingsplannen gepaard gaan, worden door de overheid betaald. Daardoor zijn ze financieel dikwijls niet meer relevant, want het gaat uit de grote pot. Lang le-

ve de solidariteit en op dat altaar schijnt het kabinet alles te willen offeren.

Na zeer tijdrovende en geldverslindende planologische besluitvorming gaat niet één maar een groot aantal architecten aan het werk om gezamenlijk de woningen en eventueel andere gebouwen in de wijk te ontwerpen. Voor gebouwen in de vrije sector, legt dat al veel meer beperkingen op dan bij het vrijstaande huis. Er is echter uitzicht op dat er binnen redelijke tijd nog gebouwd wordt. Bij woningwetcomplexen of series premiekoopwoningen moet men ter wille van de prijs – er is altijd nog zoiets als een curveprijs – naar een zekere uniformiteit streven.

Nu staan wij voor de keuze: óf een zeer ruime inspraak voor toekomstige bewoners, zo die al bekend zijn. Dan gaat het met het effect, zoveel hoofden, zoveel zinnen. Dit is een langdurige procedure, met kans op veel wijzigingen met alle kosten vandien. Of alle goedkeuringen moeten zo snel mogelijk worden verworven zodat er gebouwd kan worden. De Ministers, de Staatssecretarissen en vele meestal politiek geëngageerde actiegroepen kiezen voor het eerste model, de bouwers en zeer veel mensen die werkelijk om een huis zitten te springen, kiezen voor het tweede model. Beide modellen hebben bepaald hun aantrekkelijke kanten. Dat valt niet te ontkennen. Inspraak kan een heel goede zaak zijn, doch deze vraag – die ik ook aan de bewindslieden wil stellen – rijst bij onze fractie steeds meer: Verkijkt men zich hier ook niet op het schaaffect?

Als ik nu op mij laat inwerken wat in de stukken staat, dan willen de bewindslieden nog veel verder met de inspraak en moet er een vorm komen van democratisering of zelfs medebeslissing. Het recht moet dan aan alle belanghebbenden toekomen. Dan zal er spoedig een eind komen aan alle grote stedenbouwkundige projecten, want dan worden die door de veelheid van meningen nog meer vertraagd. Wij lopen dan de kans dat het aantal te bouwen woningen nog sneller zal teruglopen dan de laatste jaren al het geval is, hetgeen ons ten zeerste zou spijten.

Men komt dan vanzelf tot de ook door onze fractie toegejuichte kleinschaligheid. Dan voelt men direct het schaaffect dat, onbedoeld op praktische overwegingen, juist door de uitgebreide inspraak en de zo toegejuichte democratisering is ontstaan. Uit deze beschouwingen blijkt dan wel dat onze fractie en Staatssecretaris Schaefer elkaar in het krottenplan uitstekend

kunnen vinden. Hierbij is sprake van het opruimen van vaak abominabele woningtoestanden en vaak voor de gezondheid schadelijke half vervallen, oude en natte woningen – al of niet aan dijken – en het ter plaatse of elders vervangen – in overleg met de betrokkenen, de beste vorm van inspraak – door pandjes die het nodige woongefrie bieden en het aanzien van de woonomgeving ten goede komen. De laatste vijf jaar zijn er 5131 woningen onbewoonbaar verklaard. Hoeveel van die woningen zijn nog bewoond? Ik zie namelijk nog heel wat van die woningen die toch nog onverklaarbaar bewoond zijn.

Het doel van het krottenplan is ideaal. De aanpak heeft terecht veel lof geoogst, doch het resultaat is blijkens de gegeven schriftelijke antwoorden zeer mager. Dit is begrijpelijk, omdat het nog maar kort werkt. Als het bij eenvoudige projecten van één of enkele pandjes al zoveel tijd vraagt, wat zal dan het schaaffect zijn als men het in het groot gaat aanpakken in het kader van de Wet op de stadsvernieuwing? Moet die tijd dan ook op schaal gemeenten worden; misschien kwadratisch of tot de derde macht? De waardering voor dit krottenplan, zowel bij de gemeentebesturen als bij de bewoners, moet worden gezocht in hun belangstelling om op het platteland te blijven wonen. Die belangstelling is echter groter dan alleen met betrekking tot de huizen die in plaats van krotten komen. Daarmee kom ik vanzelf tot het pleidooi om plattelandskernen niet zodanige stroppen om de nek te leggen, dat zij stikken en dat wij een leegloop van het platteland krijgen, zoals dat enige jaren geleden in Frankrijk tot grote problemen leidde.

Gezinsverdunding heeft zowel in de stad als op het platteland plaats. Dat leidt tot meer woningen en eveneens tot afstandsvergroting. Helaas heeft bij deze bewindslieden een wat onevenwichtige beoordeling plaats: minder bezetting per woning wordt zeer positief beoordeeld, minder bezetting per auto wordt zeer negatief beoordeeld. Leiden beide niet tot extra-ruimtebeslag en moeten zij dientengevolge niet gelijk beoordeeld worden? Moet de grotere woonruimte per inwoner, evenals trouwens de grotere mobiliteit, niet beide als een grotere vrijheid worden ervaren en moet dat niet geacht worden tot de verworvenheden van het westerse leefpatroon te behoren?

Is het niet een logisch uitvloeisel van dit leefpatroon dat in die westerse samenleving minder belangstelling be-



## Van Rossum

staat voor de hoogbouw, waar het huisvesten van mensen – speciaal van gezinnen met kinderen – als een opbergstelsel in een ladenkast wordt ervaren? Is het toevallig dat de landen waar de hoogbouw toeneemt, overwegend socialistische volksrepublieken zijn?

Dit is te vinden in het antwoord op vraag 10. Mag daaruit niet worden afgeleid dat wooncultuur en politiek toch meer met elkaar te maken hebben dan de bewindslieden ons soms willen doen geloven?

Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de eigen woningen en de huurwoningen op het platteland en in de steden; ik verwijs naar het antwoord op vraag 124. Onze fractie kan het waarderen, indien de bewindslieden streven naar opvoering van het eigen woningbezit. Hoe moet dit streven echter gezien worden in het perspectief van de gebundelde deconcentratie met groeikernen en groeisteden met een zeer hoog percentage huurwoningen en geen of vrijwel geen uitbreiding van kleine kernen met een zeer hoog percentage eigen woningen? Over inspraak gesproken: het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten heeft een enquête gehouden, waaruit bleek dat 48% van de ondervraagden in een plaats met minder dan 20.000 inwoners wilde wonen en dat slechts 12% in een kern met meer dan 100.000 inwoners wenste te wonen. Het artikel in 'Stedebouw en Volkshuisvesting' van mr. Houben wijst in precies dezelfde richting.

Reeds nu is er sprake van een verhuisstroom van het dichtbevolkte westen van ons land naar de provincies Gelderland en Noord-Brabant. Het Centraal Planbureau heeft reeds voorspeld, dat tot 1990 enkele honderdduizenden westerlingen naar Gelderland en Noord-Brabant zullen migreren. Het gesignaleerde onbehagen over groot-schalige woonmilieus dient ernstig te worden genomen. Ieder die iets met woningbouw te maken heeft – en zeker geldt dit voor de overheid – zal er rekening mee moeten houden.

Er bestaat wel degelijk een samenhang tussen, bijvoorbeeld, tevredenheid met de woonsituatie en geestelijke en lichamelijke gezondheid, tussen woonmilieu en welzijn, tussen woonwijk en criminaliteit. Kortom, de maximale woontevredenheid leidt tot een evenwichtiger samenleving. Moet niet worden gevreesd dat, alle goede bedoelingen ten spijt, de duidelijk uitgesproken voornemens van de bewindslieden op dit punt meer luchtkastelen

zullen blijken te zijn dan een reële toename van de woonsatisfactie en van het eigen woningbezit? Is het instemmen met de aankoop van een groot aantal woningen in Rotterdam en Groningen – dit zijn beide steden met een duidelijk politiek gericht bestuur – niet een teken aan de wand? Zijn de bewindslieden nog enthousiaster indien in gemeenten met een anders gekleurd bestuur voorstellen komen om gemeente- en corporatiewoningen aan particulieren te verkopen?

Is het niet te optimistisch, in antwoord op vraag 13 te zeggen dat alle misverstanden met beleggers over een toekomstig puntenstelsel tot het verleden behoren? Is hierbij, wanneer dieper wordt gevraagd, ook geen sprake van een diepgaander, fundamenteel verschil in politieke benadering van het financieringsvraagstuk van de woningbouw?

Tonen recente publikaties niet aan, dat een objectief-wetenschappelijke benadering van het afschrijvings- en/of aflossingsvraagstuk in de woningbouw kan leiden tot zeer divergerende oplossingen, al naar gelang het, verschillende, politieke uitgangspunt waarvan men vertrekt? Is het, ook in verband met de te volgen afschrijvingspolitiek, op grond van de te verwachten levensduur wel juist, zelfs bij 80% van de vergelijkbare kosten van nieuwbouw in oude woongebieden nog tot vernieuwbouw over te gaan, ook al hebben wij begrepen dat deze kosten, indien zij de f 50.000 te boven gaan, kritisch zullen worden bekeken? Zадelen wij het nageslacht op deze wijze niet te snel op met een technisch verouderd woningbestand? Is een lagere grens, van bijvoorbeeld 50%, niet te prefereren? Is de grens ook hier niet meer politiek dan bouwtechnisch bepaald? Is het niet tegenstrijdig, dat de Regering bepaalde gebieden als stimuleringsgebied aanwijst, terwijl er in die gebieden van de 80% zogenaamde 'verwervingsubsidies' voor de saneringsgebieden slechts 7% en voor de reconstructiegebieden zelfs minder dan 1% terecht komt? Ik wijs in dit verband op het antwoord op vraag 160.

Het geeft mij een zeker gevoel van voldoening – al ben ik niet blij – dat de Minister erkent dat hij bij de behandeling van mondelinge vragen mijnerzijds over de eerste paal in de buurt van Maassluis de Kamer bepaald onjuist heeft voorgelicht. Het spijt mij, dat hij nu op een zodanige wijze rectificeert dat hij de suggestie wekt dat het hierbij, statistisch gezien, om slechts 12 woningen ging. Het ging zeker om het tienvoudige. Bovendien is de paal

die hij heeft geslagen weer verwijderd. Pas in januari van het daarop volgende jaar is hij opnieuw geslagen. Het is dus een schuldbekentenis onder voorbehoud. Het probleem van de foute plaats die later voor de inspraak een hypotheek legt op het Botlekgebied is daarmee niet opgelost.

Onze principiële bezwaren tegen bepaalde vormen van tweepersoons-huishoudens – ik zeg dit aan het adres van Staatssecretaris Van Dam – zijn natuurlijk aan de Minister bekend. Wij vinden het niet betreurenswaardig dat de bouw voor deze samenlevingsvorm slecht op gang komt. Kan het niet, waar het helaas wel op gang komt, in de grote steden, leiden tot getto-voorming?

Ik kom nu op het gebied van de ruimtelijke ordening. De inspraak – ik wees er al op – is vaak tijd- en geldverspillend, terwijl van overheidswege dat alles betaald moet worden. Wat moeten wij met nota's over vele structuurschema's, als wij weten dat er een dynamisch beleid komt waarbij rekening gehouden moet worden met wijzigingen in de loop van de komende decennia? Wat is de waarde van de geweldig opgeblazen planologische kernbeslissingen, als er een grote kans is dat de tijdsomstandigheden de voornemens volmaakt zullen eroderen? Was het niet beter wat duidelijker de regelingen in wetten vast te leggen en wat minder met nota's en circulaires, waardoor het beleid alleen maar ondoorzichtiger wordt, te werken? De Minister maakt zich sterk voor het opheffen van het kroonberoep bij bestemmingsplannen, maar geeft in antwoord op vraag 9 een duidelijk overzicht waartoe de AROB-beroepen kunnen leiden. Zal dat niet veel meer frustrerend gaan werken op den duur dan het kroonberoep? Ik zou de Minister daar graag nader over horen.

Wonderlijk klinkt het in onze oren dat de bewindslieden voor de financiering van 10.200 woningwetwoningen een beroep doen op de kapitaalmarkt, terwijl dit kabinet anderzijds aan een N.V. die zich wil inzetten voor een vaste oeververbinding naar Zeeuws-Vlaanderen geen groen licht kan geven, omdat dit een te groot beroep zou betekenen op de kapitaalmarkt. Is hier sprake van prioriteit van de volkshuisvesting boven de ruimtelijke ordening en dus van een inwendige strijd in het gemoed van deze Minister? Wat is op het gebied van de infrastructuur het oordeel van de Minister over de wenselijkheid van de nodige continuïteit zoals die is vastgelegd in het rapport van de Vereniging van Wegenbouwers?

## Van Rossum

Gaan dijkverbeteringsplannen op vele plaatsen niet leiden tot problemen, omdat eigendom, beheer en onderheid van waterkeringen bij de waterschappen berusten, terwijl bepaald gemeenten, die staatsrechtelijk reeds van Thorbecke af nevenschikt zijn aan de waterschappen, met instemming van de inspecteur ruimtelijke ordening, eisen dat waterschappen op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening aanlegvergunningen moeten aanvragen voor dijkverbeteringen? Hetzelfde geldt voor ontgrondingen en vele andere wetten. Gaan wij hier niet een gebruik krijgen waardoor er dubbele inspraak komt op grond van twee wetten, met alle conflicten die daaruit kunnen voortvloeien? Wil de Minister daar zijn aandacht eens aan geven?

Een ander punt is het kadaster voor de kabels en leidingen. Wij weten dat er op dit gebied grote moeilijkheden zijn. Recentelijk is er bijna een dijkbreuk geweest in het Gooi. Wij hebben al enkele dodelijke slachtoffers bij graaf- en hijswerktuigen, doordat kabels werden geraakt. Is het niet juist een en ander te coördineren en bij het kadaster onder te brengen?

Onze fractie heeft bezwaren tegen uitbreiding van het personeel bij het ministerie, met het doel wetten uit te voeren die nog niet door het parlement zijn goedgekeurd. De ervaring bij de Minister van Verkeer en Waterstaat verleden jaar met de wet op de autokeuringen heeft ons wat dat betreft iets geleerd. Ik hoop dat het ook leersaam is voor deze bewindslieden.

Wat ten slotte de rijksgebouwendienst betreft, blijft voor ons ondoorzichtig welke bewindsman verantwoordelijk is voor de talrijke adviezen die deze dienst verstrekt aan andere departementen, die particuliere of semi-overheidsinstellingen subsidiëren. Voor instellingen is hier op geen enkele wijze de vinger achter te krijgen, omdat de adviezen geheim blijven. Dat is wat wonderlijk voor een Minister, wiens opvattingen over de openheid van overheidsbeslissingen zo met vele wereldkundig worden gemaakt.

De begrotingspost voor de rijksgebouwendienst heeft bij ons vragen opgeroepen. Is het in het huidige tijdsgewricht met zijn grote werkloosheid wel juist, dat het bedrag voor het huren van gebouwen voor rijksdiensten de laatste twee jaar ieder jaar met 17% is gestegen, terwijl het bedrag voor het bouwen van rijksgebouwen van een stijging van de begroting van 1975

op 1976 met plusminus 15% daalde naar een stijging van 1976 op 1977 met maar 4%? Is dat een juist beleid?

Afsluitend dank ik de bewindslieden voor hun vele activiteiten, in de laatste jaren verricht. Ik verzoek hun wel de inspraak, en misschien ook de democratisering, bij grootschalige objecten als ondoelmatig te verminderen en deze alleen te beperken tot kleinschalige objecten. Huisvesting in een geordende samenleving is een groot goed, maar het betere mag ook hier de vijand van het goede niet worden.

De (algemene) beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.15 uur tot 14.00 uur geschorst.

### Voorzitter: Vondeling

De **Voorzitter**: Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten te stellen in handen van de vaste Commissie voor Defensie het wetsontwerp Wijziging van de Dienstplichtwet en van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst (14 279).

---

Aan de orde is het opmaken van een **voordracht van drie kandidaten ter vervulling van een vacature in de Hoge Raad (14 263)**.

De **Voorzitter**: Door mij worden tot stemopnemers benoemd, ook voor het volgende agendapunt, het lid Van het Schip, tevens voorzitter, en de leden Waalkens, Kolthoff en Van Winkel.

Bij de stemming voor de eerste kandidaat, waaraan 79 leden hebben deelgenomen, terwijl 115 leden de presentielijst hebben getekend, verkrijgen de heer mr. M. R. Wijnholt 67 stemmen, de heer mr. R. J. J. Jansen 8 stemmen, de heer prof. mr. Ch. J. van Zeben en de heer prof. mr. T. Koopmans ieder 1 stem, terwijl 2 niet ingevulde briefjes in de bus zijn gevonden, zodat de heer Wijnholt als eerste kandidaat op de voordracht zal worden geplaatst.

Bij de stemming voor de tweede kandidaat, waaraan 86 leden hebben deelgenomen, terwijl 117 leden de presentielijst hebben getekend, verkrijgen de heer mr. R. J. J. Jansen 77 stemmen, de heer prof. mr. T. Koopmans, de heer Goudsmit, de heer mr. M. R. Wijnholt en de heer prof. mr. Ch. J. van Zeben ieder 1 stem, terwijl 3 niet ingevulde briefjes in de bus zijn gevonden en 2 briefjes van onwaarde zijn, zodat de heer Jansen als tweede kandidaat op de voordracht zal worden geplaatst.

Bij de stemming voor de derde kandidaat, waaraan 88 leden hebben deelgenomen, terwijl 117 leden de presentielijst hebben getekend, verkrijgen de heer prof. mr. Ch. J. van Zeben 77 stemmen, mr. G. de Groot 3 stemmen, de heer prof. mr. T. Koopmans 2 stemmen, de heer mr. W. Aantjes en de heer mr. A. Mulder ieder 1 stem, terwijl 4 niet ingevulde briefjes in de bus zijn gevonden, zodat de heer Van Zeben als derde kandidaat op de voordracht zal worden geplaatst.

---

Aan de orde is het opmaken van een **voordracht van drie kandidaten ter vervulling van een vacature in de Hoge Raad (14 264)**.

Bij de stemming voor de eerste kandidaat, waaraan 86 leden hebben deelgenomen, terwijl 112 leden de presentielijst hebben getekend, verkrijgen de heer mr. R. J. J. Jansen 80 stemmen, de heer prof. mr. J. Koopmans 3 stemmen, de heer J. Huijsen, de heer mr. W. Aantjes en de heer prof. mr. Ch. J. van Zeben ieder 1 stem, zodat de heer Jansen als eerste kandidaat op de voordracht zal worden geplaatst.

De **Voorzitter**: Ik merk op dat, in afwijking van mijn mededeling van zoëven, de presentielijst door 112 leden is getekend, maar dit heeft geen invloed op het resultaat van de stemmingen, die al zijn gehouden.

Ik neem aan, dat de stem die is uitgebracht op de heer Huijsen als ongeldig moet worden beschouwd, omdat hij niet voldoet aan de vereisten die voor die functie worden gesteld, waartoe onder andere behoort het met goed gevolg afgelegd hebben van een doctoraal examen in de rechten aan een Nederlandse universiteit.

De heer **Waltmans** (PPR): Wordt de stem dan ongeldig, of is het een kwestie van niet benoembaarheid?

De **Voorzitter**: Als de Kamer dit belangrijke recht van voordracht dat aan haar is gegeven op een wijze toepast als één lid heeft gedaan, dan ben ik van mening dat de Kamer in strijd handelt met de bedoeling van dit recht, namelijk iemand voordragen die ook werkelijk benoembaar is.

Bij de stemming voor de tweede kandidaat, waaraan 86 leden hebben deelgenomen, terwijl 112 leden de presentielijst hebben getekend, verkrijgen de heer mr. M. R. Wijnholt 80 stemmen, de heer prof. mr. T. Koopmans 3 stemmen, de heer prof. mr. J. de Ruiter en de heer prof. mr. Ch. J. van Zeben ie-

## Voorzitter

der 1 stem, terwijl 1 niet ingevuld briefje in de bus is gevonden, zodat de heer Wijnholt als tweede kandidaat op de voordracht zal worden geplaatst.

Bij de stemming voor de derde kandidaat, waaraan 88 leden hebben deelgenomen, terwijl 112 leden de presentielijst hebben getekend, verkrijgen de heer prof. mr. Ch. J. van Zeben 79 stemmen, de heer mr. G. de Groot 3 stemmen en de heer prof. mr. T. Koopmans 2 stemmen, terwijl 4 niet ingevulde briefjes in de bus zijn gevonden, zodat de heer Van Zeben als derde kandidaat op de voordracht zal worden geplaatst.

**De Voorzitter:** Deze voordrachten zullen schriftelijk aan Hare Majesteit de Koningin worden aangeboden.

Ik dank de leden-stemopnemers voor de door hen genomen moeite.

Het lid **Jansen** vervangt het lid **Vondeling** op de voorzittersstoel.

---

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)**

en de daarbij voorgestelde moties.

De (algemene) beraadslaging wordt hervat.

□  
De heer **Nypels** (D'66): Wordt ons huis een dwangbuis? Mijnheer de Voorzitter! Ik wil trachten op deze vraag een antwoord te geven. Dit zal dan tevens het enige onderwerp zijn van mijn betoog.

Wordt ons huis een dwangbuis? Of wel: hoe staat het met onze woonvrijheid? Een vraag waar ik als democraat, als vrijzinnig-democraat, sterk in geïnteresseerd ben.

Het volgende overzicht heeft niet de pretentie volledig te zijn, maar het bevat mijns inziens wel voldoende illustraties om een globaal beeld te verkrijgen ten aanzien van onze woonvrijheid. Het gaat daarbij onder andere om de vrijheid van keuze met betrekking tot de woonplaats, ligging, woontype, uiterlijke vormgeving, privacy, indeling, afwerking, vernieuwingsniveau en sloop.

De woonvrijheid kent met name de volgende belemmeringen:

Voor wie woonruimte zoekt bestaan allereerst financiële begrenzingen. De mogelijkheden voor wie het meeste voor het wonen over heeft, zijn daarbij uiteraard in het algemeen het grootst. Door een te kort schietende inkomensverdeling konden of kunnen velen met een beperkt inkomen uit dat inkomen geen redelijke woongelegenheden betalen, zelfs als zij een hoog percentage van hun verdiensten willen verwonen. Op grond daarvan verleent de overheid ter vergroting van de woonvrijheid vele soorten subsidies: individuele huursubsidies, subsidies voor de bouw van huur- en koopwoningen, voor doorstroming, voor woningverbetering, voor warmte-isolatie, enz., enz. Door deze subsidies wordt evenwel ook de afhankelijkheid van de burger ten opzichte van de overheid vergroot. Er zijn burgers die wel en die niet voor de subsidies in aanmerking komen. Aan het verkrijgen ervan verbindt de overheid voorwaarden die een beperking van de woonvrijheid inhouden. Bijvoorbeeld de sterk gedetailleerde 'Wenken en Voorschriften' moeten voor nieuwe huizen toegepast worden en niet iedere plaatskeuze wordt aanvaard; voor woningverbetering worden allerlei eisen gesteld met betrekking tot de aan te brengen voorzieningen, hetgeen vaak tot langdurige onderhandelingen aanleiding geeft. Individuele huursubsidies kennen verder het nadeel dat bij een reële inkomensverbetering door subsidievermindering de woonlasten voor de betrokkenen relatief sterk stijgen.

De woonvrijheid van verschillende bevolkingsgroepen wordt sterk beperkt door de schaarste aan woonruimte in bepaalde gebieden door tekorten in bepaalde huurklassen, tekorten aan eengezinshuizen en koopwoningen en tekorten aan aangepaste huisvesting voor jongeren, alleenstaanden en bejaarden.

Degene die door te bouwen zich zelf en anderen een onderdak wil verschaffen, merkt al gauw dat het niet gemakkelijk is bouwgrond te vinden. Speciaal op grond van het ruimtelijke ordeningsbeleid van de verschillende bestuurslagen is het – soms in het kader van de zogenaamde 'gebundelde deconcentratie' – in verschillende gebieden niet toegestaan om te bouwen.

Ook in het kader van bestemmingsplanvoorschriften bestaan soms beperkingen, bijvoorbeeld door verkavelingsvoorschriften. Voorts moet de berekening van verschillende grondprijzen voor verschillende soorten woningen, zoals een hogere grondprijs voor bepaalde koopwoningen of premie-

huurwoningen in feite als een beïnvloeding van de keuzevrijheid beschouwd worden.

Wil men verhuizen naar of binnen een gemeente, dan krijgt men in vele gevallen te maken met het woningtoewijzingsbeleid van de betreffende gemeente en enkele bindende richtlijnen van de rijksoverheid. Een woonvergunning is dan vereist. De verlening hiervan is grotendeels afhankelijk van de gezinssamenstelling en de grootte van de woning. In een aantal gevallen mag nog de eis van economische binding aan de gemeente of agglomeratie gesteld worden. Daarnaast hanteren sommige gemeenten nog speciale voorwaarden voor de inschrijving als woningzoekenden waardoor woningzoekenden niet als zodanig worden geregistreerd, bijvoorbeeld door alleenstaanden of ongehuwden die samen wensen te wonen, niet in te schrijven.

De keuzevrijheid bij het wonen wordt voorts beperkt door de architectonische en stedebouwkundige vormgeving. Vooral in nieuwbouwwijken komt veel uniforme massabouw voor, speciaal in de vorm van flats. Het vermoeden is hier en daar ontstaan dat de inhoud van de subsidieregelingen aan deze uniforme bouw heeft bijgedragen omdat bepaalde woontypen uit subsidieoogpunt het voordeligst zouden zijn. Voldoende variëteit in woning en woonomgeving en daarmee een eigen karakteristiek ontbreken daar. Door de situering van de wooneenheden ten opzichte van elkaar en door de technische afwerking wordt de persoonlijke privacy vaak geweld aangedaan onder andere door inkijk bij elkaar en gehorigheid.

De woonvrijheid wordt sterk beperkt door de gemeentelijke bouwverordeningen, de landelijk geldende uitvoerige 'Voorschriften en Wenken' en door de overheid gehanteerde normen voor woning- en wijkverbetering, waardoor bouwtechnische en woontechnische eisen worden gesteld. Toepassing van de zogenaamde 'wenken' is meestal een subsidievoorwaarde. Schoonheids- of welstandscommissies stellen daarnaast weer allerlei eisen aan de uiterlijke vormgeving.

In de huurverhouding ondervindt de huurder weer allerlei belemmeringen in zijn woonvrijheid, ook al bestaan er uiteraard verschillende goede verhuurders waar zich geen problemen voordoen. Aan de indeling, afwerking en aankleding van zijn woning mag hij in vele gevallen niets of weinig veranderen. Soms mag dat wel, maar dan moet alles bij verhuizen weer in de oorspronkelijke staat gebracht wor-



## Nypels

den, hetgeen een effectieve methode is om veranderingen door de huurder tegen te gaan. Het komt voor dat bepaalde huisdieren of huisdieren in het algemeen niet gehouden mogen worden. Het logeren van familieleden of vrienden kan beperkt worden. Lekages of andere onderhoudsklachten worden soms pas na vele malen klagen verholpen. Op het beleid met betrekking tot het aanbrengen van nieuwe voorzieningen in de woning en de woonomgeving en op de huurvaststelling, heeft de huurder vaak slechts een beperkte invloed. Huurders kunnen – zij het tegenwoordig meestal pas na een lange procedure – uit hun huis gezet worden. Op beslissingen over al of niet slopen hebben zij meestal formeel geen of geringe invloed.

De invoering van bepaalde vormen van huurdersinspraak bij verschillende woningbouwverenigingen of -stichtingen vormt een stap in de goede richting. Maar het is de vraag of dat voldoende is. Het blijkt moeilijk te zijn effectieve inspraakvormen te vinden, terwijl de specifieke belangen van de bewoners van kleine bij elkaar horende woningengroepen vaak onvoldoende tot hun recht kunnen komen in het totale beleid van de in omvang toeneemende woningcorporaties.

Eigenaar-bewoners verkeren wat dit betreft in een veel gunstiger positie dan de huurders, omdat zij niet van het beleid van verhuurders afhankelijk zijn. Toch komen bij hen ook nog opmerkelijke belemmeringen van hun woonvrijheid voor door middel van kettingbedingen in het koopcontract; voorgaande sprekers hebben daar reeds op gewezen. Zo komt het voor dat zo'n bepaling uit het koopcontract het verbiedt om bomen te planten. Ik geef toe dat er een compensatie is, want in andere gevallen bestaat juist weer een rooiverbod voor bomen. Interessant is verder een bepaling in een koopcontract dat in de eerste meter van de tuin langs de straat rozenstruikjes geplant moeten worden. Belangrijk is hierbij verder het streven – dat is ook al gememoreerd – van gedeputeerde staten van Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant om door middel van een kettingbeding in de koopcontracten vast te leggen dat bij de verkoop de woning allereerst aan ingezetenen van dezelfde gemeente te koop aangeboden moet worden, waarna pas als binnen de gemeente zich geen gegadigden melden tot verkoop aan anderen overgegaan mag worden. Bij niet nakomen hiervan is dan een boete verschuldigd. Zo vernam ik van

een geval waarin iemand van een elders in het land aangenomen nieuwe baan moest afzien, omdat hij door een dergelijk kettingbeding zijn huis niet tijdig kon verkopen.

Als slot van deze verkenning met betrekking tot de woonvrijheid, signaleer ik een essentiële aantasting op een geheel andere wijze. Voor een werkelijke woonvrijheid is kennis en inzicht in de verschillende mogelijkheden een eerste vereiste. Welnu, door een labyrint van wetten, regels en procedures is het voor de doorsnee burger, huurder of eigenaar-bewoner in een groot aantal gevallen volstrekt onmogelijk om zich zelfs maar bij benadering een oordeel te vormen over de situatie waarin hij verkeert en wat eraan gedaan kan worden. Dit geldt wel speciaal bij de stadsvernieuwing en daarbij het alternatief vervangende nieuwbouw of een of andere vorm van woningverbetering. Er bestaan tientallen subsidieregelingen voor nieuwbouw, woning- en wijkverbetering, noodherstel, doorstroming, herinrichtingskosten, afbraak van krotten en restauratie van monumenten; regelingen die vaak weer verschillen voor woningwetwoningen, particuliere huurwoningen en eigen woningen.

Staatssecretaris **Schaefer**: U hebt uw speech zeker een paar dagen geleden geschreven?

De heer **Nypels** (D'66): Neen. Ik kom hierop nog terug.

Er bestaan verschillende soorten individuele huursubsidieregelingen. De vormen van overheidssteun lopen uiteen van subsidie, via rijksvoorschotten, tot overheidsgaranties voor leningen. Soms komt de financiële steun van de gemeente, soms van het Rijk, vaak van beide. De procedures die doorlopen moeten worden zijn ingewikkeld en langdurig; soms gelden bestemmingsplanprocedures, soms niet. De normen waaraan voldaan moet worden zijn veel in aantal – gemeentelijke bouwvoorschriften, voorschriften en wenken, renovatienormen – maar wat de stadsvernieuwing betreft erg vaag, terwijl over het land verspreid vele interpretaties gegeven worden door de verhuurders, gemeentebesturen en de rijksdiensten.

De bouwtechnische toestand en de verbeterbaarheid van de woningen is vaak moeilijk te beoordelen; goede beoordelingsnormen zijn hiervoor nog niet ontwikkeld. De officiële ANTRIVS-methode blijkt hiervoor onvoldoende. Het oordeel van bouwtechnische deskundigen loopt vaak uiteen. Over de eisen waaraan een redelijk verbeterde

woning moet voldoen bestaan dikwijls onoverbrugbare verschillen van inzicht tussen bewoners, verhuurders, gemeentelijke diensten en rijksdiensten. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de bewoners veelal geheel andere factoren laten meespelen dan de overheid, zoals sociale factoren als buurtsamenhorigheid, buurtgebondenheid en gezelligheid.

Buurtbewoners krijgen in vele gevallen allerlei rapporten over hun wijk onder de neus geduwd met gegevens en conclusies die zij op geen enkele wijze kunnen beoordelen. Allerlei verlangens van hen worden op grond van argumenten die zij niet kunnen begrijpen afgewezen. Kan iemand zonder enige kennis van verkeerscirculatieplannen de noodzaak doorgronden van een gloednieuwe verkeersader door de wijk, waardoor juist zijn woning moet worden afgebroken?

Bij dit alles komt het voor dat vele voorstellen en rapporten over oude buurten gebaseerd zijn op gebrekkig en onvolledig technisch of sociaal onderzoek, een zeer onvolledig beeld van de mogelijkheden geven en argumenten bevatten die weinig verband hebben met het verrichte onderzoek om op andere wijze de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Soms blijken de opstellers van de voorstellen en rapporten de regelingen zelf slechts onvolledig te kennen.

Aan de opstelling van de plannen door verhuurders of gemeenten gaat veelal slechts een gebrekkig woonwensenonderzoek vooraf. De plannen worden daarna soms vrij plotseling meegedeeld. De bewoners weten dan meestal niet wat hun rechten zijn. Kunnen zij bezwaren maken en tegenvoortstellen doen? Zo ja, wanneer, hoe en bij wie?

Gelukkig gaan geleidelijk aan verschillende gemeenten en woningbouwcorporaties uit zich zelf hier en daar over tot het ontwikkelen van stadsvernieuwingsplannen in nauwe samenwerking met wijkbewoners, zoals bijvoorbeeld de gemeente Harlingen en de bouwvereniging Harlingen in de Trebolbuurt, om eens een vrij onbekend voorbeeld te noemen. Blijkens de vele verzoeken van bewonersgroepen uit het gehele land om hulp van het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing is die werkwijze echter nog lang niet algemeen aanvaard.

In vele oude wijken is bij de bewoners, die meestal tot de laagste inkomensgroepen behoren, een ontredende onzekerheid waar te nemen over hun toekomstig lot. Mede door het labyrint van regels, procedures,

## Nypels

normen, rapporten en belangentegenstellingen, waarin men zonder deskundige hulp geen weg kan weten en door het ontbreken van serieus overleg, bestaat voor deze mensen in feite geen woonvrijheid meer!

Mijnheer de Voorzitter! Dit alles vormt een – zoals gezegd – verre van volledig beeld van de belemmeringen die zich voordoen bij de vrijheid van woonconsumenten. Om ieder misverstand te vermijden wil ik hierbij opmerken dat deze belemmeringen niet allemaal weggenomen kunnen of mogen worden. In een aantal gevallen geldt hetzelfde als bij de sociale verzekeringen: men legt aan de bevolking een bepaalde dwang op – in de vorm van een verzekeringsplicht en de plicht tot premiebetaling – om de vrijheid van mensen in bepaalde omstandigheden veilig te stellen, namelijk bij werkloosheid, ziekte en ouderdom. Zo zijn de beperkingen die voor het ene deel van de bevolking voortvloeien uit de ruimtelijke ordening en de woningdistributie in principe nodig om de woonvrijheid van een ander deel van de bevolking te garanderen. Wel moeten wij ons voortdurend afvragen of alle regelingen te zamen niet leiden tot een ontoelaatbare woondwang.

Daarbij moeten we uiteraard extra voorzichtig zijn met het invoeren van nieuwe maatregelen, die de woonvrijheid verder kunnen beperken. Ik denk hierbij aan het wetsontwerp tot invoering van een gedoogplicht voor huurders, waarbij huurders gedwongen kunnen worden via een aanschrijving van de gemeente bepaalde verbeteringen in hun huis te laten aanbrengen. Bij de behandeling van dat wetsontwerp zal ik daarop natuurlijk nog nader ingaan.

Verder verzoek ik mijn collega's van de Partij van de Arbeid nog eens goed na te denken over enkele onderdelen uit hun ontwerp-verkiezingsprogramma en uit de publikatie van de Wiardi Beckman Stichting, getiteld: 'Socialistisch Woonbeleid'. De hierin voorkomende voorstellen, om een minimumpercentage vast te stellen dat iedereen van zijn inkomen moet verwonen, om voor huur- en koopwoningen voor iedere kwaliteitsklasse een normatief percentage van het inkomen aan woonlasten voor te schrijven en om vooruitlopend hierop voor inkomens boven een bepaalde grens een huurbelasting in te voeren, betekenen even zoveel vormen van beperking van de vrijheid om veel of weinig voor het wonen uit te geven en weinig of veel voor andere hobby's!

Staatssecretaris **Van Dam**: U vergist zich, want het staat niet in het definitieve concept.

De heer **Nypels** (D'66): In welk concept?

Staatssecretaris **Van Dam**: Het concept van het verkiezingsprogramma.

De heer **Nypels** (D'66): Fijn. Nu ben ik weer gelukkig. Het verstand is dus wat dat betreft weer aan het dagen.

Staatssecretaris **Van Dam**: Niet 'weer'.

De heer **Nypels** (D'66): Natuurlijk wel. Eerst was het verstand weg; dat bleek uit het conceptprogramma.

Om een ontoelaatbare woondwang te voorkomen moeten we niet alleen voorzichtig zijn met de invoering van nieuwe regelingen, maar moeten we tevens periodiek alle bestaande regelingen en het daarop gebaseerde beleid doorlichten om na te gaan of de noodzaak hiervan nog bestaat en of het beoogde doel wel wordt bereikt. Voorts dient nagegaan te worden of methoden en vormen gevonden kunnen worden om onnodige belemmeringen geheel weg te nemen. Op grond hiervan zal ik verschillende van de genoemde beperkingen van de woonvrijheid nog eens de revue laten passeren, om na te gaan wat we daaraan kunnen doen.

Om voor de burgers de afhankelijkheid van woonsubsidies te verminderen heeft D'66 de afgelopen jaren een inkomensbeleid gesteund dat leidde tot een vrij sterke inkomensnivellering. Uitgangspunt was daarbij dat de arbeid van werknemers, ambtenaren en zelfstandigen in principe zo hoog beloond moet worden dat daaruit een redelijke woongelegenheid, als eerste levensbehoefte, zonder subsidie betaald kan worden. Dat behoort ook voor groepen met het minimumloon te gelden. Dit doel is helaas nog niet bereikt.

De kosten die voortvloeien uit de gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van de stedelijke infrastructuur en het woonmilieu, moeten in principe ten laste van de algemene middelen komen en mogen slechts in beperkte mate in de grondprijzen voor de woningbouw doorberekend worden.

Om de afhankelijkheid van woonsubsidies verder te verminderen dient voorts zoveel mogelijk gekozen te worden voor uitkeringen in plaats van jaarlijkse bijdragen.

In een socialistisch woonbeleid zal volgens de eerder genoemde publikatie van de Wiardi Beckman Stichting – dat is een definitieve publikatie – sprake moeten zijn van een permanent en

alle huur- en koopwoningen omvattend beleid door de overheid voor de woonruimteverdeling. Ook hierover vraag ik de collega's van de PvdA nog eens rustig te denken. Tegen dit uitgangspunt heb ik ernstige bedenkingen. Woningdistributie door de overheid is noodzakelijk en billijk te achten in perioden van grote woningschaarste. Het is een noodmaatregel. Het overheidsbeleid dient er echter op gericht te zijn in samenwerking met het particulier initiatief aan die schaarste-toestand, en daarmee in principe aan de noodzaak van woningdistributie in de verschillende gemeenten, een einde te maken. Op grond van deugdelijk woningbehoefteonderzoek behoort gestreefd te worden naar het verkrijgen van een reserve van 2 à 3% in alle sectoren en regio's van de woningmarkt, wat betreft hoog- en laagbouw, kwaliteit, grootte en prijsklassen.

D'66 heeft de afgelopen jaren voortdurend aangedrongen op een goed en stringent ruimtelijke-ordeningsbeleid, onder andere om de verstedelijking van het platteland tegen te gaan en het groene hart van de Randstad te sparen. In het kader van dit pleidooi voor woonvrijheid mag daarom niet verwacht worden dat wij dit verlangen in het algemeen loslaten. Wel lijkt het ons vanzelfsprekend dat nagegaan wordt of nieuwe ontwikkelingen zoals de teruglopende prognoses over de bevolkingsgroei niet meer mogelijkheden voor keuzevrijheid kunnen bieden.

De heer **Kombrink** (PvdA): De heer Nypels pleit voor een krachtig ruimtelijke-ordeningsbeleid. Aanvaardt hij daarmee niet lokale en plaatselijke schaarsteverhoudingen in de woningvoorziening? Het ruimtelijke-ordeningsbeleid brengt die schaarsteverhoudingen immers met zich.

Als hij dat noodgedwongen moet accepteren, kan er toch een probleem ontstaan ten aanzien van de verdeling van de woonruimte, wat ook in die situatie zo rechtvaardig mogelijk moet gebeuren.

De heer **Nypels** (D'66): Dat is volledig juist. Ik heb dan ook gezegd dat deze belemmeringen niet in alle gevallen weggenomen kunnen of mogen worden. Daar, waar die schaarsteverhoudingen duidelijk aanwezig blijven, zo heb ik gezegd, blijft de noodzaak van woningdistributie bestaan.

De heer **Kombrink** (PvdA): Erkent u dan tevens dat bij het zwaardere accent dat in het beleid op koopwoningen is komen te vallen, in het woonruimteverdelingsbeleid – dat heeft de WBS in haar publikatie met name be-

## Nypels

toegd – ook de koopwoningen een uitdrukkelijker plaats zullen moeten krijgen dan thans het geval is? De instrumenten die wij nu toepassen op dat gebied en op het vlak van het huurbeleid en woonlastenbeleid betreffen voornamelijk de huursector. Onze centrale stelling is en blijft, dat er geen reden is voor een verschil in behandeling tussen koop- en huursector, maar dat er vanuit de woningmarkt, die één geheel is, alle redenen zijn die soort instrumenten gelijkelijk toe te passen ten aanzien van beide sectoren. Deelt u dat standpunt?

De heer **Nypels** (D'66): Ja, dat standpunt deel ik, al weet ik nog niet welke vorm van uitvoering de beste is.

Essentieel is echter dat de burgers de gelegenheid krijgen om voor hun woonvrijheid op te komen door een inspraakrecht in de voorbereidende fase van de opstelling van ruimtelijke plannen. Hierdoor moet het bij voorbeeld onmogelijk worden dat door colleges van burgemeester en wethouders of door gemeenteraden over stadsvernieuwingsplannen wordt beslist zonder inspraak van de wijkbewoners vóóraf. Verlening van een inspraakrecht vooraf betekent overigens niet dat de beroepsprocedures daarna wel ter wille van tijdswinst kunnen worden beperkt. Beroepsprocedures hebben een geheel andere functie dan inspraak. Ze zijn noodzakelijk uit het oogpunt van rechtsbescherming om in alle gevallen te kunnen toetsen of in de opgestelde plannen bepaalde belangen wel voldoende zijn afgewogen.

Verkorting van procedures, bij voorbeeld door verkorting van bepaalde termijnen achten wij wel gewenst en mogelijk. Een Minister die echter bij bestemmingsplannen de mogelijkheid voor een ieder van Kroonberoep wil afschaffen, vindt D'66 vierkant tegen zich! In samenhang hiermee zal het ons inziens ook nodig zijn te onderzoeken hoe in de ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing een beroep op gedeputeerde staten en de Kroon voor een ieder ingevoerd kan worden.

Om het ontstaan van levensgevaarlijke bouwvallen te voorkomen zijn een aantal voorschriften in gemeentelijke bouwverordeningen of de landelijke Voorschriften en Wenken wel vereist! Maar gewaakt dient te worden tegen een te grote detaillering waardoor de vrijheid in bouwvormen wordt verstikt. Dat geldt met name bij de verdere bewerking van de woontechnische eisen van de Voorschriften en Wenken. De overheid past hierbij be-

scheidenheid; zij heeft de wijsheid lang niet altijd in pacht, zoals blijkt uit de bouw die in de zestiger jaren volgens de voorschriften tot stand kwam en waarvan vrijwel iedereen nu beseft dat dat een vergissing is geweest! Wat de normen voor vernieuwbouw betreft blijkt in vele gevallen een nauwelijks te overbruggen verschil in inzicht tussen overheid en wijkbewoners te bestaan. De daarbij te hanteren normen behoren daarom, zoals in de Visbuurt in Den Helder, zoveel mogelijk door overheid en burgerij te zamen per wijk ontwikkeld te worden.

Voor vergroting van de woonvariëteit blijven al of niet officiële experimenten met nieuwe woonvormen speciaal voor stedelijke gebieden dringend benodigd. Interessant is daarbij een voorstel van een verkenninggroep van de Stichting Architecten Research om te trachten door middel van een bepaald drager-systeem de woningconstructie zo te maken, dat tijdens de levensduur van de woning vele veranderingen in gebruik mogelijk zullen zijn.

Om de nadelen van de afhankelijkheid van huurder ten opzichte van verhuurder te verminderen, zijn verschillende richtingen denkbaar. Allereerst kan men denken aan een versterking van de rechtspositie van de huurders. Op dit gebied zijn door het kabinet, in het bijzonder door 'het trio op volkshuisvesting', verschillende belangrijke initiatieven genomen.

Staatssecretaris **Schaefer**: Zoals de gedoogplicht.

De heer **Nypels** (D'66): 'Gedoogplicht voor eigenaren' staat in Keerpunt.

Staatssecretaris **Schaefer**: U houdt een gloedvol betoog, maar moet volgens u al die inspraak, die ook in de wet waarover u sprak geregeld was, tot uitvoering komen?

De heer **Nypels** (D'66): Het moet tot uitvoering komen. Met inspraak te zamen komt dat zelfs eerder tot uitvoering.

Staatssecretaris **Schaefer**: Daar heb ik het niet over. Gesteld dat een meerderheid beslist tot een bepaald plan en dat dit dan tot uitvoering komt, vindt u dan niet als vrijzinnig democraat dat het moet worden uitgevoerd zoals de democratische organen hebben besloten en dat er middelen moeten zijn tegen een individu die dat wenst te verhinderen en die daarmee de uitvoering stagneert? Moeten dan die middelen niet mogelijk worden gemaakt?

De heer **Nypels** (D'66): De gedoogplicht heeft betrekking op de inrichting van de woningen.

Staatssecretaris **Schaefer**: Nee, dat is een uitvloeisel van de wet, met beroep en met inspraak, die er op een bepaald moment toe leidt dat iets uitgevoerd moet kunnen worden. Als een individu zich daartegen verzet dan worden er middelen voor gegeven. Het huidige middel is dat hij dan als huurder geen huurder meer is. Als de heer Nypels over de bescherming van de huurder spreekt, dan moet hij dat ook bij zijn overweging betrekken. Ik mag van hem, als vrijzinnig democraat, toch minstens vragen dat hij erover na wil denken.

De heer **Nypels** (D'66): Ik ga ervan uit dat een gedoogplicht aanvaardbaar kan zijn, maar slechts in het alleruiterste geval.

Staatssecretaris **Schaefer**: Dat staat in de wet.

De heer **Nypels** (D'66): Daarover komen wij dan later te spreken. Ik heb mijn twijfels daarover.

Ik zei reeds dat op dit gebied, in het bijzonder door het trio op Volkshuisvesting, verschillende belangrijke initiatieven zijn genomen. Het gaat hier om de indiening van twee wetsontwerpen: één gericht op de verbetering van de huurbescherming met betrekking tot het opzeggen van huurovereenkomsten door wijziging van het Burgerlijk Wetboek, en een gericht op een nieuwe huurwetgeving, waardoor het bos van bestaande huurregels zal worden vervangen door één doorzichtig systeem waarin de rechten van huurders zijn versterkt. Daarnaast zal de onlangs ingestelde Commissie Verhouding huurders-verhuurders bestuderen of door verbetering van de inhoud van de huurovereenkomsten en door verbetering van de inspraakmogelijkheden de rechtspositie van de huurders versterkt kan worden.

Toch is het de vraag of dit voldoende is. Sterker, het is de vraag of de huurverhouding, en daarmee gepaard gaande woonafhankelijkheid, in het algemeen niet uit de tijd is!

D'66 vindt bevordering van persoonlijk eigen woningbezit en gemeenschappelijk bezit van woningen gewenst, om tot een zeer vergaande vorm van democratisering van het woningbeheer te komen. De eigenaar-bewoner beslist zelf over de indeling, afwerking en aankleding van zijn woning. De eigen woning kan hierdoor door de bewoner zelf beter aan de speciale gezinsbehoeften aangepast worden. Dit biedt ook meer mogelijkheden voor eigen creativiteit. De eigenaar-bewoner is daarbij niet zoals de huurder, afhankelijk van een huisbaas. Hij kan



## Nypels

als regel niet tegen zijn wil uit zijn huis gezet worden. Hij beslist in principe zelf over het wel of niet slopen. Dit alles geeft een sterke vrijheidsbeleving, een grotere woonvrijheid.

Wij zijn dan ook zeer verheugd over het feit dat de bewindslieden in de afgelopen jaren alle drie zoveel hebben gedaan ter bevordering van het eigen woningbezit, zoals de verbetering van de hypotheekgarantieregelingen voor de aankoop van nieuwe of bestaande woningen, de verbetering van de subsidieregelingen voor nieuwbouw en verbetering van eigen woningen en de invoering van het beschut eigen woningbezit. Een bescheiden vermindering van nieuwbouwsubsidies voor het komende jaar doet daaraan niets af. Wij vinden het verder, gezien de grote schaarste aan deze woningen op dit moment, een goede zaak dat het bouwprogramma voor volgend jaar voor ongeveer  $\frac{2}{3}$  gedeelte uit koopwoningen bestaat.

Maar er is meer: ook de afhankelijkheid van bewoners als gevolg van een huurverhouding moet zoveel mogelijk worden beëindigd door invoering van een beheersstructuur, waarin de voordelen van het persoonlijk eigen-woningbezit tot hun recht komen, namelijk een vorm van bewonerszelfbestuur. Hiertoe behoort de huurverhouding afgeschaft te worden door op grote schaal omzetting van woningbouwverenigingen, woningbouwstichtingen en particuliere huurverhoudingen in coöperatieve verenigingen van eigenaar-bewoners mogelijk te maken. Groepen van huurders dienen daarvoor een aankooprecht te krijgen.

De bewoners zijn bij deze vorm van bewonerszelfbestuur eigenaar van hun woning. Zij betalen geen huur, maar een maandelijkse servicevergoeding voor de kapitaalslasten en het gezamenlijk onderhoud. Voor de inkomstenbelasting worden de bewoners gelijkgesteld met de afzonderlijke eigenaar-bewoners, zodat zij voor dezelfde faciliteiten in aanmerking komen. Bij verhuizing is de vereniging verplicht tegen taxatiewaarde het te verlaten huis te kopen. Voor het huis waarheen verhuisd wordt krijgt men met hypotheekgarantie van de overheid automatisch 100% financiering, waarvoor de nieuwe vereniging zorgt.

De nieuwe verenigingen van eigenaar-bewoners behoren – in tegenstelling tot de meeste woningbouwcorporaties thans – kleinschalig te worden opgezet en ieder slechts een beperkt aantal woningen te omvatten, bijvoorbeeld enkele blokken huizen.

Wij worden in onze opvatting gesteerd door de opmerkelijke rede die de algemeen directeur van het NCIV, Mr. Strassen, op 12 november jl. op het congres van het NCIV heeft gehouden en waarin hij pleitte voor een 'wooncorporatie' als een zich zelf regerende groep van belanghebbenden: de bewoners. Wij voelen in deze rede een sterk verwante benadering van het woningbeheer!

**Staatssecretaris Van Dam:** Wie verdeelt in dit systeem de woonruimte? Wie van zo'n vereniging van eigenaren beslist wie het huis mag kopen?

**De heer Nypels (D'66):** Daarover wordt beslist door het bestuur van de vereniging.

**Staatssecretaris Van Dam:** Er zijn een heleboel mensen die als buur niet zo gewenst zijn. Waar zullen zij terecht komen?

**De heer Nypels (D'66):** Op dit geval doelde de heer Kombrink in zijn interruptie. In deze gevallen behoren met de gemeente sluitende afspraken om tot een verdeling te komen te worden gemaakt. Het maken van sluitende afspraken is natuurlijk nog iets anders dan in alle gevallen – ook die waarin geen sprake van schaarste is – een verplicht woningverdelingsbeleid opleggen.

Wij worden in onze opvattingen ook gesteerd door de praktijk in de stadsvernieuwing. De zwakke positie van huurders van gemeentewoningen bleek onder andere in de kern van Zeist, waar de gemeentewoningen al afgebroken waren, voordat het overleg tussen gemeente en bevolking over het lot van de Kern goed en wel op gang was gekomen. De positie van huurders van woningbouwcorporaties blijkt wat sterker te zijn. De beste mogelijkheden om een goed overleg met de gemeente over hun wijk af te dwingen blijken de bewoners van eigen woningen te hebben. Dit toont onder andere de gang van zaken aan in de Visbuurt in Den Helder, waar ongeveer 85% van de woningen tot het eigen woningbezit behoort en waar na een langdurige conflictsituatie het sloopplan voor de buurt werd ingetrokken, waarmee de acties van de bewoners en bewonersorganisatie voor behoud van de buurt werden bekroond.

**Mijnheer de Voorzitter!** Ik kom nu tot de laatste in de reeks genoemde belemmeringen van onze woonvrijheid, helemmeringen die de woonvrijheid wezenlijk aantasten, namelijk het ondoorzichtige doolhof van vele regelingen op vele terreinen en het vaak ontbreken van effectieve overlegvormen

voor de buurtbewoners, speciaal bij de opstelling van stadsvernieuwingssplannen.

Het wegnemen van de belemmeringen op dit gebied moet met name op twee manieren gebeuren. Allereerst behoren wij het doolhof af te breken en te vervangen door één of een beperkt aantal overzichtelijke wegen. Staatssecretaris Van Dam gaf het goede voorbeeld met de ingediende nieuwe Huurwet. Staatssecretaris Schaefer legt de laatste hand aan nieuwe overzichtelijke regelingen voor de subsidieverlening bij de stadsvernieuwing. Wij zijn hiermee duidelijk op de goede weg! Toch blijven er helaas nog genoeg aparte regelingen van de departementen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van CRM over.

Maar wanneer het bepalingendoolhof op voorbeeldige wijze is omgetoverd in een overzichtelijk geheel, dan zijn wij er nog niet! Het gehele proces van stadsvernieuwing blijft in alle omstandigheden bijzonder gecompliceerd. De stadsvernieuwing kent onder meer bouwtechnische, bouweconomische, bestuurlijke, juridische, planologische en vele sociale aspecten. Vele verschillen van inzicht over het te voeren beleid en speciaal over de toe te passen normen zijn daarbij mogelijk. Op grond hiervan is het niet alleen vereist goede overlegprocedures toe te passen, maar het is daarnaast tevens noodzakelijk, de wijkbewoners binnen zekere grenzen de gelegenheid te geven zelf deskundigen aan te trekken die hun enig inzicht in de bestaande mogelijkheden en onmogelijkheden kunnen geven. De komende Wet op de stadsvernieuwing zal de wijkbewoners hiertoe het recht moeten geven.

Wanneer de wijkbewoners de deskundigen van de gemeentelijke diensten of bij voorbeeld van de woningbouwverenigingen willen en kunnen inschakelen bij hun oordeelsvorming zal dit ook moeten gebeuren. Maar in een groot aantal gevallen blijken de bewoners behoefte te hebben aan de steun van door hen zelf aangetrokken deskundigen om te kunnen nagaan of hun verlangens en ideeën voldoende objectief zijn onderzocht en om te kunnen nagaan, of hun belangen voldoende in de voorstellen van de overheid of de verhuurders tot hun recht zijn gekomen.

Het gaat hierbij niet om een overdreven argwaan of achterdocht! Dit blijkt uit de praktijk van het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing, dat thans op verzoek van bewonersgroepen in zo'n 100 buurten, verspreid over ongeveer 80 gemeenten, in ons

## Nypels

land werkt. Uit de praktijk van het LOS blijkt dat vele oorspronkelijke voorstellen van gemeenten en verhuurders, gericht op kaalslag, berusten op gebrekkig bouwtechnisch en sociaal onderzoek, terwijl de bewonerswensen niet of nauwelijks waren geïnventariseerd. Vaak krijgen buurtgenoten allerlei voorstellen en voorzeningen opgedrongen die zij per se niet wensen en die vaak voor henzelf en voor de overheid veel duurder zijn. Vele buurten klagen over het opschroeven van eisen door overheid en verhuurders, waardoor verbetering onnodig duur wordt, waarna tegen hun wil sloopplannen worden voorgelegd.

Een voorbeeld: Op 20 mei 1975 ontvingen de bewoners van 125 woningen van de Patrimonium's Bouwvereniging aan de Talmastraat en omstreken te Veenendaal een brief van het bestuur van hun bouwvereniging met daarin de volgende mededeling:

'Een dezer dagen ontvingen wij van de Nationale Woningraad het eindrapport over de mogelijkheden van verbetering van de door u bewoonde woning. Tot mijn spijt moeten wij u mededelen dat een redelijke verbetering, waarbij de woningen nog geruime tijd in goede staat blijven, niet tot de mogelijkheden behoort. De verbeteringskosten zijn dermate hoog dat het door het Ministerie van Volkshuisvesting hiervoor gestelde maximum wordt overschreden. De oplossing zal wellicht moeten worden gezocht in het bouwen van nieuwe woningen.'

De bewoners kwamen hiertegen in verzet en riepen de hulp van het LOS in. Dit leidde tot het totstandkomen van een intensief overleg tussen vertegenwoordigers van bewoners, bestuur van de bouwvereniging en het gemeentebestuur, waaraan medewerkers van het LOS als adviseurs van de bewoners deelnamen, en waarbij het LOS na een ingesteld onderzoek in een rapport onder de titel: 'Over verhuizen denkt vrijwel niemand' een advies uitbracht. Het overleg leidde ertoe dat besloten werd in ieder geval 107 woningen te verbeteren en naar de mogelijkheden van verbetering van de overige 18 woningen een nader onderzoek in te stellen.

Begin oktober kwam de principe-goedkeuring af voor de verbetering van de 107 te verbeteren huizen, waarmee voor een belangrijk deel aan de woonwensen van de bewoners wordt voldaan.

Mijnheer de Voorzitter! Vandaar mijn verzoek om het gevraagde subsidie van het LOS voor 1977 volledig toe

te kennen. Bij dit verzoek ben ik niet neutraal: het advieswerk aan bewoners in oude wijken is gewoon een stukje van mezelf. Het is mijn vaste overtuiging dat stadsvernieuwing alleen zinvol is en alleen kan slagen als deze speciaal gericht is op de buurtbewoners, de woonconsumenten. Dit betekent dat voor het scheppen van echte inspraakmogelijkheden bij de voorbereiding van stadsvernieuwingen voldoende geldmiddelen, ook op de rijksbegroting uitgetrokken moeten worden!

Mijnheer de Voorzitter! Ik vraag van dit kabinet en van volgende kabinetten een beleid te voeren waarvan de bevordering van de woonvrijheid een essentieel onderdeel vormt. Een nadere inventarisatie van de bestaande regelingen en het overheidsbeleid vanuit dit gezichtspunt is wenselijk. Nagegaan moet worden onder meer aan de hand van de hierover gemaakte opmerkingen hoe de woonvrijheid versterkt kan worden. Gebeurt dit niet, dan is het wenkend perspectief voor de meeste woonconsumenten een woondwanghuis!

D'66 zal zich hier tot in lengte van dagen met hand en tand tegen verzetten!

De heer **Koekoek** (BP): Mijnheer de Voorzitter! Wij zijn blij dat bij de behandeling van de begroting voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ook de bouwnota is gevoegd, zodat wij daardoor nog vijf minuten extra spreektijd hebben gekregen. Wij hebben echter niet zo geweldig veel tijd nodig om onze mening over de bouwnota en over deze begroting te geven, want algemeen bekend is het dat ons een heel ander bouwbeleid voor ogen staat dan deze Minister en zijn Staatssecretarissen. Wij willen daarmee niet zeggen dat zij zich niet actief hebben opgesteld. Wel hebben wij al vier jaar lang regelmatig de indruk gekregen dat zowel Minister Gruijters als Staatssecretaris Schaefer hun best hebben gedaan om uit de grote bouwproblemen te komen, maar dat is hen niet gelukt. Wij nemen dat de heren niet kwalijk. Ik wil echter wel bewijzen wat ik zeg, want wij hebben gegevens die uitwijzen dat meer dan 100.000 woningen leeg staan, terwijl er aan de andere kant een groot aantal aan woningen zoekenden zijn....

Deze bewindslieden hebben daarvoor geen oplossing kunnen geven; dit zijn vaststaande feiten, waar niemand omheen kan. Het is dan ook niet mogelijk dat er iemand is, die mij kwalijk kan nemen dat ik hier kritiek op le-

ver. Er staan nu met het huidig beleid 100.000 woningen leeg, terwijl 10 jaar terug van de kant van de linkse partijen die nu mede de Regering vormen grote en felle kritiek werd geleverd, bijvoorbeeld op een minister Schut. Toen stonden er 40.000 woningen leeg. Wij hadden daar ook grote bezwaren tegen. De vraag is, wat zal daartegen deze Regering doen. Wij kunnen meteen het antwoord geven: Helemaal niets. Daarvoor is nu vier jaar de gelegenheid geweest.

Er is wel meer wat wij afkeuren. De huizen zijn veel te duur. Bij ons is het voorgekomen dat een grote ondernemer in de vrije sector machinaal bouwde, met als gevolg een grote werkloosheid onder de bouwvakkers. Bovendien is het machinaal bouwen helemaal niet voordeliger dan wanneer de timmerman en metselaar dat doen. Een huisje kost in onze gemeente f 160.000, terwijl een huis f 250.000 kost. De bewindslieden die ons hebben voorgehouden dat zij voor de gewone werkmans zullen opkomen kunnen dat in feite niet. De vraag aan de Minister van onze kant is, waar ligt dat aan. Komt dat omdat de partijen uit vorige regeringen, die al dat ambtelijk gedoe hebben geschapen, zoals de VVD en de KVP, veel te veel dwars liggen?

Op de vraag, hoe deze huizen zo duur worden kan ik zelf het antwoord geven. Wij staan niet alleen hier, maar ook met beide benen in de praktijk. Wij komen regelmatig onder het volk. Deze huizen zijn zo duur, omdat er f 50.000 voor de grond moet worden betaald en de Regering tegen onze zin de b.t.w. heeft ingesteld en onlangs nog heeft verhoogd. Als wij dat op ronde bedragen stellen, zit er op een huisje van f 160.000 f 30.000 b.t.w.-heffing. Wij vinden het oneerlijk dat de een f 30.000 aan de Regering moet betalen op een woning en de ander f 30.000 van de Regering subsidie krijgt op een woning. Dat vinden wij oneerlijk en onrechtvaardig en bovendien een wanbeleid. Hieraan is niets gedaan.

Deze bewindslieden hebben veel voor de vernieuwbouw gedaan. Ik moet echter een geval noemen, waarin daarvan misbruik wordt gemaakt. Ik neem aan dat er veelvuldig misbruik wordt gemaakt. Ik wil de bewindslieden attent maken op het misbruik van deze subsidie voor de nieuw- en verbouw. Bij ons is het voorgekomen dat men 1,4 hectare grond kocht voor f 1,3 mln. De gemeente Ede kocht dat onder de voorwaarde dat Volkshuisvesting zou bijspringen met subsidie. Ik zeg tegen de bewindslieden: Doe dat alsje-

## Koekoek

blijft niet, want zij kunnen die 1,4 hectare grond ook op een andere plek kopen, maar dan zeker voor de prijs van f 50.000, en wat ook een ton of drie scheelt. Dan hoeft men geen gebouwen af te breken die enige miljoenen waard zijn.

Ik wil nog even antwoord geven op de vraag of toetsing van bestemmingsplannen nodig is door hogere instanties. Naar mijn mening is dat wel nodig, gelet op de manier waarop sommige colleges van b. en w. met geld omspringen. Een andere vraag is echter, komt men er wel aan toe. Deze Minister en Staatssecretaris hebben wel heel veel gedaan in vier jaar tijd, maar als men mij zou vragen wat het resultaat daarvan is, dan zou ik het met het antwoord wel moeilijk krijgen.

Het lid **Vondeling** neemt de voorzittersstoel weer in.

□

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Het beleid van de drie bewindslieden van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de laatste jaren is zó verscheiden en bestrijkt zoveel terreinen, dat het moeilijk is achteraf een totaalindruk te krijgen en op basis daarvan een mening te formuleren.

Men kan de bewindslieden waarschijnlijk veel verwijten, maar niet dat ze de afgelopen jaren weinig hebben uitgevoerd. Als men de toelichting bij de begroting voor 1977 echter doorneemt, ontkomt men niet aan de indruk van een zekere tragiek. De bewindslieden zijn hun werkzaamheden gestart met grootse voornemens, met erg veel plannen en erg veel nota's.

De Kamer heeft daarover haar mening gegeven en in veel gevallen ook haar fiat. Wij zijn nu dus aangeland in het stadium van de beleidsuitvoering en dan blijkt dat deze uitvoering in een aantal gevallen dreigt gefrustreerd te worden door een gebrek aan financiën.

Reeds op de eerste pagina van de toelichting vinden wij de stelling dat de bouwopgave van nieuwbouw en vernieuwbouw nog steeds groot is, maar dat tegelijk een terugslag in de mogelijkheden voor de overheid wordt geconstateerd, met name op financieel gebied.

Naar de mening van mijn fractie door de Regering er dan ook verstandig aan, wat betreft de nieuwbouw, zich vooral te richten op de vrije sector en wat minder op die van de woningwetwoningen.

Men slaat dan twee vliegen in een klap: er wordt minder geveerd van de overheidsfinanciën en men sluit meer aan bij de snel groeiende voorkeur voor het eigen woningbezit.

Ik zou bij enkele onderdelen van het beleid een paar kanttekeningen willen maken. De laatste tijd is er nog al wat kritiek geleverd op het jongerenhuisvestingsbeleid van Staatssecretaris Van Dam. De belangrijkste klacht was wel, dat ondanks alle mooie plannen en voornemens er dit jaar nog vrijwel niets is gepresteerd. Nu geloof ik met de Staatssecretaris dat veel van deze kritiek niet geheel terecht is. Ook hij kan geen ijzer met handen breken. Toch geloof ik dat hij en zijn collega's gedeeltelijk deze kritiek zelf hebben opgeroepen. In de nota Huur- en subsidiebeleid wordt immers gesteld, dat een ieder van achttien jaar en ouder recht moet hebben op zelfstandige huisvesting. Daarmee heeft men verwachtingen gewekt, die nu eenmaal niet gehonoreerd konden worden. De Staatssecretaris stelt, dat de gemeenten binnen het bestaande bouwvolume naar ruimte moeten zoeken voor woonvoorzieningen ten behoeve van alleenstaanden en twee-persoonshuishoudens.

Mijn fractie heeft er begrip voor, dat op dit onderdeel van het beleid nogal wat kritiek is gekomen. Door het pomen van een recht op zelfstandige huisvesting heeft de Regering immers een extra vraag gecreëerd. Niet geheel ten onrechte vraagt men daarvoor dan ook een uitbreiding van het bouwvolume. Er is ook kritiek geleverd op het feit dat de uitwerking van het voorgenomen beleid in de vorm van circulaire en beschikkingen zo lang is uitgebleven. De Staatssecretaris heeft deze kritiek gepareerd door in Elseviers Magazine van 20 november jl. te stellen: 'Weten zij veel van een aanloopfase af'.

Het merkwaardige is echter, dat hij in dat interview tegelijk opmerkte dat hij op de begroting geld overhoudt. Blijkbaar had dan toch ook de Staatssecretaris hogere verwachtingen. Hoe moet ik zo'n uitspraak anders interpreteren.

Bij de behandeling van de nota Huur- en subsidiebeleid is van veel kanten gewaarschuwd voor een grote bureaucrativering van het volkshuisvestingsbeleid. Ongeveer een maand geleden heeft de algemeen directeur van het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting zich op het congres van zijn instituut in Utrecht gekeerd tegen een te grote overheidsbemoeienis met de corporaties. Die bemoeienis ontardt volgens hem al snel

in betutteling. Hij bepleitte daarom een grotere bewegingsvrijheid voor de corporaties. Als voorbeelden van deze betutteling noemde hij onder meer de bemoeienis met de kwaliteit van nieuwbouw en vernieuwbouw. De bewoners zouden zelf nauwelijks nog iets te zeggen hebben over het kwaliteitsniveau van hun woningen. Een ander voorbeeld van betutteling noemde hij de gang van zaken bij de huurvaststelling. Ik zou het op prijs stellen als de Staatssecretaris op deze kritiek eens inging.

Een geheel andere zaak betreft het bepalen van de grondkosten. Op pagina 17 van de toelichting vinden wij hierover een fraaie tabel. Deze cijfers ver sluieren echter het grote verschil dat er soms bestaat tussen de grondprijs voor een woningwetwoning en voor een woning in de vrije sector. Het komt voor dat de grondprijs voor een woning in de vrije sector soms tweemaal zo hoog is als de grondprijs voor een woningwetwoning. De oorzaak daarvan is dat het rijk de gemeenten oplegt, een zó lage kavelprijs te berekenen dat die gemeenten wel gedwongen zijn het geld te zoeken in de vrije sector. Mijn fractie acht dit een weinig rechtvaardige zaak en zou het op prijs stellen als de Regering op dit punt met wat meer reële berekeningen zou werken.

Wat betreft de ruimtelijke ordening zou ik een tweetal opmerkingen willen maken. In de eerste plaats zou ik graag van de Minister willen vernemen, hoe hij op dit moment de relatie ziet van streekplannen enerzijds en de Verstedelijkingsnota anderzijds. Ik heb begrepen dat het reeds nu voorkomt dat provincies gedwongen worden hun streekplannen te richten naar de Verstedelijkingsnota, terwijl de bespreking en behandeling van die nota nog maar nauwelijks op gang is gekomen. Ik zou van de Minister graag vernemen of hij dit een redelijke zaak acht en of dit slechts incidenteel geschiedt.

Minister **Grujters**: Waar hebt u dat vernomen, want mij is dat niet bekend.

De heer **Jongeling** (GPV): Ik heb dit van een deskundige zegsman. Ik zal het bij hem navragen, want ik kan het nu uit het blote hoofd niet doen.

Op welke manier dienen volgens de Minister de provincies reeds nu de voornemens, zoals die in de verstedelijkingsnota zijn vastgelegd, te verdisconteren?

Mijn tweede opmerking betreft de gang van zaken met betrekking tot de inspraakprocedures op het terrein van de ruimtelijke ordening. Mijn fractie



## Jongeling

heeft er begrip voor dat de Regering zoveel mogelijk tracht te voorkomen dat inspraakprocedures het beleid frustreren. Een goede inspraak is in het belang van een ieder, maar het mag niet ontaarden in een geldverflindende en tijdrovende zaak. Voordat de Minister hier met definitieve voorstellen tot wetwijziging komt, lijkt het mijn fractie verstandig als hij eens een soort kosten-batenanalyse maakt van enkele inspraakprocedures. Ten aanzien van immateriële waarden is dat tegenwoordig ook mogelijk, hetgeen de Minister uiteraard bekend is. De uitslag van een dergelijke analyse lijkt mij bepalend voor de vraag of er veranderingen moeten komen op dit punt van de wetgeving. Wat vindt de Minister hiervan?

Wat betreft de nota-Bouwbeleid kan ik kort zijn. In de bouw zelf is deze nota vrij goed gevallen, en dat acht mijn fractie een belangrijke zaak. Mijn fractie waardeert het als een poging om continuïteit te bereiken. Daar heeft de bouw zo langzamerhand ook wel recht op. Een van de grote knelpunten blijft het gebrek aan mensen met een goede vakopleiding voor de bouw. De bewindslieden erkennen dat ook. Als men zich realiseert dat men nu al gebrek heeft aan vakbekwame mensen voor de nieuwbouw, dan laat zich het ergste vrezen, als straks nog meer moet worden overgeschakeld naar de stadsvernieuwing. Er is de afgelopen jaren al veel gesproken over omscholingscursussen en herscholingen. Ik mag aannemen dat er op dit gebied reeds nu het een en ander gebeurt. Eén ding zou mijn fractie hier nog extra willen beklemtonen. Het lijkt ons van belang dat de Regering eraan meewerkt dat de waarde van het bouwvak goed naar voren wordt gehaald. Een betere beeldvorming lijkt ons een belangrijke zaak. De maatschappelijke status van de bouwvakker is helaas niet zo erg hoog en dat heeft wellicht tot gevolg dat niet die mensen het bouwvak kiezen die in dit vak zo hard nodig zijn. Het valt natuurlijk niet mee, daar wat aan te veranderen, maar dat neemt niet weg dat naar de mening van mijn fractie hier toch wel een taak voor de overheid ligt.



De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Bij de behandeling van de nota huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, destijds in de OCV, heeft Staatssecretaris Van Dam mij toegezegd, dat hij overleg zou plegen met andere departementen over mijn suggestie om op

het punt van de slechte positie waarin kamerbewoners verkeren, iets te doen, namelijk om het verhuren van kamers te beschouwen als het uitoefenen van een bedrijf en daarmee deze handeling veel meer onder de consument-beschermende maatregelen te brengen. Ik heb er niets meer op gehoord. Ik neem aan dat het overleg heeft plaatsgehad of nog gaande is. Misschien kunnen wij er nu wat over horen.

Deskundigen zeggen dat er een volledige instorting van de kamermarkt gaande is. Hiermee hangt uiteraard samen dat de positie van de kamerbewoners veel slechter is geworden dan zij al was. Dat maakt des te klemmender dat er iets wordt gedaan aan het bouwen van huizen voor bijzondere groepen.

De stand van zaken eind september, medegedeeld door de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het verslag, is bepaald niet rooskleurig. Op het gebied van de verbouw zijn 128 wooneenheden gerealiseerd en er zijn er 221 in uitvoering. Bij de nieuwbouw zijn er 159 in uitvoering. Een totaal van 508 eenheden dus, waarvan 20 voor buitenlandse werknemers. Ik wijs erop dat alleen al in Amsterdam ongeveer 4000 Marokkanen in pensions leven. Iedereen kent de slechte omstandigheden waarin zij verkeren. Dat onderstreept dat het noodzakelijk is, dat er op dit punt echt iets gebeurt voor deze groep.

Intussen is ook het aantal aanvragen per eind september bekend, namelijk 1902 wooneenheden voor de nieuwbouw en 1629 voor de verbouw. Dat is natuurlijk nog geen geweldig getal, maar in ieder geval gaat het om ongeveer 3500 aanvragen. Nu vindt Staatssecretaris Van Dam dat hij te weinig plannen binnenkrijgt en hij zegt – daarin heeft hij ongetwijfeld voor een deel gelijk – dat dit veroorzaakt wordt door het gebrek aan ervaring met het werken met dergelijke bouw. Een verklaring lijkt mij echter ook te liggen in de traag verlopende procedures.

Pas 1 juni jongstleden zijn bij Koninklijk besluit 107 gemeenten aangewezen voor het instellen van een stuurgroep op dit gebied. Pas maanden later kregen deze stuurgroepen de schriftelijke aanwijzingen voor de bestedingsmogelijkheden van de beschikbare gelden, terwijl een circulaire over het gebruik van het objectsubsidiestelsel ook pas begin augustus is verschenen. Dit soort dingen zal toch ook wel een rol spelen. Daarbij is de functie van de stuurgroep ook nog tamelijk onduidelijk gebleven. Daardoor

zijn conflicten ontstaan. In Haarlem zijn de jongerenorganisaties er om die reden uitgestapt, om een voorbeeld te noemen.

De aantallen te bouwen wooneenheden die de bewindslieden noemen, berusten op prognoses. Het zijn geen taakstellingen, maar in de nota bouwbeleid schrijven zij toch maar: 'Toch zal de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid verder moeten gaan dan het uitbrengen van een min of meer vrijblijvende prognose' en 'het overheidsbeleid zal er dan op gericht moeten zijn, dat produktieomvang ook daadwerkelijk tot stand te brengen'. Dat betekent dat zij toch.....

Minister **Gruijters**: Daarmee is bedoeld de totale produktie van de bouw.

De heer **Van der Spek** (PSP): Ja, dat is zeer duidelijk. Dat betekent dat zij dit zien als iets meer omvattend dan een prognose. Dat betekent ook dat wij iets meer kunnen eisen dan alleen zo goed mogelijke prognoses als wij ons richten tot de bewindslieden.

De uitwerking van de eisen waaraan bouwplannen moeten voldoen, is ook nog niet erg ver. Een vrij aanzienlijk aantal is in verband hiermee afgewezen, 14 projecten met in totaal 291 wooneenheden.

Dat betekent dat van het totale aantal dat toen in september behandeld was, ruim 1/3 was afgewezen. Dat lijkt mij een hoog percentage. Wij zijn van mening dat geïntegreerde bouw een heel juist principe is, maar wij vinden het wel gek dat gemeenten heel vrijblijvend kunnen zeggen dat bijzondere huisvesting wel zal worden ingepast in de nieuwe serie bouwplannen. Wij vragen ons af of niet moet worden gedacht aan een verplichting voor gemeenten om, ter wille van het verkrijgen van goedkeuring, een bepaald percentage – ik denk aan een percentage van 35 – van het aantal wooneenheden die zij in het plan opnemen te besteden aan bijzondere huisvesting.

Nu heeft Staatssecretaris Van Dam onlangs in een interview duidelijk gemaakt dat er geen financieringsprobleem is van de kant van de rijksoverheid. Hij houdt geld over.

Staatssecretaris **Van Dam**: Nog wel.

De heer **Van der Spek** (PSP): Er is voldoende bouwcapaciteit. Er zijn ontzettend veel werkloze bouwvakkers. In principe zijn de mogelijkheden aanwezig.

In de begrotingstoelichting wordt gezegd dat gemeenten onder andere geen bijzondere huisvesting kunnen

## Van der Spek

realiseren omdat het toegewezen bouwcontingent door hen al helemaal is opgebruikt. In antwoord op vraag nr. 54 over dit soort zaken is gesteld door de Minister dat hij veronderstelt dat in de bedoelde gemeenten subsidie werd geweigerd uit overwegingen van planologisch beleid.

Ik vind het wat merkwaardig dat er alleen maar sprake is van veronderstellingen. Ik meen dat hij het wel zou kunnen weten. Voorts wordt verteld hoe het met de provinciale adviescommissie en dergelijke in elkaar zit. Uit die beantwoording komt naar mijn gevoel de vraag naar voren of hij niet een zekere opening laat voor het bouwen van bijzondere huisvesting boven het gewone bouwcontingent. Je vraagt je dan af of het niet verstandig is in het algemeen te zeggen: Wij leggen de gemeenten niet het probleem van een prioriteitenkeuze voor met betrekking tot het bouwen van de zeer noodzakelijke woningen voor gezinnen en dan maar niets voor de in nood verkerende bijzondere groepen en omgekeerd. Je kunt beter stellen dat er een afzonderlijke extra contingentering plaatsvindt op het gebied van de bijzondere huisvesting.

Ik meen dat het binnenkort nog aanzienlijk moeilijker zal worden op dit punt, als wij bedenken dat de anti-kraakwetten over een tijdje in werking zullen treden. Vermoedelijk worden dan nog meer wooneenheden aan het woningbestand onttrokken. Onder de vigerende wetgeving, die minder ver gaat, is gisteren de uitspraak van het gerechtshof in Amsterdam gevallen van ontruiming door alle bewoners van het pand in de Nes van de Amrobank. Dat pand staat al zes jaar leeg. Dit is een illustratie van de nijpende situatie.

Wij menen dat er moet worden gestreefd op allerhande manieren naar een aanzienlijke verhoging van het aantal dat men zich voorgenomen heeft te bouwen voor die bijzondere huisvesting voor het jaar 1977.

Wij willen graag een uitspraak in die richting aan de Kamer voorleggen.

---

### Motie

De **Voorzitter**: Door het lid van der Spek wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

overwegende, dat in de Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens gesproken wordt over het toekennen van woonrecht

aan de in die Nota genoemde groepen;

van oordeel, dat van woonrecht pas sprake is, als een voldoende aantal wooneenheden voor die groepen beschikbaar is;

van mening, dat de aantallen gerealiseerde en in het bouwprogramma voor 1977 opgenomen wooneenheden niet voldoende zijn om dit woonrecht inhoud te geven;

overwegende, dat na de inwerkingtreding van de anti-kraakwetten nog een groot aantal wooneenheden aan het woningbestand zal worden onttrokken;

nodigt de Regering uit, het bouwprogramma voor 1977 ten behoeve van de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens tenminste te verdubbelen en het totale bouwprogramma dienovereenkomstig te verhogen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! ....

De heer **Kombrink** (PvdA): Denk de heer Van der Spek, qua realiteit op dit moment bij de voorbereiding van plannen etcetera, dat de produktieverdubbeling die hem voor ogen staat in het programma, daadwerkelijk kan worden gerealiseerd? Wij moeten niet riskeren dat er een slag in de lucht wordt geslagen.

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik verwijs naar de nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens met betrekking tot de getallen waar het uiteindelijk om gaat. Je kunt dan mikken op 30 of 40.000. Dat heb ik niet gedaan, omdat ik van mening ben dat een aantal van 12.000, op voorwaarde dat de procedures snel rond komen, en de stuurgroepen snel werken – ik kom straks nog erop terug hoe dat verbeterd kan worden in samenwerking met de provinciale adviesorganen – wel degelijk mogelijk is, gegeven het feit dat de materiële voorwaarden, financiën, bouwvakkers, capaciteit van het bouwbedrijf, ruimschoots voorhanden zijn.

De heer **Kombrink** (PvdA): Maar moeten die plannen nu al niet in hoge mate aanwezig zijn, wil dat uitgebreide programma in de door u aangegeven orde van grootte kunnen worden gerealiseerd in het komende jaar? Deelt u niet mijn indruk, dat die plannen op dit moment door allerlei oorzaken niet aanwezig zijn?

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik heb erop gewezen, dat in september het aantal wooneenheden, waarvoor een aanvraag was ingediend, ongeveer 3.500 bedroeg. Wij zijn nu drie maanden verder en ik weet niet hoe het op het ogenblik is maar het zal wel een stuk hoger zijn. Ik stel mij voor dat, wanneer een actief beleid wordt ontwikkeld, inderdaad het ontwikkelen van plannen op dit gebied, vooral waar het gaat om verbouwingen, in een aanzienlijk sneller tempo zal kunnen verlopen dan tot nu toe het geval was. Er zijn allerhande wensen op dit gebied, die naar mijn mening heel dicht bij een realisering zijn.

Staatssecretaris **Van Dam**: Ik weet niet of u die plannen al eens hebt bekeken, vooral in de verbouw. Ik doe maar een gok, maar ik zal er niet ver naast zitten als ik zeg, dat het gaat om projecten met gemiddeld 10 of 15 eenheden. Stel, dat de helft in de vernieuwbouw wordt gerealiseerd, dan moet u eens optellen hoeveel plannen men moet hebben voordat men 6000 van dit soort eenheden in de vernieuwbouw kan bouwen.

De heer **Van der Spek** (PSP): Dat begrijp ik, maar op het lijstje van de Staatssecretaris in de beantwoording van de schriftelijke vragen komt ook een project van 600 eenheden voor. Ik spreek nu niet alleen over verbouw.

Staatssecretaris **Van Dam**: Dat is nieuwbouw en dat zijn plannen, waartegen ook bij mij grote bezwaren bestaan – maar zij dateren nu eenmaal van vroeger – en waarbij 600 alleenstaanden bij elkaar worden gehuisvest. Ook in de nieuwbouw zou ik in de toekomst dergelijke grote projecten willen voorkomen.

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik meen dat het heel reëel is, indien men bijvoorbeeld aan 100 projecten in de orde van 100 wooneenheden denkt. Dat is natuurlijk een aanzienlijk aantal – dat begrijp ik best – maar het is lang niet zo massaal als het voorbeeld van 600 dat ik noemde. Ik ben het met de Staatssecretaris eens als hij zegt, dat daartegen veel bezwaren bestaan. Aan de andere kant tikt het natuurlijk, wat opzet en uitvoering betreft, veel sneller aan dan wanneer men uitsluitend met projecten van 12 eenheden werkt. Ik meen dat een dergelijke tussenvorm qua aantal wel degelijk denkbaar en ook zinnig is. Het gaat dus om een extra contingent boven het gewone contingent.

Onder no. 122 wordt op de vraag, in hoeverre ook de gemeenteraad wordt

## Van der Spek

betrokken bij het doorgeven van de bouwbehoeften door de gemeenten aan de provinciale adviescommissie, geantwoord dat dit de competentie van de gemeente is. Hoe zit het in dat verband met de stuurgroepen? Is het de bedoeling dat de gemeente ook zelf bepaalt of een stuurgroep mede mag bepalen welke getallen worden overhandigd aan de provinciale adviescommissie of wordt eraan gedacht dat de stuurgroep door de gemeente moet worden ingeschakeld? Dat laatste zou mij heel zinnig lijken.

Er zijn nog andere mogelijkheden om het aantal wooneenheden te vergroten; ik denk aan de Woonruimtetwet en met name aan artikel 7 inzake het vorderen.

In de begroting wordt de post hiervoor verlaagd met het argument dat het aantal vorderingen aan het teruglopen is en dat dat nog zal voortgaan. Ik meen, dat de taak van de overheid juist is: het vorderen stimuleren. Het is een problematiek die in de binnensteden van de grote steden weer actueel aan het worden is. Ik heb een paar maanden geleden aan Staatssecretaris Schaefer schriftelijk gevraagd of artikel 7 van de Woonruimtetwet zo kon worden geïnterpreteerd dat een niet voor bewoning bedoelde ruimte, die in feite wel bewoond wordt, ook vorderbaar is. Daar heeft hij bevestigend op geantwoord, maar hij heeft daarbij ook gezegd dat hij geen geval kende waarin deze interpretatie problemen opleverde. Hij verzocht mij het hem mede te delen, wanneer ik zo'n geval zou ontmoeten. Ik wil hem nu het voorbeeld van Utrecht noemen, waar al een hele tijd een strijd gaande is met de wethouder van volkshuisvesting die zich juist op de naar mijn mening inderdaad wat dubieuze tekst van artikel 7 van de Woonruimtetwet beroept. Hij gaat ervan uit dat hij een bepaald pand op grond van de Woonruimtetwet niet kan vorderen, omdat het in feite geen woning betreft. Het is een kantoorgebouw dat al lang bewoond wordt door mensen die het gekraakt hebben.

Het komt dus voor. Ik weet niet, of er meer voorbeelden van te geven zouden zijn. Ik neem aan, dat dit zeker het geval is. Ik ben bijzonder blij met deze uitspraak die betekent, dat de gemeenten zich ter zake niet kunnen beroepen op een moeilijke geformuleerde tekst van de wet om te zeggen, dat niet tot vordering zal worden overgegaan. Ik zou echter nog een stapje verder willen gaan en willen vragen, of het wellicht goed zou zijn, de gemeenten at-

tent te maken – door dit te publiceren; ik weet wel, dat van publikatie sprake is wanneer het in kamerstukken staat maar wellicht kan dit via een circulaire worden gedaan – op deze betekenis van artikel 7 van de Woonruimtetwet, zodat zij ertoe worden aangezet, tot vordering van dergelijke – meestal gekraakte – panden over te gaan. Trouwens, hierbij zou ook aan leegstaande kantoorpanden kunnen worden gedacht. Het zou heel wat wooneenheden opleveren. Dan zal wel sprake zijn van een verhoging van het aantal vorderingen en dan is een verhoogd gebruik te verwachten – in plaats van een verlaagd gebruik – van de regeling inzake het verlenen van een rijksbijdrage in de kosten die gemeentebesturen moeten maken ter uitvoering van de Woonruimtetwet, op grond van een beschikking van destijds. Ik denk ook, dat het bedrag – maximaal 3000 gulden – best wat hoger zou kunnen worden.

Ik wil vervolgens iets zeggen over de leegstand. In het jaarverslag van de centrale directie voor de volkshuisvesting staan tal van cijfers over de leegstand van woningen, waarbij het mij opvalt dat in de periode van 1972 tot 1975 voor leegstand van tien maanden en langer een aantal van 21 235 wel eens bewoonde en een aantal van 4271 nog nooit bewoonde woningen worden genoemd. Dit zijn enorme aantallen. Ik zou willen vragen, welke maatregelen worden genomen om leegstaande woningen voor bewoning geschikt te maken, met name voor bijzondere huisvesting.

Het bouwprogramma voor volgend jaar – 105.500 woningen – is (het is al meer gezegd) zeer laag. Hiervan zullen er slechts 35.500 in de sociale sector worden gebouwd en hiervan weer slechts 26.300 met een rijkslening. Wij zijn van mening, dat dit aantal hoger zou moeten zijn. De CPN-motie met deze strekking zullen wij dan ook steunen.

Men zegt altijd, dat het niet zo verwonderlijk is dat er een verschuiving optreedt naar andere sectoren, met name naar de koopsector, aangezien de belangstelling voor het kopen van een huis aan het toenemen is. Daarbij moet men zich echter wel afvragen waardoor zij aan het toenemen is. Ik ben ervan overtuigd, dat dit voor een deel komt doordat mensen die eigenlijk wel – of misschien zelfs liever – een huurwoning zouden willen hebben desnoods gaan kopen, omdat er geen geschikte, of alleen te dure huurwoningen te vinden zijn. Ik ken heel wat van deze mensen. Dit betekent dus,

dat de toeneming van de belangstelling voor kopen van kanttekeningen moet worden voorzien. Ik vind het trouwens ook een ongunstige verschuiving, zonder mij nu uit te spreken tegen woningbezit van particulieren. Alleen al uit een oogpunt van mobiliteit van de bewoners is het een niet zo aantrekkelijke zaak, dat mensen op een bepaalde plaats 'vastgekleefd' blijven zitten, omdat het hun eigendom is.

Minister **Grujters**: Het kan weer worden verkocht.

De heer **Van der Spek** (PSP): Er wordt wel verkocht maar juist in de gevallen die ik noemde, waarin men min of meer uit nood koopt, is men veel minder geveerd in de hele toestand van kopen en verkopen van woningen en ook veel minder geneigd, aan het speculeerspelletje mee te doen. Dit is immers wat de Minister bedoelde.

De heer **De Beer** (VVD): De heer Van der Spek zal weten, dat bijvoorbeeld in België ongeveer  $\frac{2}{3}$  van de woningen in eigen bezit is. Heeft hij de indruk, dat de mobiliteit in België zodanig is, dat de maatschappij eronder zou lijden?

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik ken geen cijfers over de mobiliteit in België. Ik ben er echter van overtuigd, dat de bereidheid van mensen, naar een kleinere woning te gaan omdat bijvoorbeeld het gezin is verkleind aanzienlijk geringer is in het geval van het eigen-woningbezit. Waarschijnlijk zal zij in België dus kleiner zal zijn, alle andere factoren buiten beschouwing gelaten. Ik meen, dat Belgen op andere gronden sowieso mobieler zijn dan Nederlanders. Wij moeten hier twee situaties met elkaar vergelijken die in alle opzichten gelijk zijn, behalve in dit ene. Anders kunnen wij die ene factor niet bestuderen. Wanneer wij dit bekijken, is er wel degelijk sprake van een grotere gebondenheid aan de plaats, waar men nu eenmaal zit, dan wenselijk zou zijn.

Minister **Grujters**: Ik begin hier eindelijk wat nieuws te horen. Ik zou graag willen weten waarom Belgen waarschijnlijk in het algemeen mobieler zijn dan wij.

De heer **Van der Spek** (PSP): Destijds waren er in België al veel meer Mercedessen dan in Nederland. Verder bezoeken Belgen ontzettend veel meer etablissementen, waar de huidige Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening erg goed mee bekend is, dan Nederlanders. Dat wijst ook op een grotere mobiliteit. Zij komen dan minder snel in hun vorige



## Van der Spek

stulpje terug dan Nederlanders na zo iets plegen te doen. Dat is in België heel duidelijk.

Ik wil over de stadsvernieuwing ook nog enkele opmerkingen maken. Er is al meer over gesproken bij dit debat, dat er nogal wat bezwaren komen tegen de gedoogplicht. Er zijn mensen die vinden dat de daaruit voortvloeiende verplichte hogere huur, waarmee samenhangt het gevoel dat zij in zekere zin een van hun rechten kwijt zijn – namelijk dat zonder hun schriftelijke toestemming het huurcontract niet kan worden gewijzigd – te ver gaat. Dat stuit ze tegen de borst. Ik geloof dat er te weinig rekening wordt gehouden met de heel slechte staat, waarin de woningen verkeren bij het stadsvernieuwingbeleid in het algemeen.

Waar het om gaat is dat na verbetering de huren betaalbaar blijven. Ik denk dan aan kosten van verbetering van zo'n 50.000 gulden die niet ondenkbaar zijn. Met toepassing van de halveringsregeling, de 2,5%-regeling van Staatssecretaris Schaefer, kan men dan toch een huurverhoging in de orde van grootte van f 110 per maand krijgen. Dikwijls kunnen de mensen om die reden niet in hun vroegere woning terugkeren.

Wij vinden dat de positie van de huurder ook in dit opzicht versterkt moet worden, bijvoorbeeld doordat hij het recht krijgt het noodzakelijke onderhoudstijdig af te dwingen. Op die manier kan verkrotting worden voorkomen. Men kan verbeterkosten dan ook beter definiëren. Men kan dan gemakkelijker een onderscheid maken tussen verbeterkosten en onderhoudskosten. Het wat moeilijke mengsel van onderhouds- en verbeterkosten zal men dan wat beter uit elkaar kunnen halen.

Bij het niet terugkeren van mensen naar hun vorige buurt speelt ook nog een andere factor, namelijk wanneer er sprake is van de noodzaak van een evenwichtige bevolkingsopbouw bij vervangende nieuwbouw. Dan is er een woningdifferentiatie nodig die anders is dan die er was en die ook groter is dan die er was en die niet overeenstemt met de vraag van de bewoners. In de Nieuwmarktbuurt in Amsterdam bijvoorbeeld zijn er van de 500 nieuwe woningen maar 60 geschikt voor de oorspronkelijke bewoners.

Een echt stadvernieuwingbeleid kan alleen doorgevoerd worden wanneer de speculatiemogelijkheden geheel worden opgeruimd. De grond moet dan uiteraard in handen van de gemeenschap zijn. Het financiële in-

strument dat de gemeenten daarvoor nodig hebben behoort nog niet tot de mogelijkheden. Ik heb niet het idee dat de voorgestelde wijziging van de Onteigeningswet en de invoering van de wet voorkeursrecht gemeenten gericht zijn op de socialisatie van het grondbezit.

Bij de totstandkoming van maatregelen op het gebied van de stadsvernieuwing gaat het in ieder geval om de grotere inspraak van de bewoners. De bewindslieden hebben dat ook duidelijk gezegd. Hoe komt het dan dat een voortreffelijk werkende organisatie als het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing – ook mevrouw Salomons heeft daarover gesproken – nu in financiële moeilijkheden verkeert? Ik heb begrepen dat die organisatie na de gevraagde f 290.000 aan subsidie, slechts een toezegging kreeg voor f 202.000. Zij hebben dus te maken met een belangrijk tekort voor de goede uitvoering van hun werk.

Wij zijn fel tegen het afschaffen van het Kroonberoep bij bestemmingsplannen. Dit zal vooral gelden voor ingrijpende stadsvernieuwingplannen. Wij vinden dat die met grote waarborgen moeten worden omringd. Een goede inspraak vooraf is natuurlijk noodzakelijk. Men kan echter niet zeggen dat het 'dubbel-op' wordt, als ook het Kroonberoep mogelijk is. Het beroep is een heel andere zaak. Het beroep is een afweging van belangen en een toetsing van rechtmatigheid door een boven de partijen staand orgaan.

Voor verkorting van de procedure moet men het eerder zoeken op andere punten. Artikel 25 van de Wet ruimtelijke ordening zegt dat de gemeenteraad drie maanden tijd heeft, na het ter inzage leggen, om het plan vast te stellen. De gemeenteraad kan bovendien de termijn met drie maanden verlengen. Wanneer raadsleden inderdaad nauw betrokken zijn bij de planvoorbereiding, is zes maanden een onzinnig lange tijd. Artikel 28 zegt dat het plan, na de vaststelling en na de maand dat het ter inzage heeft gelegen, onverwijld naar gedeputeerde staten moet worden gestuurd. Dat gebeurt echter gewoonweg niet, tenzij 'onverwijld' een volstrekt vaag begrip is. De plannen blijven heel dikwijls liggen.

Gedeputeerde Staten hebben een goedkeuringstermijn van zes maanden. Zij kunnen die verlengen met nog eens zes maanden. Het is wel gelijk denkbaar dat die eerste zes maanden voldoende zijn. Dat moet allemaal heel scherp worden vastgelegd. Al die procedures hebben onzinnig lange termijnen.

Ik kom op de kwestie van het Kroonberoep. De Wet op de Raad van State zegt, dat het advies binnen zes maanden naar de Kroon moet, maar er wordt niets gezegd over het tempo waarin de Kroon moet beslissen. Ook daar zou het uiterst zinnig zijn, als een termijn werd ingevoerd waarbinnen de Kroon moet beslissen. Ik denk dat, als wij al die dingen doen, de verkorting van de procedure zo belangrijk is, dat, althans uit dien hoofde, geen beroep kan worden gedaan op de redelijkheid om te zeggen, dat wij de beroepsprocedure maar moeten afschaffen.

In verband met de financiële positie van huurders wil ik in het bijzonder iets zeggen over de bijdragen aan gemeenten in verhuis- en herinrichtingskosten (art. 49 van de begroting). Er is een onderzoek geweest door de Leidse Welzijnsraad van januari 1976 naar een groot aantal gevallen in een aantal verschillende delen van Leiden waar dit probleem heeft gespeeld. Uit dat onderzoek vloeit voort, dat de gemiddelde meerkosten die de mensen maken, dus meer dan het bedrag dat zij via artikel 49 van het Rijk via de gemeente aan vergoeding krijgen, aanzienlijk zijn. Die belopen meestal ca. f 3000 en gemiddeld over een zeer groot aantal woningen in tien verschillende straten is het een bedrag van bijna f 3000. Dit is de reden waarom ik vind dat het zinnig zou zijn, als die uitkering belangrijk werd verhoogd. Ik heb ook een amendement in die richting ingediend, waarbij de uitkeringen van f 3000 in het algemeen en f 3500 voor heel grote gemeenten met f 1000 zouden moeten worden verhoogd.

Ik meen dat in een aantal gevallen die premie zelfs een andere functie heeft, want de mensen keren desondanks niet terug. Het feit dat zij een dergelijk bedrag krijgen, is een soort van afkoopsom, een soort troost, voor het feit dat zij niet kunnen terugkeren. In feite is dat een heel kwalijke zaak.

Staatssecretaris **Schaefer**: Ik geloof niet dat uw argument echt juist is. Als u het bedrag verhoogt, wordt dan die z.g. afkoopsom niet hoger?

De heer **Van der Spek** (PSP): Natuurlijk. Dat betekent echter wel, dat het aantal mensen dat wel terugkeert en daarvoor niet helemaal krom hoeft te liggen, aanzienlijk wordt vergroot.

Staatssecretaris **Schaefer**: Dat heeft toch niets met de terugkomst te maken?

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik zei, dat door de verhoging van het bedrag het

## Van der Spek

aantal mensen dat terugkeert en niet krom hoeft te liggen, aanzienlijk zou worden vergroot.

Staatssecretaris **Schaefer**: Heeft u in dat rapport ook bestudeerd welke kosten worden genoemd? U vindt dus dat wij de aanschaf van bijvoorbeeld een bankstel moeten subsidiëren?

De heer **Van der Spek** (PSP): Dat vind ik niet. Ik heb niet gezegd, dat het bedrag moet worden verdubbeld van f 3000 naar f 6000, of van f 3500 naar f 6500. Ik heb dus niet gezegd dat er f 3000 bovenop zou moeten komen. Dat zou uit het rapport voortvloeien, als alle bedragen voor 100% werden gerekend. Ik vind het wel zinnig om een deel daarvan – een groter deel dan op het ogenblik het geval is – te subsidiëren.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil iets zeggen over het individuele huursubsidie in het algemeen. Men zegt: nu wij dat hebben, betaalt niemand eigenlijk te veel huur. Ik wijs op een onderzoek van de Nederlandse Stichting voor de Statistiek van april 1976, namelijk 'materieële en immaterieële aspecten van de leefsituatie van huurders in Zoetermeer'. Uit dat onderzoek blijkt dat 19% van de bewoners (mensen in flats) een huur betalen die objectief te hoog is. Dat betekent, dat, als de mensen in drie groepen van inkomens – laag, midden en hoog – worden verdeeld, de mensen met een laag inkomen in een middengroep of een hoge groep zitten wat de huur betreft. Uiteraard is dit dan ook subjectief te hoog, want zij vinden het zelf te hoog. Daarnaast is er 18% voor wie het niet objectief, maar wel subjectief te hoog is. Samen is dit dus 37% van de mensen. Van deze groep van 37% zegt 41%, dat zij niet met vakantie hebben voedsel en kleding, tegenover gemiddeld 14% van de gehele bewonersgroep. Van de groep van 37% zegt 41%, dat zij niet met vakantie zijn kunnen gaan in 1975, tegenover gemiddeld 21%. Dit betekent naar mijn gevoel dat individuele huursubsidies niet altijd voldoende soelaas bieden.

In het bijzonder wil ik daarbij het geval releveren, dat hier ongeveer een halfjaar geleden aan de orde is geweest door schriftelijke vragen, namelijk de Gruno-woningen in de Groningse wijk Lewenborg. In 1973 zijn de huren daar door een oekaze van het ministerie verlaagd, omdat er zo'n leegstand was, dat het een hopeloze zaak was. Daarna zijn de flats volgelopen.

Dit jaar zijn er echter toch weer extra huurverhogingen gekomen om het aan te passen; de laagbouw f 10 per maand en de hoogbouw ongeveer f 35 per maand. Ongeveer 25% van de bewoners verdient ongeveer het minimumloon. Voor die mensen is het dus een onbetaalbare zaak. Ik heb begrepen dat op 2 december een afvaardiging van het buurtcomité bij Staatssecretaris Van Dam is geweest en dat men daar zou hebben bereikt, dat de nieuwe verhoging per 1 juli 1977 pas ingaat en dat het bovendien dan nog in drie fasen zou gebeuren. Wel komen de kosten daarvan voor rekening van de woningbouwvereniging.

Ik weet niet of die woningbouwvereniging dit accepteert, maar dit alles bewijst wel dat wij moeten naar een geheel andere huurconstructie, waarbij op een goede manier rekening wordt gehouden met de vraag of de mensen wel zoveel verdienen dat zij redelijk kunnen wonen. Daarbij dient dan tegelijkertijd – ik sluit mij nu aan bij een opmerking van de heer Nypels – de vrijheid van de mensen om te kiezen of zij ruim of klein willen wonen niet in het geding te zijn.

De (algemene) beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.58 uur tot 16.05 uur geschorst.

De **Voorzitter**: Ik heet in het bijzonder welkom de commissaris voor de grondwetsherziening, prof. Simons.

---

Aan de orde is de behandeling van het ontwerp van rijkswet tot **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2 (13 957, R 1039)**.

Het ontwerp van rijkswet wordt zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:  
**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872);**  
**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake sociale grondrechten (13 873).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Een aanvang wordt thans gemaakt met de mondelinge openbare beraadslaging van voorstellen die de concrete aanzet vormen tot een totale grondwetsherziening.

De Grondwet werd ook in het jongste verleden herhaaldelijk op onderdelen gewijzigd. Tientallen jaren hield men zich na de Tweede Wereldoorlog bezig met de vraag, of gedeeltelijke wijziging wel voldoende was en of niet een algehele herziening overwogen moest worden. Staatscommissies, commissies en werkgroepen van staatsrecht deskundigen kwamen, schreven proeven van een nieuwe grondwet en gingen. Vaste gegevens daarbij waren een voortgezette worsteling met de constitutie, en het feit dat er altijd wel iemand was in die staatscommissies, commissies en werkgroepen die Donner heette.

Het huidige kabinet heeft zich ten doel gesteld de grondwettelijke oogst binnen te halen. Daarvoor diende het eerst in de zomer van 1974 een nota in met een overdaad aan wormstekige staatsrechtelijke vruchten, zoals bijvoorbeeld de invoering van een districtenstelsel en de directe verkiezing van een kabinetformateur. Nadat de Kamer dat bij voorbaat rotte ooft in januari 1975 had verwijderd, kon de werkelijke voorbereiding van een integrale grondwetsherziening beginnen. Ruim twee jaar kregen kabinet en parlement de tijd. Gedachtig festiviteiten die kort geleden, niet alleen in het gehele land maar ook in het gebouw dezer Kamer hebben plaatsgevonden, zou men het tijdstip dat nu is aangebroken kunnen omschrijven met de strofe uit een lied, luidende: 't heerlijk avondje is gekomen'. Ik hoop van harte, maar ik vrees dat hoewel de dichterlijke, illusionaire inspiratie zonder twijfel aanwezig is geweest, de kans op surprises klein is en de omvang aan gaven gering. 'Wat toch is het geval'?

De totale herziening omvat 34 wetsontwerpen. Daarvan zijn er slechts 17 ingediend. Van die 17 zijn er nu 4 voor plenaire behandeling gereed (een is zelfs al aangenomen). Van 7 is een voorlopig verslag uitgebracht en wacht de Kamer de memorie van antwoord af. Met 6 wetsontwerpen moet de Kamer haar schriftelijke voorbereiding nog zelfs aanvangen. De overige 17 wetsontwerpen moeten nog verschijnen. Van een afronding van de

## Kappeyne van de Coppello

eerste lezing door de Staten-Generaal vóór de verkiezingen in mei 1977 kan dus geen sprake zijn.

Al voor de indiening van de eerste wijzigingsvoorstellen zag de Regering het mislukken van haar streven aankomen. Zij liet dat in de Eerste Kamer doorschemeren in maart van dit jaar en bevestigde dat nog eens in een mondeling overleg in deze Kamer in mei. Wel zou de Regering gestaag doorgaan met het indienen van wetsontwerpen. Op zich zelf een nuttig streven. Hoe eerder het parlement de wijzigingsvoorstellen in één totaal verband met elkaar kan bezien, hoe beter.

Maar noopte dat tot een zo vlug mogelijk afwerken van wijzigingsvoorstellen vóór de aanstaande verkiezingen? Naar de mening van mijn fractie niet. Wij gaven de voorkeur aan een rustige, weloverwogen behandeling met als eindpunt voor de mondelinge eerste lezing van de verkiezingen van 1981. De Kamer zou in alle rust de schriftelijke voorbereiding hebben kunnen aanvangen, wetsontwerp voor wetsontwerp, zonder aan een zeer nabij tijdstip gebonden te zijn. Wat gebeurt er nu? In een jachtig tempo worden grondwetswijzigingen afgeraffeld van een materie die tot een van de belangwekkendste onderdelen van de nieuwe Grondwet behoort. Wat door een departement in op zijn minst één jaar, nog afgezien van de jarenlange algemene aanloop, wordt bedacht, moet door de Tweede Kamer in enkele maanden beoordeeld worden, zonder dat er vakliteratuur over verschenen is, zonder ruime gelegenheid tot raadplegen van deskundigen uit de achterban.

De Tweede Kamer werd en wordt wel een te snelle reactie verweten. In dit geval zou het zeker terecht zijn. Als er daarenboven nog enige zekerheid zou bestaan dat die overhaasting tot enig concreet resultaat zou leiden, dan zou daarin nog een excuus gevonden kunnen worden. Maar die zekerheid ontbreekt.

Ik weet niet wat de Eerste Kamer zal doen en de zelfstandige positie van de beide Kamers der Staten-Generaal vergt dat ik daar ook geen bespiegelingen aan wijd. Wij zullen gewoon moeten afwachten wat er gaat gebeuren. Besluit de Eerste Kamer tot niet behandelen of zelfs tot verwerpen – waartoe zij uiteraard het volste recht heeft – van voorstellen die de Tweede Kamer heeft aanvaard, dan ontvalt aan de drift der beraadslaging hier in terugblik iedere zin. Neemt de Eerste Kamer wel de grondwetsvoorstellen aan die

deze weken onze Kameragenda sieren, dan vormen die voorstellen nog niet eens één hoofdstuk, één in de ogen van de Regering afgesloten geheel. De Minister-President heeft de totstandkoming van de nieuwe Grondwet vergeleken met de totstandkoming en invoering van het nieuwe BW, telkens een nieuw boek. Naar mijn mening gaat die vergelijking niet op: de onderlinge samenhang van hoofdstukken van de Grondwet is nauwer dan die tussen boeken van het BW. Maar zelfs al zou die vergelijking niet mank gaan, dan struikelt zij toch op het onvoltooid zijn van het eerste hoofdstuk.

Deze Kamer heeft al veel eerder besloten de thans voorliggende voorstellen in eerste lezing af te doen. Als minderheid voegen wij ons naar dat besluit, echter niet dan nadat wij onze bezwaren daartegen nog eens publiekelijk hebben uitgemeten.

Het is opmerkelijk dat bij de discussie over een nieuwe Grondwet zo weinig aandacht is besteed aan het wezen van de Grondwet zelf. Als ik mij goed herinner is alleen de heer Jurgens bij de behandeling van de Nota inzake Grondwetsherziening er op ingegaan. Kennelijk achten wij het hebben van een Grondwet langzamerhand een zo vanzelfsprekende zaak, dat wij het niet nodig vinden het wezen van ons constitutionele bestel nader te analyseren. Toch zou het goed zijn als het wel gebeurde. Ik heb niet de pretentie dat te kunnen, noch de spreektijd om het te doen. Wel wil ik zonder naar volledigheid te streven enkele eigenschappen noemen die onze Grondwet heeft en naar mijn mening ook behoort te hebben, vooral ook omdat die opvatting doorwerkt in de benadering van mijn fractie ten opzichte van de aanhangige voorstellen.

In een verslag van een onderzoek over het verschijnsel Grondwet door de heren Van Maarseveen en Van der Tang heb ik een veelvoud aan onderscheidingen van soorten grondwetten aangetroffen die duizelingwekkend was. Ik maak slechts een beperkte keuze uit een aantal functies die een Grondwet kan hebben speciaal met betrekking tot de politiek.

De Nederlandse Grondwet heeft een registratiefunctie – zij registreert politieke ontwikkelingen die hun beslag hebben gekregen. Zij heeft een barrièrefunctie, want door de moeizame manier waarop zij gewijzigd wordt, houdt zij snelle veranderingen tegen, tenzij iedereen het met elkaar eens is dat er snel iets veranderd moet worden. In de praktijk echter plegen de veranderingen zich heel geleidelijk te

voltrekken. De Grondwet heeft een conserveringsfunctie omdat zij de resultaten van politieke strijd voor lange tijd conserveert. De pacificatie van de zogenaamde schoolstrijd is er een treffend historisch voorbeeld van. Zij heeft een kanalisatiefunctie omdat zij politieke conflicten kanaliseert. Zij heeft een regulatiefunctie omdat zij besluitvormingsprocessen reguleert.

Twee functies heeft de Grondwet bepaald niet: namelijk de programmeringsfunctie, het programmeren van het handelen overeenkomstig de doelstellingen van de heersende machthebbers, en de indoctrinatiefunctie, het inscherpen van een bepaalde ideologie. Dat zou ook in onze opvattingen van een veelvormige democratie onjuist zijn – in Nederland is er niet één vaste politieke meerderheid als drager van een bepaalde ideologie of een bepaald politiek programma. En als er toch zo'n meerderheid zou komen, dan zou het door ons desalniettemin ontoelaatbaar worden geacht dat aan minderheden het meerderheidsstandpunt als dwingende norm zou worden opgedrongen.

In de Grondwet worden de hoofdpunten van ons democratische staatsbestel verankerd. Zij bevat niet meer dan een raamwerk waarbinnen voldoende ruimte gelaten moet worden voor toekomstige ontwikkelingen, met de mogelijkheid overigens bepaalde ontwikkelingen die men niet wil, af te snijden. Er zijn bepalingen in de huidige Grondwet die zichzelf duidelijk hebben overleefd en het zal geen inspanning kosten die bepalingen te schrappen. Veel moeilijker is het heldere en evenwichtige formuleringen te vinden die de bewegingen die in het recht gaande zijn, kunnen omspannen en tevens niet zo algemeen en vaag zijn dat hun betekenis teloor gaat. Wat ik tot nog toe aan voorstellen tot wijziging der Grondwet gezien heb boezemt mij groot respect in voor het werk dat onder verantwoordelijkheid van de Regering door de Regeringscommissaris en zijn medewerkers, ongetwijfeld ook op verschillende departementen, is verricht. Dat ik op enkele onderdelen kritiek of twijfels heb, doet aan mijn algemene waardering niet af.

Een groot deel van de inhoud van de Grondwet behelst een omschrijving van processen van besluitvorming; de organen die de besluiten nemen, hun bevoegdheden, taak en wijze van samenstelling worden nader aangegeven; het geleiden van macht als het ware. Daarnaast worden rechten van individuen in de gemeenschap gemarkeerd. Tussen het formeel geleiden



## Kappeyne van de Coppello

van publieke macht en individuele rechten bevindt zich een steeds groter wordend gebied waar conflictsituaties tussen die beide worden verwacht die men wil keren met het maken van wetten. Dat sluit nog enigszins aan bij het 19e-eeuwse legalistische optimisme, toen men moest gaan codificeren: als je een conflictsituatie oplost met een wettelijk geconstrueerd evenwicht, dan ben je klaar, dan heb je de onderlinge rechtsverhouding gegarandeerd. Ook in de onderhavige grondwetsvoorstellen worden nieuwe onontgonnen gebieden betreden met het voor-nemen daarover wetten te maken tot het zekerstellen van rechten. Tegenwoordig zijn we geneigd de uitstraling van wetgeving meer te relativiseren. Misschien komen we nog wel eens zo-ver dat we het streven naar perfectionistische regelingen verlaten en dat we, paradoxaal genoeg, rechten beter gewaarborgd achten door ervan af te zien ze in wetten of andere regelingen te omschrijven. Een omschrijving betekent immers veelal een beperking.

Als in wetgeving een doorlopende reeks van beleidsdaden wordt vastgelegd, kan men zeggen dat beleid wordt geobjectiveerd tot wet. Of iets tot algemeen geldende norm moet worden verheven, is een arbitraire, politieke beslissing. Er is geen handboek waarin bij voorbaat staat aangegeven wat in een beschikking thuis hoort, wat in een ministeriële verordening, wat in een algemene maatregel van bestuur, wat in een wet of wat in de Grondwet. Dat wordt niet door de wetenschap uit-gemaakt, maar door de politiek. Toch verdient het uit een oogpunt van systematiek aanbeveling beleidsoverwe-gingen, die per situatie en wenselijk-heid kunnen verschillen, niet als hoogste rechtsnorm, en dus in de Grondwet vast te leggen. Een Grondwet die wer-kelijk als fundament moet dienen, moet stevig en betrouwbaar zijn, het resultaat van zorgvuldige afweging en overeenstemming bij zeer velen, niet een politiek program dat op kortston-dige actualiteit is gericht.

Daarom kan ik ook met instemming uit het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, Donner-Van der Pot een passage aanhalen, waarvan ik aan-neem dat zij van Donner is, luidende:

'Terecht mijns inziens heeft echter de staatscommissie (dat was de staatscommissie Cals-Donner, de heer Donner geeft hier in wezen zich zelf ge-lijk) aan het standpunt vastgehouden, dat de Grondwet noch een program-mering van de nationale inspanning, noch de verplichtende vastlegging van

de doeleinden en grondslagen der sa-menleving behoort te zijn. In een plu-ralistische samenleving als de onze, is haar taak, zo goed als van het gehele staatsrecht, om het raam aan te geven, waarbinnen de noodzakelijke besluit-vorming plaats heeft, de staatkundige keuzen worden gedaan, herzien en eventueel herroepen. Uiteraard vormt de keuze van dat raam reeds een fun-damentele beslissing over de verhou-ding van gezag en vrijheid ...' (1972, blz. 148).

De eerste artikelen van de nieuwe Grondwet raken terstond het span-ningsveld tussen gezag en vrijheid – zij trachten enkele zeer belangrijke rechten, vrijheden – zo men wil – aan de burger te verzekeren.

Ik vind dat een gelukkige aanvang, niet alleen uit historisch oogpunt om-dat de zogenaamde klassieke grond-rechten als het ware de eerste prikkel voor geschreven constituties zijn ge-weest, maar ook vooral vanuit een principieel liberaal standpunt, dat de rechten van de mens als individu in de gemeenschap voorop behoren te wor-den gesteld.

De spanning tussen gezag en vrij-heid blijft heel actueel, stellig naarma-te de macht van de overheid, van de gemeenschap opdringt. Bij een andere gelegenheid (een begroting van CRM) en bij een ander onderwerp – het ging toen om politieke bewustwording als vorm van geestelijke vrijheid – heb ik een bepaald beeld gebruikt, nl. een soort cirkel, een innerlijke privé sfeer waarin het individu alleen en uitslui-tend uitmaakt wat hij wezenlijk wil. Die sfeer behoort zoveel mogelijk onaan-getast te blijven. Ik zeg uitdrukkelijk: zoveel mogelijk. Geen enkele vrijheid, geen enkel recht kan absoluut zijn – er moeten inbreuken soms worden toe-gelaten. De grondrechten die men van oudsher met de term 'klassiek' pleegt aan te duiden, trachten de privé cirkel van het individu onaangetast te laten door de overheid op te leggen zich van inmenging te onthouden. De Regering heeft die oude grondrechten thans ge-moderniseerd en er nieuwe aan toegevoegd. Ik denk aan het recht op eerbie-diging van de persoonlijke levens-sfeer.

Het streven om rechten en aanspra-ken van de burger te vergroten heeft tot de volgende redenering geleid: de vrijheid om iets te doen is heel aardig, maar eigenlijk leeg als je niet ook ma-terieel de middelen hebt om die vrij-heid gestalte te geven, in te vullen. Niet iedereen beschikt feitelijk over de middelen om dat te doen. De volgende stap is dat de overheid die middelen

moet verschaffen. Rechtsregels die be-slag leggen op middelen om aan de burger het verwezenlijken van een aantal vrijheden te garanderen, wor-den tegenwoordig 'sociale grondrechten' genoemd. In de sfeer van het wel-zijnsbeleid spreekt men van basisvoor-zieningen. Het heeft voor het over-heidsbeleid, en met name de financië-le kant ervan, zeer zwaarwegende con-sequenties als een sociaal grondrecht gegarandeerd wordt.

Een van de markante trekken van de onderhavige Grondwetsvoorstellen is dat daarin sociale grondrechten als zo-danig worden geïntroduceerd. Dat is een nobel streven, alleen blijft het bij een wat zachte poging, die – wil men zich aan de realiteit houden, dat zeg ik er onmiddellijk bij – ook niet meer kan zijn dan dat.

Ondanks de goede bedoeling twijfe-len wij aan de zin en het nut van die zachte poging. Want wat gebeurt er? Omdat men sociale grondrechten van-wege de schaarste der beschikbare middelen niet als recht aan de burger kan garanderen, wordt alleen vastge-legd dat de overheid zich de zorg voor bepaalde voorzieningen moet aantrek-ken, bij wijze van instructienorm. Er volgt dan een betrekkelijk willekeurige opsomming van overheidstaken die de illusie van een garantie kan wekken, maar weinig meer verstrekt dan een lege huls. Dat aspect zet de sociale grondrechten zoals zij nu worden voorgesteld, in het spoor dat leidt tot intentieverklaringen, tot een program-ma van wenselijkheden, tot een poli-tiek programma dat nog verwerklijkt moet worden. Eerder zei ik al dat wij aan de Grondwet geen programme-ringsfunctie willen toekennen. Wij hebben er dan moeite mee, deze soci-ale grondrechten in de nieuwe Grond-wet op te nemen.

Als wél tot opneming wordt beslo-ten, behoeft er geen bezwaar te be-staan tegen het samenvoegen van klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk, mits men ze duidelijk van elkaar blijft onderscheiden. Ze heb-ben immers een verschillende werking. De instructienormen worden niet nader getoetst op hun toepassing, de vrij-heidsrechten wel. De laatste worden soms nader uitgewerkt in wetten, dan wel rechtstreeks toegepast door de rechter. In het voorlopig verslag citeer-de ik uit een artikel van prof. Burkens in het Nederlands Juristenblad van 22 mei 1976. Hij meent dat 'voorkomen dient te worden dat de amorse beleidsdirec-tieven van de sociale grondrechten doorslaan in de interpretatie van de clausuleringen van de klassieke grond-

## Kappeyne van de Coppello

drechten'. De Regering heeft eenvoudig geantwoord, niet bevreesd te zijn voor een vervaging van de klassieke grondrechten. Ik blijf echter de zorg van prof. Burkens delen.

Ten overvloede geef ik nog eens het oordeel van de VVD-fractie over toetsing van wetten aan de Grondwet. Wij blijven daartegen en wij hopen dat de Regering ferm op dat standpunt blijft staan.

De verkeerde stap in 1953, toen de rechter de bevoegdheid kreeg om wetten aan verdragen te toetsen, kan niet meer worden teruggenomen. Wel kunnen wij een verdergaande ontwikkeling in die richting keren. Rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet schept rechtsonzekerheid als de rechter een wettelijke regel onverbindend verklaart en er gewacht moet worden op de aanpassing van die wet en het betreft de rechter in politieke strijdvragen die beslist behoren te worden in een vertegenwoordigend lichaam dat periodiek rechtstreeks wordt gekozen door de gehele bevolking. Wij geven de voorkeur aan het primaat van de wetgever en de onschendbaarheid van de wet.

Grondrechten waren in hun oorspronkelijke opzet bedoeld om de relatie tussen overheid en burger te regelen. Aan de grondrechten kan een grote verruiming worden verleend door hun werking horizontaal te maken, zodanig dat de norm tussen overheid en burger ook gaat gelden tussen burgers onderling. Dat is een zware beslissing die binnendringt in de privésfeer van de burgers zelf. Het probleem van de horizontale werking doet zich voornamelijk voor bij de vrijheidsrechten; de instructienormen zijn – althans in mijn ogen – geen afdwingbare rechtsnormen.

Voorheen werd het door velen onmogelijk geacht dat vrijheidsrechten horizontale werking zouden kunnen hebben krachtens de huidige Grondwet. Niettemin is in de jurisprudentie de horizontale werking van het ius de non evocando erkend. Dat kon dus kennelijk wel.

Wat de Regering nu wil, is mij nog niet helemaal duidelijk. Uit de stukken meen ik begrepen te hebben dat zij de horizontale werking principieel niet wil uitsluiten, maar nog niet wil of kan zeggen bij welk artikel wél horizontale werking mogelijk of wenselijk is, en bij welk artikel niet. Dat zou de rechter moeten uitzoeken.

Als dat de bedoeling van de Regering is, vind ik dat een vage opstelling.

Men moedigt daarmee horizontale werking aan zonder er de gevolgen van te overzien en zonder zelf aanwijzingen te geven. Ik geloof dat het beter is nu nog geen positieve uitspraak in het algemeen te doen. Als de rechter in een concreet geval tot de conclusie komt dat hij een vrijheidsrecht extensief in horizontale richting moet interpreteren, dan doet hij dat heus wel. Dat is met betrekking tot het ius de non evocando gebleken. Laten wij echter bij voorbaat die horizontale interpretatie toe, dan zetten wij de sluisen te zeer open zonder de vloed te kennen.

De schriftelijke gedachtenwisseling over de beperking van grondrechten heb ik geboeid gevolgd zonder er voor de reikwijdte en toepassing in de praktijk erg veel wijzer van geworden te zijn. Algemene grenzen tot waar een grondrecht beperkt mag worden, zijn mijns inziens niet te geven. Ik kan mij vinden in de gedachte van de Regering dat slechts de formele wetgever tot beperking mag overgaan en dan nog binnen het kader van een grondwettelijke beperkingsclausule.

Tot slot nog enkele opmerkingen over de grondwettelijke mogelijkheden tot delegatie. Ik zal bij de verschillende artikelen nog wel op de concrete delegaties terugkomen; ik volsta nu met een meer algemene benadering. Ik kan er begrip voor opbrengen dat in de Grondwet ruimte voor delegatie door de wetgever wordt gelaten, niet alleen ten behoeve van de Kroon, maar juist ook ten behoeve van lagere overheden. Decentralisatie van rijks-taken naar bij voorbeeld provincies en gemeenten moet niet in beginsel door de Grondwet worden afgeremd.

Delegatie krijgt echter op het stuk van de grondrechten, en speciaal de vrijheidsrechten een andere kleur. Daar kan het betekenen dat de bevoegdheid om de vrijheidsrechten te beperken aan andere organen wordt doorgeschoven. Wij moeten daar in onze grondwetgevende functie heel voorzichtig mee zijn. Nu tref ik bij de Regering soms een argumentatie aan, vooral als het gaat om het garanderen van vrijheidsrechten die voorheen nog niet bestonden, dat er nu al beperkende bepalingen bij voorbeeld in algemene maatregelen van bestuur in een dergelijke mate zijn opgenomen dat het praktisch ondoenlijk zou zijn, ze naar een wet te brengen. Bovendien komt er dan nog de overweging bij dat algemene maatregelen van bestuur veel meer bij de tijd kunnen zijn, doordat ze zo snel gewijzigd kunnen worden en niet eerst die tijdrovende procedure van een wetsontwerp moeten

doorstaan in het parlement. Dat moge zo zijn, maar daar staat tegenover dat in feite zowel het parlement als het publiek voor voldoende maatregelen worden gesteld, wan er is zelden publicatieplicht vooraf. Die plicht is er ook niet in het wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur, zeg ik tot de Minister-President.

Ik wil de Regering onder het oog brengen wat zij zelf onlangs met betrekking tot een wijziging van de Vreemdelingenwet heeft voorgesteld. Daar wordt een bepaling uit het Vreemdelingenbesluit omhoog gebracht naar de Vreemdelingenwet. Die opwaartse beweging moet ook bij andere maatregelen van bestuur mogelijk zijn en het is zeker de moeite waard dat te overwegen als het erom gaat, te garanderen dat vrijheidsrechten van individuele burgers zo min mogelijk worden beperkt.

Gisteren bereikte mij het decembernummer van 'Beleid en Maatschappij'. Daarin trof ik een tweede artikel van prof. Burkens. Hij noemt daarin de nieuwe opzet van de grondrechten niet meer dan een facelift. Het zou mij spijten als alle jarenlange moeite om een nieuwe, moderne, goede Grondwet te maken bij een wat scherpere analyse slechts het optuigen van een zeer oude dame zou blijken te zijn geweest.

□

De heer **Rietkerk** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! In aansluiting op hetgeen mevrouw Kappeyne al in meer algemene zin naar voren heeft gebracht, wil ik graag nog enkele opmerkingen maken over de voorgestelde sociale grondrechten. Hiermee wordt beoogd – om met de Regering te spreken – om de Grondwet aan de maat van deze tijd te brengen. De moderne Grondwet blijft dan niet beperkt tot het waarborgen van formele vrijheidsrechten, maar wordt uitgebreid met opdrachten aan de overheid om de bestaanszekerheid en de individuele en maatschappelijke ontplooiing van de burgers te bevorderen.

Wat de vorm betreft, is de Regering van mening dat het niet goed mogelijk is om strakkere formuleringen te hanteren. De feitelijke mogelijkheden, de financiële middelen en de noodzaak tot het stellen van prioriteiten maken dit niet wél mogelijk. Daardoor houden de thans voorgestelde bepalingen in feite niet veel meer in dan een algemene opdracht aan de overheid, zich met die onderwerpen bezig te houden met inbegrip van 'een grote vrijheid om te beslissen in welke mate en in

## Rietkerk

welk tempo hij op dat terrein wetgevend wil optreden'.

Kan nu gesteld worden dat deze sociale grondrechten, afgezien van het rechtstreeks werkende recht op rechtsbijstand, ook tot een wezenlijke versterking van de individuele ontplooiing der burgers, ook in juridische zin, zal leiden? Ik zou op dit punt toch wel nader geadstrueerd willen zien, waarop de Regering, die zegt dat deze instructienormen wel degelijk rechtsnormen zijn, die rechtswerking dan wel baseert. De SER spreekt bijvoorbeeld van een bijzondere bescherming van de bestaande wetgeving tegen intrekking. Ook dat lijkt mij geen juridisch afdwingbare norm. Veeleer lijken mij deze bepalingen het karakter te hebben van een soort maatschappelijk handvest met een morele opdracht aan de overheid, bepaalde taken zo goed mogelijk te vervullen. De taken zijn daarbij zo omschreven, dat zij globaal overeenkomen met een registratie van de huidige opvattingen over de taak van de overheid op sociaal-economisch gebied. Wij hebben daartegen op zichzelf geen bezwaar, maar wij zouden toch de betekenis ervan vanwege het registratieve karakter wel beperkt willen zien. De overheidsverplichtingen zijn in het algemeen niet zo geformuleerd, dat zij concrete aanspraken van de burgers jegens de overheid verschaffen.

De argumenten die de Regering daarvoor aanvoert, zijn vooral van praktische aard. Zij kan niet verder gaan. Ik geloof dat het goed is, daaraan het argument toe te voegen dat de overheid op dit gebied ook ten principale haar beperkingen behoort te kennen in deze zin dat de burgers een eigen vrijheid en eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van hun bestaan en hun levensomstandigheden gelaten behoort te worden. Zonder dit kan naar mijn oordeel een maatschappij niet gezond functioneren.

Met andere woorden: wij erkennen belangrijke taken van overheidszorg op dit gebied, maar die is niet onbegrensd, ook niet als de materiële mogelijkheden aanwezig zouden zijn. Dat brengt mij tot de vraag, of de Regering, nu de sociaal-maatschappelijke ontplooiing onderwerp van grondwetszorg is geworden, daarbij toch niet te zeer in de sfeer van de instructienormen is blijven steken en bepaald onbetwistbare rechten niet meer het karakter van vrijheidsrecht had moeten geven. Ik ben dan ook van mening dat de Regering met name ten onrechte heeft nagelaten, de vrijheid van be-

roepskeuze als vrijheidsrecht in de Grondwet op te nemen. Zowel de Sociaal-Economische Raad als de commissie-Cals-Donner als de Raad van State hebben dit bepleit, de laatste met een beroep op het Europees Sociaal Handvest. De Regering wijst ook na de schriftelijke gedachtenwisseling dit af. Zij voert daarvoor enige argumenten aan, waarvan de belangrijkste zijn dat het te moeilijk is, onderscheid te maken tussen beroepskeuze en beroepsuitoefening en dat het een te zware last voor de wetgever zou zijn, alle ten aanzien van de uitoefening nodige beperkingen aan te brengen. Ik heb overigens ook erkend dat beperkingen nodig zijn.

Ik begrijp deze argumenten toch niet. De Regering erkent het recht ten principale. Is het niet zo dat de overheid ook vandaag beperkingen op dit gebied niet dan via de wetgeving pleegt aan te brengen? Ik geef toe dat er op dit punt een uitzondering is, voor zover het de autonome bevoegdheden van gemeenten betreft om bijvoorbeeld het venten aan beperkingen te binden. Dat zou dan niet meer mogelijk zijn. De commissie-Cals-Donner heeft hieromtrent mijns inziens terecht opgemerkt, dat het, als de vrijheid van beroepskeuze vanwege de uitstralende werking naar de beroepsuitoefening deze autonome bevoegdheid zou gaan beperken — een rechter zou in dezen een beslissing moeten nemen — toch een aanvaardbare consequentie is dat de wetgever aan de gemeenten de nodige bevoegdheden bij wet toekent.

Uiteraard heeft een vrijheid van beroepskeuze uitstralende werking naar de beroepsuitoefening. Dat is op zich geen bezwaar. Uiteraard moet de beroepsuitoefening aan beperkingen kunnen worden gebonden. De ingewikkeldheid echter van deze materie bestaat vandaag toch ook al. Dat kan toch geen argument zijn om dit essentiële vrijheidsrecht aan de burgers te onthouden. Vrijheid van beroepskeuze houdt in, aldus de commissie-Cals-Donner, dat aan diegenen die aan eventueel te stellen voorwaarden voor de uitoefening van het betreffende beroep voldoet, geen belemmeringen in de weg mogen worden gelegd om dit beroep uit te oefenen. Ik kan mij niet voorstellen dat de Regering deze grondgedachte niet zou onderschrijven. Ik vind dat, nu er sociale grondrechten worden geformuleerd, dit essentiële recht daaronder niet zou mogen ontbreken.

In dit verband wil ik er ook op wijzen dat dit punt naar mijn oordeel duidelijk anders ligt dan het stakingsrecht.

Daarover is bepaald geen communis opinio. Ik verwijs hiervoor slechts naar de huidige discussie over de ratificering van artikel 6, lid 4, van het Europees Sociaal Handvest en naar de impasse waarin deze problematiek is geraakt, als gevolg van de consequenties van een dergelijke ratificatie voor het ambtenarenrecht. Naar mijn oordeel zou, zo lang deze discussie nog niet is uitgekristalliseerd, opneming van een dergelijke bepaling in de Grondwet op zijn minst voorbarig zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Professor Burkens — hij is al eerder aangehaald — kwalificeert in zijn laatste artikel deze nu voorgestelde vernieuwingen als een symbolisch staatsstuk. Als daarin op het punt van de vrijheid van beroepskeuze, naast rechtsbijstand, een rechtstreeks werkzaam recht zou worden opgenomen, dan zou dit er in ieder geval toe leiden dat deze grondrechten een meer dan symbolisch karakter hebben. Ik wil de Regering dan ook dringend uitnodigen alsnog de voorstellen van de commissie-Cals-Donner op dit punt te volgen.

Naast de argumenten die ik zojuist heb aangevoerd voor dit punt, komt hier ook nog een ander aspect bij. Juist waar zulke belangrijke adviescolleges als ik genoemd heb, dit soort voorstellen doen, leidt een afwijzing daarvan licht tot de gedachte dat de Regering a contrario zou stellen dat dit recht niet zou bestaan. Ik weet dat de Regering het tegendeel heeft bepleit, toch blijft dat boven zo'n onderwerp hangen. Dit argument heeft voor ons ook meegewogen bij onze bezwaren tegen het aanvankelijke voorstel van de Regering om de zorgbepaling van artikel 18, lid 2, alleen tot werknemers te beperken. Wij achten het juist dat de Regering alsnog is overgegaan tot uitbreiding tot al diegenen die arbeid verrichten en dat de Regering op dit punt haar voorstellen heeft bijgesteld. Naar ons oordeel behoort een grondwet alle burgers gelijk te behandelen, ook als het een zorgbetaling over de rechtsbescherming van hen die arbeid verrichten, betreft.

Ten slotte wil ik nog vermelden dat wij onze twijfels blijven houden over de opvatting van de Regering dat een grondwettelijk recht op bijstand zoals dat nu is geformuleerd, niet tot een wijziging van de huidige bijstandswet zou hoeven te leiden. Voorts wil ik nog zeggen dat wij er de voorkeur aan blijven geven om naast de spreiding ook de totstandbrenging en bevordering van welvaart in de grondwetstekst op te nemen. Nu de Regering echter zo duidelijk heeft verklaard dat deze taken in het begrip spreiding van welvaart



## Rietkerk

geacht moeten worden begrepen te zijn, zullen wij daar verder geen punt van maken.

□

De heer **Drees** (DS'70): Mijnheer de Voorzitter! De grondwetsherziening volgt een trage, maar vermoedelijk nu verder vrij solide weg. Op dit moment, nu wij de eerste serie wetsontwerpen terzake behandelen, wil ik graag even als de eerste woordvoerder namens mijn fractie waardering uitspreken voor allen, die de laatste 10 jaar hebben meegewerkt aan het nadenken over en voorbereiden van wetsontwerpen ter herziening van de Grondwet.

Wij hebben verleden jaar over bepaalde ideeën, zoals de aanwijzing van een formateur, een boeiende discussie gehad en misschien wordt de discussie volgende week over de bepalingen inzake het onderwijs ook boeiend, maar ik heb de indruk dat overigens een groot deel van de voorgestelde herzieningen wel vele pennen in beweging zet, maar toch tot weinig diepgaande betrokkenheid leidt. Men ziet de voorstellen voor een groot deel als nieuwe formuleringen van in feite reeds in de Grondwet of elders neergelegde rechten.

Grondwetsartikelen hebben meer dan bepalingen in gewone wetten een soort mystiek, een soort eigen uitleg, waardoor zij veelal wat anders betekenen dan de lezer vermoedt. Wij weten dat bij voorbeeld van de Macht des Konings, maar het geldt ook voor de ontwerpen die wij vandaag bespreken. Ik wijs bij voorbeeld op het non-discriminatie-artikel. Men mag niet discrimineren naar politieke overtuiging en dan denken allerlei lezers dat men voortaan CPN-ers tot burgemeester zou kunnen benoemen, maar dan leggen de indieners even later in de toelichtingen uit, dat men ook let op geschiktheid en dat de politieke gezindte ook weer een aanduiding kan zijn van ongeschiktheid. Dan blijkt dat de Nederlandse 'Berufsverbote' toch van kracht zullen blijven.

Iets dergelijks blijkt bij de preventieve censuur voor de omroep, men krijgt eerst de indruk dat die voortaan gaat vervallen en dat bij voorbeeld uitzendingen die tot sabotage oproepen of terroristische uitzendingen niet meer gestopt kunnen worden. Uit de toelichtingen blijkt dan dat de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk toch bevoegd blijft de knop om te draaien en uitzendingen die gevaarlijk zijn voor de veiligheid te stoppen.

Wat betreft het al of niet regelen van bepaalde zaken in de Grondwet – daarover is in de stukken ook uitvoerig van gedachten gewisseld – blijft de indruk van willekeur bestaan. Er is ook vaak onduidelijkheid als bepaalde zaken slechts in zeer algemene termen worden geregeld. Ik meen dat de onoverzichtelijkheid op het ogenblik nog wordt vergroot omdat Nederland partij is of wil worden bij allerlei verdragen die op dit terrein van betekenis zijn, zoals het Europees Sociaal Handvest of de verdragen van de Verenigde Naties inzake de rechten van de mens. Dat punt ziet men aldoor terugkomen bij discussies over kwesties van stakingsrecht.

Het is ook belangrijk op te letten, welke zaken niet omschreven worden. Onteigening wordt behandeld, maar de bescherming van de waardevervaltheid van de munt wordt niet behandeld, hoewel inflatie een soort onteigening is maar dan zonder schadevergoeding; een onteigening die ten goede komt aan de schuldenaar en dat is in hoge mate aan de Staat. Dit element is wel geregeld in wetten van lager orde, zoals in de Bankwet, maar niet in de Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! Zorgvuldig taalgebruik heeft uw speciale belangstelling. Ik heb de indruk dat er wat dat betreft hier en daar wat steken zijn gevallen. Dat is ook wel begrijpelijk bij zulke uitvoerige stukken. Wij hebben in een voorlopig verslag gepleit voor onderscheid tussen juridische en financiële bijstand. Er zijn nog andere vormen van bijstand waar de Minister van Binnenlandse Zaken wel eens mee te maken heeft; ik denk aan bepaalde grotere problemen met betrekking tot de politie. Het valt ons op dat in de memorie van antwoord van wetsontwerp nr. 13 873, op bladzijde 11 wordt geschreven dat de indieners dit onderscheid niet nodig achten. Uit de bepalingen zelf en uit de context zou wel blijken wat het verschil is tussen juridische en financiële bijstand. Ik meen dat het woord 'context' een vreemd woord is; men kan beter het Nederlandse woord 'verband' gebruiken. Dit jargon is naar mijn mening onnodig.

Zo vindt men in de memorie van toelichting bij hetzelfde wetsontwerp op blz. 5 het woord 'onderwijsvrijheid', dat men ook in de populaire discussie buiten dit gebouw vaak aantreft. Ik meen dat dit woord misverstand bevordert; sommigen denken bij onderwijsvrijheid zelfs aan gratis onderwijs en vrije toegang. Vaak wordt bij 'onderwijsvrijheid' ook gedacht aan de vrijheid om onderwijs te volgen, dat wil zeggen dat er geen bepalingen inzake de toegang zijn.

De grondwettelijke bepaling waarom de zaak draait, betreft alleen maar de vrijheid, onderwijs te geven. In de jaren '60 was er een discussie in de universitaire wereld over de vrijheid om onderwijs te volgen en over gratis onderwijs. Het gaat in dit geval uitsluitend om de vrijheid inzake het geven van onderwijs. Iemand die les wil geven in skiën om mensen op de wintersport voor te bereiden heeft volledig het recht om betaling te vragen zowel als om te bepalen, aan wie hij les wil geven en aan wie niet. Ik meen dan ook, dat de schriftelijke stukken zorgvuldiger zouden kunnen worden gereviseerd. Anders ontstaan tal van misverstanden. Echter, zoals gezegd: de stukken zijn zeer uitvoerig en dit soort zaken kan dus gemakkelijk optreden. Toch valt het mij tegen, dat het met betrekking tot het stakingsrecht nogal nadrukkelijk optreedt. De indieners schrijven herhaaldelijk over 'het' stakingsrecht, alsof dit net zoiets is als het handelsrecht, dat geheel is geregeld in een apart wetboek.

Wat is 'staken'? Dit is het beëindigen van een activiteit. Wij kennen dit uit de belastingwetten. Men kan stakingswinstboeken als men een bedrijf beëindigt.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag schrijven de indieners (wetsontwerp 13 873): Wij zien het stakingsrecht als een recht op collectieve actie van werknemers. Dit is een bepaalde visie, mijnheer de Voorzitter! Waarom zegt men dit dan niet? Laat men dan zeggen, waarom er geen recht is op staking door werknemers afzonderlijk, hetgeen ook heel belangrijk kan zijn. Waarom geen recht op staking door vrijberoepsbeoefenaars, zoals artsen? Dit kan ook heel belangrijk zijn. Ook een staking door werkgevers kan heel belangrijk zijn.

De term 'het stakingsrecht' is ook zo typisch omdat wordt verwezen naar één uitspraak in de jurisprudentie. Misschien is er een stakingsrecht, onder bepaalde omstandigheden. Op dit moment in Nederland over 'het' stakingsrecht spreken, is een eigenaardige zaak. Een duidelijk omschreven rechtsgeheel is er namelijk niet.

De heer **Roethof** (PvdA): Het is niet zó eigenaardig, want er is al jaren een Europees Sociaal Handvest.

De heer **Drees** (DS'70): Ik meen dat het nog niet door Nederland is geratificeerd.

De heer **Roethof** (PvdA): Dit is het punt niet. Het is ondertekend en Nederland is van plan, het binnenkort te ratificeren.

## Drees

De heer **Drees** (DS'70): Het is inderdaad door Nederland ondertekend. Al vele jaren is er een discussie aan de gang over de enkele artikelen in het Europees Sociaal Handvest die het stakingsrecht, om in de terminologie van de heer Roethof te spreken, regelen. Er staat een bepaling in over collectieve acties, waarbij niet alleen werknemers worden genoemd maar ook werkgevers. Zij worden juist niet genoemd door het kabinet. Het kabinet spreekt alleen over werknemers. Dit is al eigenaardig, aangezien het Sociaal Handvest over beide beschikt.

Verder zegt het Sociaal Handvest, dat het belang is, eventueel bepaalde categorieën, zoals politie en volksgezondheid, uit te sluiten en daarvoor afzonderlijke wetten in het leven te roepen. Het Sociaal Handvest is wat dit betreft vrij uitvoerig. Dit kabinet sluit echter de werkgevers uit en gaat heel onduidelijk in op de vraag, of bij voorbeeld beoefenaren van vrije beroepen in de volksgezondheid het recht hebben op staken. Wij hebben dit probleem aangesneden en, naar ik meen, zelfs het voorbeeld van doktoren genoemd. Het kabinet heeft erop geantwoord dat het theoretische beschouwingen zijn, te spreken over het staken bij de vrije beroepen.

Waarom zijn de beschouwingen erover theoretisch? In de bezettingstijd is er bijvoorbeeld een actie geweest van medici in ons land om hun werkzaamheden in hoge mate te beëindigen. Het staken, ook bijvoorbeeld door boeren, is van groot belang. Werkgevers kunnen staken; op grote schaal kunnen zij eventueel bedrijven sluiten. Het is van belang, hierover tijdig na te denken, voordat zaken als stakingen van hele bedrijfstakken, eventueel, sterk door wetten worden bevorderd, gericht tegen de overheid dan wel tegen de consument. Het is beter, dit soort problemen ook te bezien en ten minste te denken aan de werkgevers en aan essentiële bedrijfstakken zoals politie en volksgezondheid, zoals het Europees Sociaal Handvest doet, en hierop dan ook nader in te gaan. De indieners schrijven echter over 'het' stakingsrecht en zeggen later, dat zij slechts één geval bedoelen, namelijk collectieve acties van werknemers, waarbij zij verwijzen naar één geval uit de Nederlandse jurisprudentie. Dit is een zeer verkeerd gebruik van het woord 'het'.

Wellicht een detail, al zit er iets principiëls achter betreffende de verhouding tussen de mens en zijn levende omgeving, is een vraag over het woord 'leefmilieu' in het artikel 1.20.

Ik heb de indruk dat veel mensen tegenwoordig in Nederland het woord 'leven' gebruiken in plaats van het woord 'wonen'. Het Engelse 'live' heeft beide betekenissen: leven en wonen. De Engelsen zeggen: Ik leef in Delft, terwijl men in het Nederlands zou moeten zeggen: Ik woon in Delft. Wordt met 'leefmilieu' bedoeld woonomgeving, of wordt daarmee bedoeld het hele leven, ook van dieren en planten? Het is mij niet duidelijk of de Grondwet enige bescherming geeft aan planten en dieren. Er is een fractie geweest, namelijk de CPN, die duidelijk de mens helemaal centraal wilde stellen en wilde suggereren, dat de aarde totaal ondergeschikt moet zijn aan de mens, de antropocentrische visie. Men zou ook welbewust respect kunnen opbrengen voor andere levende organismen op aarde. Ik heb de indruk dat men wat dat betreft nogal vaag is. Ik acht dit artikel en zijn toelichting niet duidelijk.

De keuze van de sociale grondrechten is, dacht ik, in hoge mate arbitrair. Zo is er wel gesproken over de bevordering van voldoende woongelegenheden door de indieners, – dat is niet gebeurd door de staatscommissie – maar terecht hebben enkele fracties erop gewezen dat dingen die nog meer essentieel zijn dan wonen zoals bijvoorbeeld het voedsel, niet genoemd zijn dat zij moeten worden bevorderd. Waarom moet speciaal woongelegenheden, waar dat niet de allereerste levensbehoefte is, misschien een bijna primaire, maar toch eerder secundaire – je kunt zelfs korte tijd nog wel in de openlucht overnachten – worden genoemd? Drinkwater dat zeer essentieel is en dat men iedere dag wel nodig heeft, wordt helemaal niet genoemd.

Wat vermelden de indieners in de toelichting? De overheidszorg voor de woningvoorziening is van oude datum. Dat is de zorg voor drinkwater ook, en voor talloze andere artikelen ook. Het is niet duidelijk waarom 'oude datum' een argument is om overheids-taken in de Grondwet op te nemen.

Er is een tweede argument. De behoefte aan deze zorg voor de woningen heeft zich ten gevolge van de tweede wereldoorlog verder ontwikkeld. De tweede wereldoorlog is nu meer dan 30 jaar geleden. De woningnood die aangericht is door de tweede wereldoorlog – een paar honderdduizend woningen – is volledig ingehaald. Wij hebben op het ogenblik anderhalf maal zoveel woningen in verhouding tot de bevolking als wij hadden in 1940. Wij hebben veel minder mensen per woning. Wij heb-

ben een veel ruimere woningvoorziening. De tweede wereldoorlog kan men niet serieus hierbij betrekken.

Ten slotte zeggen de indieners dat die zorg van blijvende aard is. De zorg voor de kwaliteit is natuurlijk van blijvende aard. Dat geldt ook voor de Warenwet en allerlei maatregelen op het gebied van het voedsel. Het is dus een heel onduidelijk betoog.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag staat dat de overheid de bouw subsidieert en stimuleert. De overheid remt echter ook wel heel fors af. Vandaag hebben wij bij de behandeling van Ruimtelijke Ordening gezien dat de bouwetten voor een groot deel verbodsbepalingen zijn. Het bouwbeleid in de eerste tien jaren na de tweede wereldoorlog was vooral gericht op afremming van de bouw. De ongesubsidieerde bouw is heel vaak verboden geweest. Wanneer men zonder subsidie bouwde, was men helemaal misdadig. Op dit moment hebben wij het hoge b.t.w.-tarief van 18%; dat is ook geen stimulans voor de bouw, maar een sterke rem. Het is niet juist in de toelichting te vermelden dat subsidiëring bij het grondwetsartikel behoort, want een dergelijke koppeling betekent dat die subsidiëring – misschien geldt hetzelfde voor de belastingheffing – niet meer herzien mag worden, tenzij bij <sup>2/a</sup> meerderheid of bij een grondwetsherziening. Het grondwetsartikel mag generlei uitsluitingsgrond zijn voor herziening van de belastingen of van de financiering van de bouw.

Verder staat er heel vriendelijk dat de overheid het wonen bevordert. Vrijheid van wonen in Nederland is er echter niet. Er zijn tal van gemeenten die zeggen: 'U mag hier niet wonen, want u heeft hier geen economische binding'. Ik heb de indruk – het kan zijn dat ik in deze papierwinkel iets over het hoofd heb gezien – dat het hele punt niet behandeld wordt. Het is natuurlijk zeer interessant eens na te gaan, in hoeverre Nederlanders in hun eigen land wel of niet het recht hebben daar te wonen waar zij willen. Overigens vallen onder Nederlanders ook de Antillianen. Daaraan zitten nog meer interessante aspecten.

Tal van wetten regelen plichten van de burgers. De Grondwet regelt echter vooral de rechten. Bij de oudere politieke rechten was het veelal voldoende als de centrale overheid die rechten wilde naleven. Bij de belangrijke grondwetten, die aan het eind van de 18e en aan het begin van de 19e eeuw zijn ontstaan, ging het vooral om de staatsonthouding, zoals de preventie-

ve censuur en het zich onthouden van het verbieden van vergaderingen.

Het ging niet zozeer om het bevorderen van iets. Nu gaat het ook meer om sociale rechten. Ik denk bij voorbeeld aan de bevordering van de volksgezondheid. Dan is het niet voldoende, dat de staat dat wil, maar dan moeten er ook mensen zijn die plichten op zich nemen. Dat kan niet in deze wetsontwerpen geregeld worden, maar ik meen wel, dat het van belang is dat in toelichtende beschouwingen hierop gewezen wordt. Als wij sociale rechten willen regelen, dan moeten wij ook plichten aanvaarden. Ik noemde dat al in de discussie met collega Roethof over het Europees Sociaal Handvest, waarin helderder wordt erkend, dat willen volksgezondheid, politie en andere zaken goed functioneren, zoals ook onderwijs en regelmatige voorziening met eerste levensbehoeften als elektriciteit, water en voeding, dat alleen mogelijk is door continue inspanning en plichtsbetrachting van velen. Het is van belang dat te waarden, maar het is ook van belang te wijzen op de samenhang die er in onze maatschappij is. Wij zijn in hoge mate van elkaar afhankelijk. Juist door onze hoge bevolkingsdichtheid zijn wij in sterke mate maatschappelijke dieren geworden. De voorgestelde rechten kunnen alleen functioneren als wij als bevolking ook de daarbij behorende plichten blijvend nakomen.

□

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik kan niet zeggen, dat ik moreel verscheurd word door de vraag of een grondwet nodig en zinnig is. Na alles wat mijn vriend Jurgens daarover heeft gezegd in het verleden, wil ik dat verder laten rusten. Die keus ligt nu immers niet voor ons. Het is echter niet onmogelijk, dat die principiële vraag toch weer aan de orde komt, wanneer te zijner tijd een Europese unie wordt ingesteld.

Naar de mening van mijn fractie was uitstel van de behandeling tot herziening van de Grondwet op zich niet onredelijk geweest. Tegenover de late indiening, de moeilijkheid de achterban, ook degenen die zich niet tot de staatsrechtsgelerden rekenen, te raadplegen, de vraag of niet een groot aantal actuele politieke onderwerpen voor de wetgeving prioriteit verdient – de grondpolitiek, de VAD, de ondernemingsraden en nog wat – en de zekerheid dat slechts een enkel ontwerp de Eerste Kamer zal halen vóór 25 mei, of zoveel eerder als noodzakelijk zal blij-

ken, staat, dat er jaren van voortvarend studeren, suggereren en adviseren aan ten grondslag liggen en dat de behandeling ten dele al zover was gekomen, dat verder uitstel mij ook niet aantrekkelijk leek. Dus dan toch maar aangesloten bij het harde werken van de bewindslieden, de regeringscommissaris en de ambtenaren.

Mij bekruipet de lust hier uitvoerig te citeren uit een beschouwing van prof. mr. J. T. Buys in *De Gids* van mei 1887 over de grondwetsherziening. Hij klaagde – of moet ik zeggen: hij kloeg? – daarin over de voorbeeldloze wanverhouding tussen aangewende arbeid en verkregen resultaten en over de papieren dam, zo dik en zo hoog, dat ook de stoutmoedigste en de geduldigste de lust ontzinkt om zich aan het beklimmen daarvan te wagen. Het strijdpunt bij uitstek was toen de kieswet, de invoering van het direct kiesrecht, nu het onderwijsartikel. Interessant ter overpeinzing is (en daar laat ik het dan maar bij wat citeren betreft) zijn opmerking: 'De rechterzijde speelt de rol van een slachtoffer het hoofd buigende onder een niet meer af te wenden noodlot en hare laatste krachten inspannende om althans met waardigheid te sterven.'

Het denkbeeld zelf om onder de inrichting van de staat een grondwet te schuiven dagtekent als ik het wel heb van 1798 wat onze geografische sfeer betreft, ook al sprak men toen van Acte van Staatsregeling of kortweg Staatsregeling. Onder Lodewijk Napoleon werd in 1806 de term constitutie gebruikt. Eerst in de proclamatie van de Soevereine Vorst van 29 maart 1814 is sprake van het begrip 'Grondwet'. Wat is nu als een niet-staatsrechtsgelerde het begrip 'Grondwet' hanteert, voor hem de kern van de zaak? Ik heb er van alles over nagelezen. Struycken sprak van een document van staatkundige hoofdmomenten.

Ik moet eerlijk zeggen dat wanneer ik de geschiedenis van het Nederlandse parlementaire bestel doorworstel ik bij staatkundige hoofdmomenten nu niet direct denk aan artikelen in de Grondwet.

Wheare sprak van hoogste wetsregels. Bij Kuyper vond ik echter de term 'waarborg' en die sprak mij zeer aan. Immers, de Grondwet biedt de waarborg tegen het machtsmisbruik van de vorst tegenover het volk, maar ook van de overheid tegenover de onderdanen, van het ene volksdeel tegenover het andere, waarborg ook tegen machtsmisbruik van andere machts-groeperingen binnen de samenleving, waarborg van het machtsmisbruik van het ene individu tegenover het andere.

Het gaat altijd om recht, niet om meningen, wensen, uitspraken en programma's. Daarom moeten de regels beperkt in aantal zijn, algemeen en fundamenteel. Terecht streeft de Regering naar soberheid en vermindering van onnodige detaillering welke immers, waar nodig, zeer wel aan de gewone wetgever kan worden overgelaten.

Het past ook binnen de plaats die de Grondwet in ons rechtssysteem toekomt, alhoewel ook de bewindslieden zullen erkennen dat bij een toenemende internationalisering relatief de Grondwet aan betekenis verliest. Onlangs heeft de Duitse Bondsrepubliek dit gemerkt in de relatie van de Bundesverfassung met verordeningen van de Europese Gemeenschap.

Ook ten aanzien van de klassieke grondrechten kan de rechter alle lagere regelingen, overheidshandelingen en handelingen van burgers, met uitzondering van de formele wet, toetsen aan de Grondwet. Deze grondrechten geven ook een opdracht aan om in overeenstemming met de Grondwet regels vast te stellen betreffende bepaalde onderwerpen, of houden aan de wetgever voor dat hij slechts met inachtneming van grondrechten werkzaamheden mag ontwikkelen.

Ten aanzien van de sociale grondrechten wordt de overheid en de wetgever voorgehouden waarop zij haar werkzaamheden in het bijzonder hebben te richten. De Grondwet plaatst zich wat dat betreft zelfs boven de volksvertegenwoordiging, beperkt deze, stimuleert haar en houdt in feite toezicht op haar werkzaamheden.

De Grondwet moet zich beperken tot fundamentele zaken, tot regels die een hechte basis in het maatschappelijk leven en de heersende rechtsopvattingen hebben gekregen. Immers, Kuyper schreef reeds: 'Een bepaling in welke grondwet ook, die niet langer door het volksbesef gedragen wordt, is reeds daardoor ten dele verlamd en tot nutteloosheid gedoemd.'

Wel geldt daarbij dat voorkomen zou moeten worden dat de Grondwet zo strak wordt geredigeerd dat de overheid en de wetgever niet meer in staat zijn bij de tijd passende maatregelen te treffen. Dan schiet de Grondwet haar doel voorbij. Bovendien wordt het karakter van de Grondwet niet versterkt door voortdurende wijzigingen. Dit geldt bij uitstek voor dat gedeelte van de Grondwet dat over grondrechten handelt.

Mijn fractie heeft enigszins sceptisch gestaan tegenover het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet met als formulering 'voorwerp van



zorg der overheid'. Hoe sympathiek de sociale grondrechten ons ook zijn, de grens tussen wat wel en wat niet in de Grondwet thuishoort is hier wel zeer mistig. Dat sluit niet uit dat de tijd raad kan brengen, immers, wat vandaag mistig is kan morgen helder zijn. Ik vraag mij wel af of een formulering als 'maatschappelijke en culturele ontplooiing' niet zo schimmig en onbepaalbaar is dat opname daarvan in de Grondwet geen wezenlijke bijdrage tot dat grondrecht oplevert.

Ik wil nog een opmerking maken over de terminologie. Als de termen 'regelen', 'regels stellen' of 'bij of krachtens' worden gebruikt, kan de wetgever de hem opgedragen taak aan een lager orgaan overdragen. In de regeringsstukken wordt hier van delegatie gesproken. Dit delegatiebegrip is ruimer dan het traditionele. Traditioneel is het de overdracht van bevoegdheden binnen dezelfde bestuurslaag. Overdracht naar een andere bestuurslaag wordt gemeenlijk 'medebewind' genoemd.

Mijn fractie acht duidelijkheid gewenst. Wil men als een delegatiemogelijkheid wenselijk wordt geacht steeds delegatie in ruime zin mogelijk maken? Of wil men differentiëren? Wil men op zijn minst exact aangeven wat men bedoelt?

Wij realiseerden ons de moeilijkheden als men tot een zo volledig mogelijke opsomming van rechten wil komen.

Ten aanzien van artikel 1.1 kom ik daar graag nog op terug bij de artikelsgewijze behandeling. Nu reeds wil ik die grondrechten en sociale grondrechten noemen die wij node missen.

Terecht heeft het Instituut voor Taal-integratie in een brief van 21 oktober jl. aan de bijzondere commissie gevraagd taal als grondrecht nader uit te werken in een afzonderlijk artikel. De vraag werd gesteld: Zou een omschrijving als: 'artikel (x) lid 1. Ieder heeft behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht zijn moedertaal te gebruiken; lid 2. De wet regelt de uitvoering.' niet kunnen worden opgenomen in het hoofdstuk over de grondrechten? Overigens heb ik – als ik mij wel herinner – ditzelfde negen jaar geleden op een christen-radicaal congres in Scheveningen aan de orde gesteld.

Het gaat om een zaak die de verdere ontplooiingskansen van de Friese taal en cultuur bepaalt. Wij achten de onderwijsmancipatie van het Fries de voorloopster van de maatschappelijke emancipatie van de Friese taal en cul-

tuur. Mijn fractie stelt het op prijs hier de mening van de Regering over te horen.

De sociale grondrechten hebben anders dan de klassieke grondrechten, waarop zij een noodzakelijke aanvulling zijn, ten dele een programmatisch karakter; de bescherming tegen de schending dezer rechten is dan ook minder absoluut. De Regering erkent ook dat hier een beleidsruimte is. De wetgever heeft dus de nodige vrijheid. Wel heeft de overheid een zekere plicht. Meer zit er voorshands niet in. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat wij niet onze steun aan de bepalingen inzake de grondrechten zullen geven.

Wij hebben echter de vrouwenemancipatie gemist als 'zorg van de Regering'. Zij zegt in de memorie van antwoord op blz. 6, dat zij zich bij de keuze van de sociale grondrechten heeft laten leiden door hetgeen hier te lande algemeen als maatschappelijke verworvenheid en als plicht van de overheid ten aanzien van de ontplooiing van de mens wordt ervaren. Ik vraag mij af of dat theoretische uitgangspunt ook niet opgaat voor de vrouwenemancipatie. Ik denk aan de wet gelijke lonen, subsidiëring vrouwenprojecten, en dergelijke.

De Regering heeft zich ter zake laten leiden door adviezen van breed samengestelde instanties (staatscommissie en SER). Hierbij zou ik de vraag willen stellen, uit welk jaar deze adviezen dateren en of de Regering zich afgevaardigd heeft, of de ontwikkelingen op maatschappelijk gebied, welke sindsdien op gang zijn gebracht, geen rechtvaardiging van opneming in de Grondwet opleveren.

Mijn fractie acht het bijzonder jammer, dat het recht op staking van elke ingezetene niet in de Grondwet wordt opgenomen. Dat zou meteen een einde maken aan de bestaande rechtsonzekerheid hierover. Het argument van de bewindslieden in de memorie van antwoord op blz. 15, dat werkgevers en werknemers ver uiteenlopende gedachten hebben over de vraag, of er een wettelijke regeling omtrent het stakingsrecht moet komen en wat de inhoud van een eventuele wettelijke regeling zou moeten zijn, is niet overtuigend. Het is toch geen reden om in de Grondwet de opdracht tot regeling van de uitoefening van dit recht niet op te nemen? Eerst opname in de Grondwet en daarna de wettelijke regeling is toch niet vreemd? Wij zullen het streven naar opname van het stakingsrecht in de Grondwet ondersteunen. In dit verband verdient de desbetreffende nota van Franssen, Roethof

en Van Thijn onze waardering. Aansluiting bij de formulering van het Europees Sociaal Handvest (vierde lid van artikel 6) ligt voor de hand.

Met recht heeft de Federatie Nederlandse Vakbeweging in haar brief van 6 december jl. aan de Voorzitter en de leden van deze Kamer aandacht gevraagd voor het stakingsrecht. Het is een grondrecht van werknemers en vakbeweging. Het bestaan en het werken van een vrije en onafhankelijke vakbeweging lopen bij aantasting van het stakingsrecht gevaar. Een bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest is geen gelijkwaardige vervanging van erkenning van het stakingsrecht in de grondwet al was het alleen maar omdat de Regering ambtenaren wil uitsluiten van de werking van het Handvest. Het wezen van het stakingsrecht is dat een staking, uitgeroepen door een vakbond, in beginsel rechtmatig is en dat deelneming van een werknemer aan een dergelijke staking de arbeidsverplichting opschort. De FNV heeft voorgesteld daartoe een bepaling aan de sociale grondrechten toe te voegen, nl.:

'Het stakingsrecht als recht op collectieve actie van werknemers wordt erkend, behoudens hun verantwoordelijkheid volgens de wet.'

De zinsnede 'als recht op collectieve actie' strekt ertoe aan te geven dat de staking als collectief verschijnsel moet worden beoordeeld en dat aldus wordt uitgesloten dat werkweigering door één werknemer als staking kan worden beschouwd. Mag ik hierop een nadere reactie van de Regering krijgen, die het mij mogelijk maakt mijn uiteindelijke standpunt te bepalen?

Wij hebben er begrip voor dat de Grondwet, hoe graag men dat ook zou willen, nog geen subjectief recht op arbeid opneemt. In een niet-plan economie, in een vrije markteconomie op privaatkapitalistische grondslag – en de Regering is realistisch genoeg om dat te erkennen – heeft de overheid niet die financieel-economische en bestuurlijke middelen die nodig zijn om zo'n subjectief recht daadwerkelijk te waarborgen. Men kan inderdaad niet veel meer doen dan in de Grondwet opnemen dat voldoende werkgelegenheid voorwerp van zorg van de Regering is.

□

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! In ons land zijn herzieningen van de Grondwet geen ongewoon verschijnsel. Vooral de laatste 20 jaar is het bijna een kwestie van lopende band-werk geworden, dit in tegenstel-

## Jongeling

ling tot andere westerse landen, waar veranderingen van de grondwet zonder wezenlijke veranderingen van het staatsbestel veel minder gebruikelijk zijn. Ik noem een land als Canada, dat de British Northern America Act als grondwet heeft, een onschendbare wet van het Engelse parlement. Door het aannemen van een wet met twee derde meerderheid, waarvan de Bill of rights van 1960 wel de bekendste is, is alleen aanvulling mogelijk. Ook de constitutie van de Verenigde Staten van Noord-Amerika is veel onaantastbaarder dan de onze. Een wijziging van de constitutie, die door de Amerikanen zelf als de soeverein van de staat wordt beschouwd, is daar een zaak die het hele volk aangaat. De discussie erover wordt zelfs op straat gevoerd. De onaantastbaarheid van de constitutie van het Verenigd Koninkrijk —weer een ander voorbeeld—is welhaast spreekwoordelijk.

In het algemeen wordt een grondwet alleen dan gewijzigd als de grondbeginselen van het staatsbestel veranderen. Nu kon dit laatste vaak gebeuren. Dan verandert de grondwet iedere keer mee. Frankrijk is daarvan een voorbeeld. Bij ons is het echter toch wel wat anders.

Sinds 1848 is de grondslag van ons staatsbestel niet wezenlijk veranderd. Toch volgden de grondwetwijzigingen elkander in een regelmatig tempo op. Zo'n tien jaar geleden echter kwamen ook wezenlijke elementen van ons staatsbestel in discussie. Het was dan ook volkomen terecht naar goed Nederlandse gewoonte een staatscommissie in te stellen. De discussie is echter doodgelopen en dat was ook te verwachten. Het onbehagen van de jaren '60 was niet te wijten aan gebreken van het systeem maar aan het feit, dat het partijstelsel niet meer als juist werd ervaren. De laatste jaren begonnen zich echter nieuwe partijpolitieke verhoudingen af te tekenen. De nieuwe politieke partijen, die volgens aanwijzingen gefunctioneerd hebben als overstapje van de ene zuil naar de andere, beginnen hoe langer hoe meer hun eigen overbodigheid te bewijzen. Nu zich op het partijpolitieke front een nieuw evenwicht lijkt af te tekenen, begint ook de discussie over de herziening van de grondslag van ons staatsbestel enigszins te verstommen.

Wat nu nog resteert is een mager restant van de ietwat wilde plannen van de jaren '60. Het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten beoogt de bestaande bepalingen in de Grondwet te bundelen, te moderniseren en

op enige punten uit te breiden. Voor zover het de voorstellen tot bundeling en modernisering betreft, kan er nog nauwelijks worden gesproken van voorstellen waar velen met smart op hebben zitten wachten.

De overige nieuwe rechten, zowel sociaal als klassiek, zullen de burgers niet veel extra mogelijkheden tot afdwaling van rechten c.q. plichten opleveren. Daar staat tegenover dat de moeilijkheden met interpretatie van de nieuwe bepalingen met afbakening van grenzen en vooral met de verhouding tussen klassieke en sociale grondrechten zullen toenemen. De thans geldende Grondwet opent met enige algemene bepalingen, die in de voorstellen of vervallen of elders geregeld worden. Daartegen bestaat bij mijn fractie geen bezwaar.

Het voorstel van wet dat wij nu behandelen, laat de Grondwet direct met de deur in huis vallen en opent met het gelijkheidsbeginsel. De oude bepaling 'Allen die zich op het grondgebied van het rijk bevinden hebben gelijke bescherming van persoon en goederen' komt daarmee te vervallen. Daartegen bestaat bij mijn fractie wel bezwaar. Onze bezwaren zijn van drieërlei aard.

In de eerste plaats komt in de thans gekozen formulering en volgorde niets tot uiting van een eigen Nederlands karakter van de Grondwet. Het gelijkheidsbeginsel waarmee wordt geopend, hoezeer ook onderschreven door mijn fractie, ademt helemaal de geest van een verklaring van de rechten van de mens. De indruk wordt gewekt dat onze vrijheidsrechten daarop zijn geënt. Deze indruk is ten stelligste onjuist, omdat veel vrijheidsrechten in Nederland er reeds waren voordat de Amerikaanse of Franse vrijheidsrechten waren geproclameerd. Daarmee wordt de ontstaansgeschiedenis van ons land miskend. De Nederlandse natie is geboren in de strijd tegen geestelijke en materiële onderdrukking.

De bepaling in artikel 13 van de Unie van Utrecht 'dat een ieder particulier in zijn religie vrij zal blijven en dat men niet iemand ter zake van de religie zal mogen achterhalen of onderzoeken' legt hiervan duidelijk getuigenis af. Uit het beginsel van de gewetens- en godsdienstvrijheid vloeide bij ons van oudsher het beginsel van de vrijheid van drukpers en later ook van onderwijs voort. Groen van Prinsterer betoogde reeds dat de vrijheid van onderwijs niets anders is dan godsdienstvrijheid ten aanzien van de kinderen. De vrijheid van drukpers hing trouwens ook met de vrijheid van onderwijs samen. Zo stond het huidige

artikel 7 in de Grondwet van 1815 als artikel 227 bij het hoofdstuk 'Onderwijs'.

Vrijheid van drukpers zag men vaak niet anders dan als vrijheid tot het verspreiden van kennis. Ook de vrijheid van vereniging en vergadering had en heeft nauwe relaties met de vrijheid van godsdienst. Zo kan men zien dat in ons land vele vrijheidsrechten direct of indirect uit de godsdienstvrijheid voortvloeiden. Aangezien aan de volgorde geen rechtsgevolgen kunnen worden verleend, zoals de bewindslieden terecht in de memorie van antwoord opmerken, begrijp ik niet waarom zij niet willen openen met de in artikel 1.6 gewaarborgde vrijheid van godsdienstig belijden. Aan het eigen karakter van de Nederlandse vrijheidsrechten wordt daardoor immers meer recht gedaan dan door de thans voorgestelde volgorde.

In de tweede plaats richt het bezwaar van mijn fractie zich tegen de formulering van het gelijkheidsbeginsel. De opsomming van de vijf genoemde kenmerken roept enige vragen op. In het voorstel van de Staatscommissie werd de politieke gezindheid niet genoemd. De bewindslieden achten het toevoegen van de politieke gezindheid als vijfde kenmerk uitvoerbaar, omdat zij dat in de huidige situatie hier te lande relevant en uitvoerbaar achten. Willen zij deze stelling wat nader toelichten? Waarom is het hier wel uitvoerbaar en elders niet?

De bewindslieden trachten de problemen die hier kunnen ontstaan te ondervangen door de politieke gezindheid als een geschiktheidseis te laten meetellen. Iemand moet burgemeester worden. Dan wordt gekeken of hij daarvoor voldoende is gekwalificeerd, of hij past in de desbetreffende gemeenten en of zijn politieke gezindheid hem in staat zal stellen de openbare orde te handhaven.

Als dit criterium wordt ingevoerd, zou ook het criterium 'ras' of 'geslacht' kunnen worden ingevoerd bij de beoordeling van iemands geschiktheid. Ieder voelt dat dit nu juist niet kan. Daaruit blijkt meen ik dat de politieke gezindheid een ander soort van criterium is. De horizontale werking die hier aanwezig is kan de vrijheid voor scholen en andere maatschappelijke instellingen bij het benoemingsrecht beperken. In de memorie van antwoord wijst de Minister op de vrijheid van onderwijs, waaruit de scholen kunnen worden beschermd tegen een eventuele te ruime toepassing van de horizontale werking, maar waaruit moeten andere maatschappelijke organisaties, zoals kruisverenigingen, ziekenhuizen, kin-

## Jongeling

dertehuizen, hun bescherming zoeken? Voor hen is er geen speciaal artikel.

De vraag rijst of het zware en niet-Nederlandse woord 'discriminatie' niet in de Grondwet naar zijn preciese betekenis omschreven had moeten worden. Ik zal hierop nu niet verder ingaan, omdat ik dit beter bij de artikels-gewijze behandeling kan doen.

**De Voorzitter:** U was al een heel eind op die weg. Ik zal er ook geen bezwaren tegen maken, als de Minister zijn antwoord op het grootste deel van uw opmerkingen bij de behandeling van het desbetreffende artikel zou geven.

**De heer Jongeling (GPV):** U zegt dit in negatieve vorm, dus u heeft er ook geen bezwaar tegen, als hij het omgekeerde doet. Dat hoop ik dan maar.

Ik kom dan nu aan het wetsontwerp inzake de sociale grondrechten. Alvoors de afzonderlijke artikelen de revue te laten passeren, is het mijns inziens noodzakelijk, eerst een tweetal vragen van meer algemene aard te beantwoorden. In de eerste plaats is dat de vraag naar de noodzaak en wenselijkheid van het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet. In de tweede plaats dient de keuze van de Regering om klassieke en sociale grondrechten in een grondwetshoofdstuk onder te brengen te worden besproken. Bij mijn fractie bestaat nog steeds twijfel over de vraag, of de sociale grondrechten nu wel of niet in de Grondwet thuishoren. De term 'grondrecht' is in dit verband al enigszins misleidend.

Er is immers niet zozeer sprake van 'rechten' als wel van beleidsnormen of van verplichtingen. Zijn de klassieke grondrechten in de volle zin van het woord rechten, te weten die van de burger, van de sociale grondrechten kan dit veel minder goed worden verdedigd. De sociale grondrechten richten zich primair tot de overheid en de wetgever als intentieverklaringen, opdrachten of doelstellingen. Zij zijn richtingwijzers voor het overheidsbeleid. Met enige goede wil kan men ze zelfs beschouwen als een uittreksel van alle troonredes van de laatste 10 of 15 jaar.

Gelet op de keuze van de onderscheiden sociale grondrechten kan men zeggen dat men de materiële fundamenten van onze welvaartstaat tracht vast te leggen. Of dat nu zo'n wenselijke zaak is, is nog de vraag. Ik ben bang dat door deze grondtrekken van de welvaartsideologie in de Grondwet op te nemen, de Grondwet

sneller verouderd zal zijn en wij nog meer wijzigingen zullen krijgen. En dan te bedenken dat onze Grondwet in vergelijking met die van andere landen toch wel erg frequent wordt gewijzigd. Dit lijkt mij geen wenselijke zaak. Ik vrees dat het prestige van de Grondwet hiermee weinig goeds wordt gedaan. Vervolgens moet men zich afvragen wat de betekenis van de sociale grondrechten voor de burger zal zijn. Het meest waarschijnlijk lijkt mij dat deze grondrechten de burger niets zullen zeggen om de eenvoudige reden, dat onze Grondwet voor de meeste mensen een volkomen onbekend stuk is.

Mijn fractie zou dat graag anders zien worden. Ik neem aan dat de Regering daar ook zo over denkt. Als de Grondwet beter bekend wordt bij de mensen en men ook het idee krijgt van het bestaan van sociale grondrechten, zullen deze grondrechten zeer waarschijnlijk de status van subjectieve rechten krijgen. Op blz. 7 van de memorie van antwoord zegt de Regering zelf dat zij het mooier zou vinden, als de sociale grondrechten als subjectieve rechten geformuleerd zouden kunnen worden.

De aard van de materie maakt dat echter onmogelijk. Ik ben bang, dat men dat wel eens uit het oog zou kunnen verliezen, niet de Regering maar wellicht de man in de straat en vele anderen. In een dergelijke situatie kan geen bewindsman meer het land ingaan zonder het risico te lopen, dat men hem dan verwijten zal dat hij zich niet aan de Grondwet houdt. Zij krijgen nu ook al vaak heel wat te horen, maar dat wordt het nog een stukje erger. Zo wordt in artikel 1.18 de overheid opgedragen te zorgen voor voldoende werkgelegenheid.

Ik denk dat men bij voorbeeld in zuid-oost Drenthe van deze wetenschap gretig gebruik zou maken. Ik vrees dat ook dit ten slotte aan het prestige van de Grondwet afbreuk zal doen. Het belangrijkste bezwaar van mijn fractie is echter dat de sociale grondrechten, zoals zij nu zijn geformuleerd, weliswaar een poging zijn om het welvaarts- en voorzieningenniveau te handhaven en aan de burgers te garanderen, maar dat daarbij op geen enkele manier wordt aangegeven, waarom dat in de Grondwet moet staan en wat men daarmee nu beoogt.

Mijn fractie is van mening dat zo'n verklarend uitgangspunt er noodzakelijk bij hoort, anders is het niet veel meer dan het positief sanctioneren van het materialisme. Mijn fractie meent dat als men sociale grondrech-

ten in de Grondwet wenst op te nemen, dit eens te meer verplicht tot het eveneens opnemen in de Grondwet van een preambule, waarin overheid en burgers wordt gewezen op een publiek nationaal doel, een richting waarin onze samenleving zich dient te ontwikkelen.

Dat doel is de ontwikkeling van ons land langs lijnen die getrokken zijn door Gods universele wetten, wetten waaraan overheid en burgers onderworpen zijn en die hen aanzetten tot het betonen van dankbaarheid voor alles wat God ons geeft en tot het eren van God. Mijn fractie is ervan overtuigd dat men daardoor een perspectief krijgt waardoor sociale grondrechten zin en betekenis krijgen. Welvaart en welzijn zijn geen doelen op zich, maar zij zijn instrumenten ter verwezenlijking van een verder gelegen doel dat zowel in het persoonlijke als in het nationale vlak betekenis bezit. De Regering heeft dit helaas niet gedaan, waardoor deze sociale grondrechten te veel in de lucht zijn blijven hangen, hetgeen mijn fractie betreurt.

Het tweede vraagstuk dat hierbij ter sprake moet komen is de al of niet wenselijkheid van het opnemen van klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk van de Grondwet. Mijn fractie heeft er wel enig begrip voor dat de Regering om wille van de systematiek klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk wil onderbrengen, maar daarmee houdt onze waardering dan ook op. Uit het voorgaande zal wel duidelijk zijn geworden dat mijn fractie het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten dermate fundamenteel acht, dat haars inziens dit ook in de Grondwet tot uiting zal moeten komen.

De argumentatie van de Regering om beide soorten grondrechten toch in één hoofdstuk op te nemen, overtuigt onze fractie niet. De Regering doet het enigszins voorkomen alsof men beide soorten grondrechten dan pas uit elkaar kan halen als kan worden aangetoond dat zij vrijwel niets met elkaar te maken hebben, tenminste dat is zo ongeveer de teneur van de argumentatie die wij in de stukken tegenkomen. De omstandigheid dat in enkele gevallen de scheiding tussen klassieke en sociale grondrechten niet geheel waterdicht kan worden gemaakt, neemt het principiële onderscheid tussen beide soorten grondrechten nog niet weg. In een enkel geval zal de keuze wellicht arbitrair zijn, maar de rol van arbiter misstaat de wetgever in het geheel niet.

Uit de stukken blijkt wel dat het samenvoegen van beide soorten grond-



## Jongeling

rechten in één hoofdstuk niet louter en alleen een kwestie van systematiek is. Reeds nu valt waar te nemen, vooral in de memorie van antwoord, dat men tracht te komen tot een zekere sociologisering van de klassieke grondrechten, zodat het onderscheid met de sociale wat minder scherp wordt. Mijn fractie is daar niet zo gelukkig mee. De klassieke grondrechten hebben een rijke traditie, waarop wij zuinig moeten zijn.

Op blz. 8 van de memorie van antwoord kan men bij voorbeeld lezen dat de overheid zich ook op het terrein van de klassieke grondrechten niet zo terughoudend behoeft op te stellen – ik citeer – 'zij dient zich, waar nodig tot taak te stellen voorwaarden te scheppen voor de daadwerkelijke functionering van deze vrijheidsrechten'. Ik vraag mij af, of dit een opvatting is van de klassieke grondrechten die algemeen aanvaard is. Is de Regering van oordeel dat het aan de klassieke grondrechten inherent is dat de overheid ook voorwaarden schept?

Eerlijk gezegd geloof ik er niets van. Tot nu toe is er bij één grondrecht wel een duidelijke erkenning geweest van de taak van de overheid bij het scheppen van voorwaarden. Dat is het grondrecht betreffende de vrijheid van onderwijs, maar juist daar is de taak van de overheid om voorwaarden te scheppen expliciet in de Grondwet opgenomen.

Deze afwijking van een meer historische interpretatie van de klassieke grondrechten is in deze Kamer al eerder aan de orde geweest en is daarbij niet geheel onomstreden gebleven. Ik doel hierbij op de vrijheid van drukpers, in relatie tot de vraag of de dagbladen en opiniebladen al of niet gesubsidieerd moeten worden. Een ombuiging van de interpretatie in de zin zoals door de Regering nu wordt gedaan, betekent mijns inziens dan ook dat de Kamer op den duur geen mogelijkheden meer heeft om een dergelijke subsidiëring te voorkomen. Een beroep op de Grondwet zal dan voor de Regering voldoende kunnen zijn. Voor een dergelijke ontwikkeling voelt mijn fractie echter heel weinig.

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie ook de vraag aan de orde gesteld, wat gedaan moet worden in het geval dat een klassiek en een sociaal grondrecht met elkaar zouden strijden. Op blz. 10 van de Memorie van Antwoord doet de Regering een poging om op deze vragen een antwoord te geven. Dat antwoord heeft mijn fractie wel enigszins verontrust. Ik zal

het op prijs stellen als de Regering op deze zaak nog wat dieper zou willen ingaan. Als ik het juist zie, is de Regering van oordeel dat ingeval van een dergelijk conflict het wel eens zó zou kunnen uitvallen dat de werkings sfeer van de klassieke grondrechten verdergaand kan worden beperkt. Dat kan dus betekenen dat wij, wat we nu winnen door het opnemen van sociale grondrechten, aan de andere kant weer verliezen bij de klassieke grondrechten.

Deelt de Regering deze conclusie en zo ja, acht zij een dergelijke ontwikkeling winst? Mijn fractie vindt het zeer onbevredigend dat de Regering in de Memorie van Antwoord niet verder komt dan het stellen van wat vragen, zonder ze ook te beantwoorden. Misschien wil de Regering in haar antwoord op deze algemeen gestelde vraag ook een toespitsing geven op het vraagstuk van de verplichte medicatie. Zoals ik het nu zie, ontstaat door het opnemen van de sociale grondrechten de kans dat de burger tot een medicatie verplicht wordt waar dat nu onder de vigerende grondwet niet het geval is. Ik zou daar graag een duidelijk antwoord op hebben.

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie al enigszins gesteld dat het laten vallen van onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten nog niet erg veel steun vindt in de rechtswetenschap. De Regering erkent dat ook. Dit heeft tot gevolg gehad dat de Regering op een aantal punten afwijkt van de voorstellen van de commissie-Cals/Donner en van de Raad van State. Nu heeft zij daartoe het recht natuurlijk, maar zij zal in haar argumentatie dan wel erg sterk moeten staan.

Volgens prof. Duynstee in de Telegraaf van 13 november jl. is dit solistisch optreden van de Regering te wijten aan het bestaan van afzonderlijke afdeling voor grondwetszaken bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij ziet dit als een typisch voorbeeld van het optreden van de vierde macht. Kan de Regering deze opvatting weerleggen?

**Minister De Gaay Fortman:** Dat kan de Regering onmiddellijk doen. Er is namelijk geen woord van waar.

**De heer Jongeling (GPV):** Dank u zeer. Daar was van uw kant ook geen woord Frans bij.

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie nog de vraag gesteld waarom in de sociale grondrechten geen recht op waardevast geld is opgenomen. De Regering wil daar niet aan. Nu is dat haar goed recht, maar de argumentatie die zij voor haar standpunt aan-

voert, is m.i. volstrekt onvoldoende. Zij voert als belangrijkste argumenten aan dat de waarde van het geld zoveel van internationale en nationale invloeden afhankelijk is dat zij de Grondwet niet het geëigende document vindt om te bepalen dat de overheid ervoor moet zorgen dat het geld waardevast is. Eén onderdeel van dit antwoord is mij in elk geval al volstrekt onduidelijk; nl. dat de waarde van het geld van nationale invloeden afhankelijk is. Dat geldt immers voor alle sociale grondrechten. Misschien wil de Regering dit nog eens verduidelijken. De kern van de argumentatie van de Regering is dat Nederland monetair erg afhankelijk is van het buitenland. Mijn fractie ontkent dit ook niet, maar betwist het dat dit een voldoende argumentatie is.

Op blz. 2 van de memorie van antwoord staat, dat het onmogelijk is om tot strakkere formuleringen van de sociale grondrechten te komen omdat de Nederlandse economie geen op zichzelf staande orde is, maar invloeden van buitenaf ondervindt. Die eigenschap hebben alle sociale grondrechten gemeen. Het doet dan ook zeer merkwaardig aan, dat de Regering deze algemene eigenschap bij de vraag, of het recht op waardevast geld als sociaal grondrecht moet worden opgenomen, nu juist als een belemmering daarvoor ten tonele voert. Wat voor het één geldt, moet men niet het andere verwijten.

Dan nog iets dat pleit voor het aannemen van een recht op waardevast geld. Regelmatig worden onderzoekingen ingesteld onder ons volk, die ten doel hebben, kennis te verwerven van wat het volk belangrijk acht, zaken die naar zijn mening hoge prioriteit van de Regering moeten krijgen. Jarenlang is dat vooral de zorg voor een goede volkshuisvesting geweest. Een andere doelstelling die veelal hoog scoorde, was de zorg voor de werkgelegenheid. Beide zaken vindt men dan ook nu terug onder de sociale grondrechten.

Ook de strijd tegen de inflatie is echter de laatste jaren verschillende keren als prioriteit nr. 1 uit de bus gekomen. Het is duidelijk dat in brede lagen van de bevolking de opvatting bestaat, dat de overheid in dezen een wezenlijke taak heeft. Is dit op zichzelf al geen gewichtige reden om het recht op waardevast geld als sociaal grondrecht in de Grondwet op te nemen? Geven ook de artikelen 190 tot en met 192 van de huidige Grondwet niet een aanwijzing, dat wijziging van de betekenis van de munt voor het economisch leven en voor de belangen van schuldeisers bij de wet moet worden geregeld?



De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! In het voorlopig verslag hebben wij onze instemming betuigd met het voornemen om een aantal bestaande klassieke vrijheidsrechten in een nieuw redactioneel kleeft te steken. Ook het voornemen om in de huidige Grondwet op verschillende plaatsen verspreid voorkomende grondrechten in deze categorie in één hoofdstuk onder te brengen, kan onze goedkeuring wegdragen.

Hetzelfde geldt voor het opnemen van enkele nieuwe, elementaire rechtsbeginselen zoals artikel 1, 15, afkomstig uit het Wetboek van Strafrecht, dat luidt: geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande strafbepaling. Al zou erover getwist kunnen worden, of deze bepaling ook niet een plekje zou kunnen vinden onder het hoofdstuk rechtsbedeling. Wat is hieromtrent het gevoel van de bewindslieden en kunnen zij motiveren, waarom deze plaats de voorkeur verdient?

Aan de vrijheidsrechten kennen ook wij een belangrijke functie toe, ter vrijwaring van de burger van tirannieke, despotische of dirigistische staatsmacht. Overigens zou ook het tegengestelde – en niet louter theoretisch – denkbaar zijn. De klassieke en vooral ook de sociale grondrechten kunnen op hun beurt al te vrij en op hun beurt dan tiranniek worden aangegrepen. De palen, waarop de vrijheid rust, mogen niet dienen om dezelfde vrijheid te rammeien.

In het voorlopig verslag hebben wij te kennen gegeven dat wij liever gezien hadden dat het hoofdstuk grondrechten niet was aangevangen met het voorgestelde gelijkheidsbeginsel, maar met een preambule of een 'artikel 0', waarin een oriënteringsnorm voor het gehele overheidsoptreden zou zijn vastgelegd.

Dan was er meteen een fundering gegeven waarin deze rechten hun oorsprong vinden. Daarin zou onzes inziens verwezen moeten worden naar de enige, ware en bovenmenselijke wet die in alle tijden en omstandigheden als richtsnoer blijft gelden. Het is bovendien een waarborg dat de vrijheden niet in losbandigheden zouden verkeren.

De bewindslieden zeggen in de memorie van antwoord dat zij ons standpunt niet delen en dat de grondrechten de functie van grondbeginselen van een menswaardige samenleving alleen bevredigend kunnen vervullen met behulp van een preambule. Overigens onderschrijven zij wat de staats-

commissie, uitgezonderd de heer Verbrugh, omtrent de preambule heeft overwogen in het eindrapport. Zij vrezden zelfs dat de functie van de grondrechten belemmerd zou kunnen worden door zo'n voorafgaande preambule omdat deze, wanneer zij inhoud heeft, de instemming van velen zal ontberen en daardoor toepassing van de grondrechten eerder zou bemoeilijken dan bevorderen.

De problemen zijn daarmee echter niet van de baan. Ik wijs onder andere op de aantasting van de grondrechten door de grondrechten. De onontkoombare afweging die zal moeten plaatsvinden, levert aanzienlijke moeilijkheden op voor de wetgever. In de memorie van toelichting zeggen de bewindslieden over deze problemen: 'misschien bestond voorheen een grote mate van consensus met betrekking tot de uitkomst van genoemde afweging. In de tijd van pluriformiteit op vele terreinen, ook ten aanzien van de belangrijkste levensvragen, wordt de uitkomst van deze afweging door hen die er mee belast zijn, niet altijd meer als overtuigend en bindend ervaren door hen die daaraan gebonden zouden moeten zijn.'

Dit betreft speciaal de beperking van de grondrechten. Wat betreft de vraag of aantasting van grondrechten door middel van grondrechten met een specifieke bepaling in de Grondwet moet worden tegengegaan, antwoordden de bewindslieden ontkennend. Dit belet de bewindslieden niet te erkennen dat grondrechten nog niet voor een ieder een onomstreden verworvenheid blijken te zijn.

Op internationaal terrein, zo stellen de bewindslieden, hebben de ervaringen van de tweede wereldoorlog geleid tot de scherpere bewustwording van de gevaren waaraan de meest essentiële rechtsgoederen van de mens kunnen blootstaan en thans in verschillende landen daadwerkelijk blootstaan. Hieruit blijkt hoezeer deze rechten veeleer in werkelijkheid gunsten zijn. Dit zou onze grote afhankelijkheid moeten doen gevoelen.

De bewindslieden wijzen er in de memorie van antwoord nog op dat in het bestaande Nederlandse recht, in het Wetboek van Strafrecht en in het B.W., een pakket van bescherming tegen aantasting van grondrecht door grondrechten, aanwezig is. Daarbij is, zo schrijven zij, in het algemeen deze constructie gevolgd dat het startpunt van de bescherming in de wetgeving is gelegen die verder voor een belangrijk deel door middel van rechtspraak wordt geëffectueerd.

Dit erkennen wij als juist.

Niettemin stellen wij toch de vraag of in kritieke situaties niet getornd zal worden aan het grondwettige karakter van dit pakket bescherming. Wij beseffen natuurlijk wel dat door het opnemen van een preambule die pluriformiteit, waarvan onder andere gezegd kan worden dat zij een bedreiging voor het functioneren van de grondrechten vormt, niet bezworen of uitgebannen wordt. Daartoe is een nationaal reveil onder ons volk nodig.

Met het weglaten van de preambule worden de problemen echter evenmin opgelost; dat is onmiskenbaar. Wij betreuren het dat het niet mogelijk blijkt, de Grondwet langs deze weg een meer nationaal karakter te geven. Nu is de Grondwet in overwegende mate een vrij kleurloos kader, dat slechts als raam dient voor een ontwikkeling naar de toekomst zonder ervoor te waken dat deze zoveel mogelijk aansluiting vindt bij de verworvenheden van ons nationale verleden. Waar juist de geschiedenis van ons land getuigt van gebondenheid van de natie aan godsdienstige beginselen, van eerbied voor de rechtsbeginselen die de persoonlijke vrijheid waarborgen, voelen wij het hiervoor omschreven karakter van deze Grondwet als een schromelijk tekort.

Misschien mogen wij wat dit punt betreft eindigen met een citaat uit het advies van het hoofdbestuur van de Staatkundig Gereformeerde Partij over de vernieuwing van Grond- en Kieswet dat in januari 1968 werd uitgebracht: 'Wij betreuren het, dat in de Proeve op generlei wijze tot uitdrukking is gebracht dat het staatsbestel in beginsel geen willekeurige menselijke instelling is, doch de grond van het gezag gelegen is in de opdracht, aan de overheid gegeven. Gods dienaar te zijn. Het hoofdbestuur acht de royale omschrijving van dit beginsel in een inleidend artikel of preambule te allen tijde geboden, maar in het bijzonder in een periode waarin het gezag steeds meer geldt als een in wezen louter menselijke instelling, waardoor – gelijk verschillende gebeurtenissen hebben aangetoond – de door het gezag gestelde regelingen niet die erkenning vinden waarop zij recht hebben en welke noodzakelijk is voor het in stand houden van een welgeordende samenleving.'

In de memorie van toelichting memoreerden de bewindslieden dat één van de leden van de staatscommissie, de heer Meeuwissen, heeft voorgesteld de gewetensvrijheid met zoveel woorden onder de in de Grondwet ge-



## Abma

regelde grondrechten op te nemen; voor de tekst verwijzen wij naar het tweede rapport van de staatscommissie. De bewindslieden zijn echter niet met de overige leden van de staatscommissie van mening dat het geen aanbeveling verdient, in de Grondwet in algemene zin het beginsel van de gewetensvrijheid op te nemen.

Wij van onze kant betreuren het, dat de Raad van State zich over dit punt niet heeft uitgelaten. In het voorlopig verslag hadden wij, behalve naar de opnemng van het beginsel van gewetensvrijheid in algemene zin, gevraagd naar de wenselijkheid om in de Grondwet vast te leggen dat gewetensbezwaren erkend kunnen worden. In de memorie van antwoord benadrukken de Ministers hun bezwaren door te wijzen op de overbodigheid en zelfs de zinloosheid van zo'n bepaling. Bij andere artikelen is ook wel betoogd dat de materie overigens voldoende in de desbetreffende wetten is verankerd. Zij wijzen erop dat de gewetensvrijheid in het wetsontwerp reeds op verschillende wijzen tot uitdrukking komt. Dit geschiedt in die zin dat een aantal relevante verschijningsvormen van het persoonlijk innerlijk leven, waaronder het geweten, met zoveel woorden een plaats in het wetsontwerp hebben gekregen.

Wij moeten hierbij denken aan rechten die zijn vervat in artikelen zoals nummer 1.6 inzake godsdienst en levensovertuiging, 1.7 inzake bekendmaking van gedachten en gevoelens en 1.10 inzake de persoonlijke levenssfeer. Volgens de bewindslieden zou men over het doel heen schieten wanneer men in algemene zin en los van enige concrete verschijningsvorm een recht op gewetensvrijheid als grondrecht opneemt. Zo'n recht zou, om niet bij voorbaat zonder praktische betekenis te zijn, niet alleen de vrijheid moeten verschaffen, bepaalde eigen normen te hebben, maar – zo zeggen zij – ook de vrijheid, zich naar deze normen te gedragen. Geen enkele rechtsstaat kan het toestaan, dat de burger zich met een beroep op eigen, individueel geweten aan legaal tot stand gekomen verplichtingen onttrekt.

Wij stemmen volledig hiermee in, maar wij zouden toch nog eens de reeds door ons gestelde vraag willen herhalen: Is er geen reden om in de Grondwet de bepaling op te nemen, dat gewetensbezwaren alleen kunnen worden erkend wanneer de wet ernaar verwijst? Dus: geen erkenning buiten de wet om.

Ook op andere wijze dan door erkenning zou buiten de wet om geen rekening moeten worden gehouden met gewetensmotieven, bijvoorbeeld in de sfeer van de strafrechtspleging.

Moeite hebben wij met de staatsrechtelijke nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging. Nog afgezien van de vraag, of deze 'nevenschikking' taalkundig juist is, mogen wij het niet nalaten, uit te spreken dat in dit artikel niet tot haar recht komt de bijzondere roeping die naar onze overtuiging de overheid heeft ten opzichte van de christelijke religie die trouw is aan Gods woord en aan de nationale geloofsbelijdenis.

Vanuit dit gezichtspunt hebben wij moeite met het tweede lid, waardoor het zogenaamde processieverbod zal verdwijnen en de weg tot algemene processievrijheid wordt geopend, zij het dat dit in lid 2 omschreven recht, voor zover het de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft, ingevolge additioneel artikel A1.61 eerst na vijf jaar of op een bij of krachtens de wet bepaald eerder tijdstip in werking treedt. Mede gezien de overweging welke heeft geleid tot de opnemng van genoemd additioneel artikel is de vraag gewettigd, om welke reden deze opheffing van de begrenzing van de mogelijkheid hiertoe door het vervallen van artikel 184 van de bestaande Grondwet gewenst en van belang is.

Ik kom tot de sociale grondrechten. In het voorlopig verslag gaven wij te kennen, geen grote behoefte te hebben aan een opnemng van de categorie 'sociale grondrechten' onder de grondrechten van hoofdstuk 1 en zeker niet zonder het onderscheid veel duidelijker tot uitdrukking te brengen. Wij vragen ons met betrekking tot deze rechten ook af, of ze alle stuk voor stuk voldoende zijn uitgebalanceerd. Onze bezwaren waren van tweeërlei aard: politiek en juridisch. Mogelijk komt hierbij nog een principiële bezwaar. Ons politieke bezwaar rust hierop, dat aan de keus van de voorgestelde catalogus van verplichtingen voor de overheid lang niet in alle onderdelen overeenkomt met onze opvatting aangaande de taak van de overheid. Ofschoon wij wel kunnen toegeven dat op de diverse terreinen die de geformuleerde rechten bestrijken een zekere mate van overheidszorg niet kan worden ontbeerd, menen wij toch, dat hier primair een taak voor de particuliere instellingen ligt.

Wij denken aan artikel 1.21, lid 3: maatschappelijke en culturele ont-plooiing en vrijetijdsbesteding.

Het juridische bezwaar richt zich tegen het karakter van deze rechten. De bewindslieden zeggen weliswaar op blz. 7 van de memorie van toelichting, dat de sociale grondrechten het rechtskarakter allesbehalve ontberen, maar ons inziens zijn het toch meer politieke wensen. Dat blijken per definitie vaak vrome wensen, zoals een politieke partij die in haar verkiezings-programma zou kunnen opnemen.

De sociale grondrechten hebben de strekking van intentieverklaringen met een grote mate van vrijblijvendheid en voor de wetgever en voor de overheid. In de memorie van toelichting zeggen de bewindslieden zelf, dat de wetgever een grote vrijheid heeft – en ook moet hebben, zo zou ik eraan kunnen toevoegen – om te beslissen in welke mate en in welk tempo hij op dit terrein wetgevend wil optreden.

Terecht voegen zij daar nog aan toe, dat de sociaaleconomische mogelijkheden in ons land niet onbeperkt zijn. Ook in ons land plegen de bomen niet tot in de hemel te groeien.

Wij zien er niet aan voorbij dat er samenhang tussen de klassieke en de sociale grondrechten bestaat, onder meer aldus dat het volle genot van de klassieke grondrechten veelal eerst volledig mogelijk is wanneer de verwelklijking van de sociale grondrechten een hoog niveau heeft bereikt.

Dit neemt echter niet weg dat er een aanzienlijke ongelijksoortigheid in rechtswerking bestaat.

In het voorlopig verslag is terecht aangedrongen op soberheid bij de formulering van sociale grondrechten, omdat deze niet afdwingbaar zijn. Dit in tegenstelling uiteraard tot de klassieke grondrechten.

Gelet op de praktische beperktheid van de materiële mogelijkheden, geven de bewindslieden in de memorie van toelichting zelf toe, dat de in de bepalingen vervatte belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en dat realisering van het ene sociale grondrecht ten koste kan gaan van de realisering van het andere. Wij zouden hieraan willen toevoegen dat er niet alleen een botsing tussen de sociale grondrechten onderling kan optreden, maar dat ook zeer denkbaar is dat er een botsing optreedt tussen de sociale en de klassieke grondrechten.

Deze twee categorieën kunnen, zoals gezegd, elkaar versterken, maar zij kunnen ook zeer zeker afbreuk aan elkaar doen. Bestaat er niet een latente en voortdurende spanning tussen deze beide groepen? Kunnen door toeneemende overheidszorg, annex dwingende wetgeving, de klassieke vrij-



## Abma

heidsrechten niet onder druk, althans op de tocht komen te staan? Individuele vrijheid en collectieve dwang zijn immers in beginsel onverenigbaar.

Collisie zou bijvoorbeeld ook kunnen ontstaan tussen het grondrecht onder nummer 22 en het nieuwe onderwijsartikel 23. Het is mogelijk dat artikel 22 een eigen leven gaat leiden tegenover het zo juist genoemde artikel 23, waarin over de mogelijkheden en middelen voor het onderwijs wordt gesproken. De bewindslieden hebben wel krachtig verzekerd dat dit niet gaat gebeuren, maar zij hebben dit niet in de hand, zeker niet voor altijd.

Wat de opgenomen bepalingen betreft, merken wij nog op dat onzes inziens terecht in artikel 1.18 het stakingsrecht niet is opgenomen en dat de van regeringswege aangebrachte wijziging in dat artikel een verbetering is. Het artikel betreffende de rechtsbijstand had, evenals het in het begin van mijn bijdrage genoemde beginsel van de strafbaarheid van het feit, tenzij er een bepaling is, ook in de rechtbedeling opgenomen kunnen worden.

Enige vragen rijzen bij ons in het algemeen over de delegatiemogelijkheden die aan verschillende rechten zijn verbonden, met name in de richting van lagere overheden. Het kan hierin resulteren, dat het vrijheidsgehalte van regio tot regio zou kunnen gaan verschillen.

Naast onze bezwaren, die van politieke en juridische aard waren, tegen de sociale grondrechten, zouden wij eventueel nog een principiële bezwaar kunnen koesteren, tenminste wanneer de bewindslieden het gevoel van de Nederlandse vakbeweging zouden onderschrijven, dat het zeer juist is, dat de sociale grondrechten, evenals de vrijheidsrechten, in één artikel in de Grondwet worden opgenomen. De reden is, dat het vrijheidsideaal vraagt om de aanvulling van het gelijkheidsideaal om werkelijk op die wijze materiële betekenis te verkrijgen. Wij vragen ons af of, om de trits te voltooien, er niet een reeks grondrechten aan moet worden toegevoegd om aan het broederschapsideaal uitdrukking te geven. Bij ons zouden er zodoende inderdaad wel bezwaren rijzen van zeer principiële aard.

□

De heer **Veerman** (ARP): Mijnheer de Voorzitter! We staan aan het begin, het publieke parlementaire begin, van een enorme operatie. Ik houd niet van dikke woorden, maar dit is een operatie, die als we haar tot een goed einde

brenge, van historische betekenis zou kunnen blijken te zijn. Het gaat om een generale herziening, een volledige beschrijving van de Grondwet. We roepen geen hei voor we over de brug zijn. Want, als gezegd, we staan pas aan het begin, en er moet nog veel volgen.

Er is, vooral na de oorlog, voortdurend aan de Grondwet gesleuteld. Maar dat is steeds detailwerk geweest. Dat is niet: 'onbelangrijk', maar het is detailwerk geweest en ook voorgedragen als wijzigingen op onderdelen. Nu is dat principiële anders. Nu staan we voor een totale vernieuwing. Het is daarom jammer, dat het kabinet pas tegen het eind van de zittingsperiode met de voorstellen komt. Dat betekent nl. dat de hele operatie zich over meerdere perioden gaat uitstreken. We kunnen dat wel verklaren en – dat is belangrijker – we kunnen het ook aanvaarden, en ermee werken.

Het onderdeel, dat thans aan de orde is, heeft ook zelfstandige betekenis en maakt ook op zich een herzieningsprocedure de moeite waard. Het is een belangrijk werkstuk, waarvoor waardering aan de Regering kan worden uitgesproken. Maar primair is, dat de thans aan de orde zijnde ontwerpen deel van de grote operatie zijn, die de Staten-Generaal met de Regering tot een goed einde moet zien te brengen en die daarom met beleid en met verstand moet worden verricht.

Mijnheer de Voorzitter! Het gaat in deze eerste plenaire behandeling over grondrechten. Mijn taak is namens de fracties van KVP, ARP en CHU, enkele opmerkingen, kritische opmerkingen, te maken over de Algemene Inleiding tot de herziening van de Grondwet; het gaat vooral om twee punten, waarover ons inziens na de schriftelijke voorbereiding, nog iets te zeggen valt. Het raakt met name de beperking van grondrechten en de terminologie.

Een derde punt laat ik dan terzijde, namelijk het toetsingsrecht. Tijdens de bespreking van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is onzerzijds eerst in de openbare Commissievergadering en daarna bij de plenaire behandeling gepleit voor een toetsingsrecht. Het kabinet en wij zijn het toen niet eens kunnen worden. Het lijkt nu niet het moment op die zaak in een uitvoerige en goed onderbouwde vorm terug te komen. Daarom volstaan wij met een herinnering aan onze slotsom van januari 1975: namelijk in elk geval aandrang om te komen tot een nadere bestudering van het toetsingsrecht en van de verschillende mogelijkheden waaruit een voor Ne-

derland passende vorm gekozen zou kunnen worden. Voor ik tot mijn twee punten kom, moet ik nog enkele opmerkingen vooraf maken.

Ook wij vinden, daarover geen twijfel, deze zaak nuttig en gewenst. Wij hebben nu in een twintig jaar twee staatscommissies en een studiegroep inzake de Grondwet gehad, die ons twee rapporten en een proeve hebben geleverd. Met name de Proeve en het rapport van de commissie-Cals-Donner laten ons zien, dat wij anno 1976 een Grondwet anders zouden schrijven, eenvoudiger, korter dan de geldende Grondwet. Er zit in de bestaande Grondwet dood hout, dat zonder bezwaar gekapt zou kunnen worden, zelfs beter, omdat het aanleiding tot misverstanden zou kunnen geven. Een aantal zaken kunnen naar de huidige opvatting gevoeglijk gedeconstitucionaliseerd worden, naar de gewone wet overgebracht worden.

Geleidelijk zijn in de laatste decennia Regering en parlement naar een herschrijving van de Grondwet toegegroeid.

In de tweede plaats – dat hangt eigenlijk met het eerste samen – deze herschrijving is wel wenselijk maar op zich niet urgent. De oude Grondwet heeft het meer dan een eeuw uitgehouden. Wij zijn er allemaal bij opgegroeid en ik denk dat niemand van ons gelooft dat haast geboden is, dat er periculum in mora is. Dat komt ook door de aard, het karakter van de bestaande Grondwet. Zowel de Staatscommissie Van Schaik als de Proeve en de commissie-Cals-Donner wijzen er op, dat de bestaande Grondwet niet doctrinair en daardoor flexibel is. Zij is door interpretatie of door aanvulling en wijziging op onderdelen met de staatkundige ontwikkeling meegegroeid. Het is een praktisch stuk werk, positief bruikbaar en zonder pretentie en juist daardoor – om Horatius te citeren, – aere peremius, duurzamer dan brons gebleken. Daar zit trouwens voor de huidige wetgever ook een les, een voorbeeld in.

Vandaar nog een derde opmerking. Deze herschrijving dient zorgvuldig en behoedzaam te geschieden. In een pluralistische samenleving, is het niet eenvoudig een meerderheid te vinden, en dan nog wel een gekwalificeerde meerderheid. Er moet een belangrijke mate van consensus zijn. Als een verdienste van de bestaande Grondwet is, dat zij niet doctrinair is, dan is dat voor een nieuwe, herschreven Grondwet niet eens een verdienste, maar een gewone noodzakelijkheid.

In deze operatie kan men staatsrechtelijke stokpaarden beter op de weten-

schappelijke stal laten staan. In dit tijdsgewricht lijkt een generale herziening van de Grondwet mij parlementair een taak die een bijna bovenmenselijke wijsheid vereist. Bijna, dus wij kunnen eraan beginnen.

Ik kom nu aan mijn beide onderwerpen. Mijn opmerkingen over de bespreking van grondrechten wil ik plaatsen tegen de achtergrond van het standpunt van de Regering over de horizontale werking van grondrechten, de werking tussen burgers onderling dus. Ten aanzien van dit punt merkt de Regering in de memorie van toelichting uitdrukkelijk op, dat zij het probleem van zijn dogmatisch karakter wil ontdoen en wil terugbrengen tot de normale proporties van grondwetsinterpretatie. Zij volgt daarmee een wat andere lijn dan de Commissie-Cals-Donner die namelijk zegt, dat de horizontale werking dient te worden afgevoerd en dat de formulering van de rechten in deze zaak geen misverstand mag oproepen, omdat in deze materie de lijn van de ontwikkeling primair door de wetgever en niet door de rechter dient te worden ingezet.

In de memorie van antwoord houdt de Regering haar eigen benadering vol en weigert zij verder te specificeren dan strikt mogelijk is, waar horizontale werking aanwezig is en waar niet. Er zijn artikelen waarin horizontale werking een erkende zaak is – het ius de non evocando is hier al genoemd – en er zijn artikelen waar voor de hand ligt, dat zij geen horizontale werking hebben. De Regering noemt als voorbeeld hiervan de benoembaarheid in openbare dienst. Voor de rest spreekt de Regering wél uit 'dat zij een voortschrijdende doorwerking van de grondrechten in horizontale verhoudingen in beginsel een goede zaak vindt, maar het een groeiproces acht waarvan zij althans in het huidige stadium de richting niet moet trachten voor te schrijven'. Wij vinden dit een terughoudend, ondogmatisch en juist standpunt.

Wij vinden het daarom opvallend en merkwaardig, dat de Regering – als wij haar goed begrijpen; dat is niet gemakkelijk in dit stuk – dit terughoudende standpunt niet volhoudt, waar het betreft de beperking van grondrechten. Ogenscheinlijk doet zij dit wel. Wij menen, zegt zij in de memorie van toelichting de leer van de algemene, ongeschreven beperkingen (die bij voorbeeld in de Proeve en door de Staatscommissie was aanvaard) te moeten afwijzen. Dat lijkt ook niet-dogmatisch dus. Maar niet voor niets hebben wij in het voorlopig verslag gevraagd wat

dat voor een leer is, die leer van algemene beperkingen.

Wanneer ik een formulering van deze gedachtengang (van deze leer zegt de Regering) mag ontlenuen aan het rapport van de Staatscommissie-Cals-Donner, dan kom ik tot deze omschrijving: 'Uit de omstandigheid, dat de uitoefening van grondrechten binnen de grenzen dient te blijven, welke door de algemene in de samenleving geldende rechtsregels zijn getrokken, vloeit een aantal beperkingen voort'. Dat is een redelijk standpunt, dunkt mij. Dit is geen leer dus, maar een vrij natuurlijke conclusie.

Een mens wrijft zich echter de ogen uit, wanneer hij in het kader van dit verhaal van de Regering, dat tot conclusie heeft dat de grondrechtsartikelen met inbegrip van de limitatief geformuleerde beperkingsclausules tot doel hebben dwingend recht te scheppen, wanneer hij in dat kader ineens leest: 'Slechts in uitzonderingsgevallen zouden afwijkingen tot ontwikkeling kunnen komen'. Dus worden toch algemene beperkingen geïntroduceerd, zij het bij uitzondering?

Drie voorbeelden noemt de memorie van toelichting.

Het eerste is dat de heersende rechts-overtuigingen zodanig evalueren dat bepaalde belemmeringen in de uitoefening van een grondrecht, zonder tot een (bijzondere) beperkingsclausule herleidbaar zijn, algemeen aanvaard worden. Als eenvoudige lezer vraag je dan: wat heeft het dan voor zin, te spreken van limitatief geformuleerde beperkingen uiteraard met dwingend karakter, wanneer hier iets wel limitatief, maar niet per sé dwingend is, dus wanneer er uitzonderingen mogelijk zijn?

In de tweede plaats spreekt de memorie van toelichting van de mogelijkheid, zonder dit nader uit te werken, dat in de praktijk rechtsinstellingen tot ontwikkeling komen en op een zeker moment een gevestigde en algemeen aanvaarde plaats in het rechtsstelsel innemen, die in botsing komen met een grondwettelijk grondrecht. En dat accepteert men dan. Dat is wederom zoets als een algemene beperking. In de derde plaats wordt vermeld dat ook aan de redelijkheid grenzen kunnen worden ontleend, waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden.

Voorshands is mijn conclusie: Algemene beperkingen worden op nogal dogmatische wijze buiten de voordeur gezet, maar vervolgens via de achterdeur weer binnengelaten. Ik vraag mij af: Waarom relativeert de memorie

van toelichting hier niet zoals bij de doelcriteria, waarvan gezegd wordt: deze methode heeft naast goede kanten ook haar bezwaren? Of zoals daarna ook over het kernrecht eerst goede dingen gezegd worden maar dan in wezen relativerend gesproken wordt. Waarom wordt niet ook van de algemene beperkingen gezegd bijvoorbeeld: deze methode is onvermijdelijk, in uitzonderingsgevallen zoals blijkt uit de drie voorbeelden is aanvaardbaar, maar heeft ook haar bezwaren, met name wanneer zij niet met grote terughoudendheid wordt toegepast. Want natuurlijk moeten wij ons hoeden, ook langs deze weg, voor een uitholling van grondrechten.

Kortom, de paragraaf over de beperking van grondrechten brengt ons te ver in het veld van de wetenschappelijke discussie en houdt te weinig de afstand daarvan die ons nodig lijkt om deze grondwetsherziening tot een goed einde te brengen.

Ik kom tot een afronding ter zake, mijnheer de Voorzitter. Aan het begin heb ik gesteld, dat de Regering en parlement begonnen zijn aan een grootse operatie, die slechts tot een goed einde kan worden gebracht, wanneer zij met een enorme behoedzaamheid en wijsheid wordt verricht en vooral – zeg ik nu zeker – alleen wanneer wij ons hoeden voor een dogmatisme, dat de zaken onnodig compliceert. De procedure van de grondwetsherziening werkt de laatste weken in een hoog tempo.

Wij moeten oppassen dat door de snelheid waarmee het parlement en de Minister en zijn medewerkers stukken hebben moeten produceren de wijsheid en de behoedzaamheid wat in het gedrang komen. Daar komt nog een complicatie bij. De hele materie waarover ik nu spreek ligt besloten niet zozeer in nieuwe grondwetsartikelen maar veeleer in beschouwingen in de memories. Er is dus niet zo gemakkelijk niets te amenderen. Maar ook met een motie is weinig te bereiken. Moties werken trouwens meer polariserend dan relativerend, wat nu juist nodig zou zijn. Ik volsta er daarom mee, vast te stellen dat de redenering van de Regering niet rond loopt zonder dat zij toch weer gebruik maakt van het begrip 'algemene beperking', zij het op voorzichtige, zeer relativerende wijze. Dat is ook begrijpelijk.

Grondrechten functioneren in een normaal rechtssysteem. Zij zijn belangrijk, maar niet zo sacrosanct, dat zij aan de werking daarvan onttrokken zijn. Dat zou tot een verstarring kunnen leiden die eigenlijk het begin

zou kunnen zijn van een uitholling, waar de Minister voor waarschuwt.

De normale ontwikkeling van onze samenleving moet voortgaan. Dat betekent dat in die samenleving ook in de toekomst nieuwe, algemeen aanvaarde, rechtsregels en rechtsinstututen kunnen ontstaan, die een beperking van een grondrecht tot gevolg hebben. Kan de Regering zich in deze benadering vinden?

Een ander veld van vragen opent zich daar waar onder het hoofd 'terminologie' het vraagstuk van de delegatie aan de orde komt. De Regering heeft de bedoeling de terminologie gebezigd in de Grondwet (enigermate) te systematiseren. Onder de huidige bedeling heerst formeel volledige onzekerheid. In het al vrij verre verleden werd – onder de invloed van de toen nog verse gedachte van de scheiding der machten – aan de verdeling van de bevoegdheden van de onderscheiden organen scherp de hand gehouden, maar geleidelijk werd veel overgelaten aan de wijsheid van de wetgever. Minder vreedzaam gezegd: de mate waarin delegatie wenselijk was respectievelijk geoorloofd geacht werd, was voorwerp van wetenschappelijke discussie en van politieke strijd geworden. Kort samengevat: het beginpunt wordt gemarkeerd door het adagium: 'publiek recht is ook publiek plicht' – de wetgever mag niet vrij beschikken over een hem door de Grondwet toegekende bevoegdheid. En aan het eindpunt van de ontwikkeling vinden we bijvoorbeeld de kenmerkende uitspraak van Oud:

'De Grondwet wil niet wijzer zijn dan de Staten-Generaal. Als de Staten-Generaal menen dat zij bepaalde zaken aan de Regering kunnen overlaten zijn wij daarin vrij'.

Welnu, de Regering beoogt nu volgens de memorie van toelichting een systematisering, waardoor deze vrijheid niet onbeperkt is maar enigermate besnoeid. Zij wil door een vaste terminologie tot uitdrukking brengen in welke gevallen de wetgever een hem opgedragen taak zelf moet verrichten en in welke gevallen aan hem wordt overgelaten te beoordelen in hoeverre hij het geven van voorschriften aan zich wil houden dan wel aan andere overheidsorganen wil opdragen.

Terwille van de rechtszekerheid wordt een deel aan de bevoegdheden aan regering en Staten-Generaal voorbehouden om die zelf te verrichten. Voor een ander deel is delegatie grondwettelijk geoorloofd. De vraag is dan: zijn we hiermee wat in de goede

richting gekomen? Die vraag blijkt vooral actueel geworden bij de voorbereidende behandeling van het wetsontwerp 13 874 over het onderwijsartikel, maar het lijkt mij juist over deze zaak ook in het algemeen te spreken. De Regering zegt zelf: de gemaakte opmerkingen hebben ook voor de andere wetsontwerpen tot verandering van de Grondwet betekenis.

Vooralsnog blijkt de nieuwe terminologie in haar effecten in elk geval enkele serieuze problemen op te roepen. Het wetsontwerp zet voor bepaalde gevallen heel duidelijk een hek op de delegatiedam. De term 'bij de wet' e.d. is verplichtend voor de wetgever. Houdt dat niet in, suggereert dat eigenlijk niet, kan het suggereren dat in alle andere gevallen, waarin de Grondwet bijvoorbeeld van regels gesproken wordt toch het hek van de dam is?

Ik wil mij niet onledig houden met speculaties, welke instantie het eerst en het meest de neiging zou hebben, over die formeel half open dam te gaan. Maar vooral de term 'bij of krachtens de wet' lijkt welhaast een uitnodiging tot delegatie. Want nominaal zijn (volgens de memorie van toelichting) alle te bezigen termen van gelijke betekenis. Maar de Regering zegt zelf al in de memorie van toelichting dat bijvoorbeeld de term 'de wet regelt' in gevoelswaarde wat strikter is dan 'de wet stelt regels'.

Welnu, de term 'bij of krachtens de wet' heeft nog meer een gevoelswaarde dat regeling door de wetgever zelf of door een ander orgaan, krachtens delegatie even goed verricht kan worden. Er is geen zichtbare voorkeur. Men voelt de vraag daarom opkomen of dat alles nu zo duidelijk is. Want zelfs als de formulering staatsrechtelijk duidelijk is, formeel juridisch volkomen wellicht waterdicht, dan dringen andere, meer politieke problemen zich met te groter kracht aan ons op. De vraag rijst dan: hoever gaat nu die (zeker, door de Grondwet toegestane en door de wetgever te beoordelen) bevoegdheid tot delegeren, inhoudelijk. En tot hoever gaat zij 'procedureel'? Dus: wat mag door de wetgever worden gedelegeerd en aan wie?

Men kan deze vragen afdoen en mijns inziens zich te gemakkelijk ervan afmaken, door te zeggen: Er verandert toch immers niets: de mate van delegatie werd aan de wijsheid van de wetgever overgelaten en zal in de toekomst ook aan de wijsheid van de wetgever worden overgelaten. Maar men mag dan toch niet buiten beschouwing laten, dat wat tot dusver geoorloofd was volgens de (gangbare) inter-

pretatie, volgens ongeschreven recht voortaan geoorloofd zal zijn volgens de letter van de wet. Dat speelt in de praktijk van het wetgeven wel degelijk een rol. Als de Grondwet voortaan zegt dat de wetgever mag delegeren is eenvoudigweg vanzelf het volgende, onontkoombare probleem: wat hij gaat delegeren en aan wie. Het aan de wijsheid van de wetgever overlaten is dan nu een verlegenheidsoplossing, een oplossing die men in het verleden kon hanteren, maar die in de toekomst niet werken zal.

Concreet met een voorbeeld: Toen de Wet op het voortgezet onderwijs ruim tien jaar geleden hier aan de orde was, zijn nog heftige discussies gevoerd over de vraag: Mag de wetgever wel zoveel delegeren? Vandaag is die vraag niet interessant meer. 'Krachtens de wet', staat er immers bij. Maar wat gaat dat betekenen?

Dat is in de discussies van de afgelopen maanden een centrale vraag geworden waar men niet om heen kan. Als het antwoord op die vraag alleen is, dat dat toch aan de wijsheid van de wetgever wordt overgelaten, dan is dat eigenlijk geen antwoord. Het betekent, dat de wetgever vroeger zo wijs is geweest, in de regel de hoofdzaken in de wet neer te leggen en alleen de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur over te laten. En ook dat de wetgever zo terughoudend is geweest, dat hij op het terrein van het onderwijs in de laatste halve eeuw maar één keer, uit nood, tijdelijk, een zaak aan de overheid van een lager orgaan heeft gedelegeerd. Maar is dat voldoende? Of is het soms nu veel harder nodig, dat de terminologie fijner geijkt wordt, is het nu harder nodig dat aan die termen een duidelijker inhoud wordt gegeven. Wij zijn op de weg van ongeschreven recht nu geschreven recht te maken; kan men die weg halverwege gaan? Ik meen van niet.

Het begrip delegatie blijkt door deze systematisering niet vereenvoudigd te zijn. Het is een begin van systematisering, die om verdere richtlijnen vraagt. Bij diverse grondrechten staan die trouwens vermeld. Dan wordt aangegeven waaromtrent de wet of de gedelegeerde instantie nadere regels stelt. Ik meen, dat de Grondwetgever op die weg noodzakelijkerwijze door moet gaan, terwille van de rechtszekerheid. Het eerste terrein, dat zich daarbij aan ons voordoet, is dat van het onderwijs, waarbij de Grondwetgever ons nu wat in de kou laat staan. Mijn conclusie is, dat uit de aard van de veranderingen, die de Regering introduceert, voortvloeit dat de Regering ook hier na-



## **Veerman**

der preciseert. Maar dat is een afzonderlijke problematiek die in een afzonderlijk wetsontwerp is opgenomen. Daarover zal collega Hermes nader spreken.

De vergadering wordt van 18.35 uur tot 20.05 uur geschorst



De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Na de opmerkingen die collega Veerman namens de fracties van de ARP, CHU en KVP in meer algemene zin heeft gemaakt over deze grondwetsherziening, zal ik een korte algemene beschouwing geven die in het bijzonder betrekking heeft op het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten.

De woorden van een Grondwet verschillen meestal in aanzienlijke mate van de werkelijkheid van een Grondwet, zo lees ik in 'Over het verschijnsel grondwet', een uitgave van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Ik heb de neiging, na alles wat wij aan materiaal de laatste jaren over ons heen gekregen hebben, dit na te zeggen. Maar het is niet de gehele waarheid. Met de Regering moeten ook wij constateren, dat de betekenis van een Grondwet staat of valt met het gezag, dat aan de uitvoering en handhaving van die Grondwet verbonden is. Anders gezegd: onze Grondwet, als kostbaar document, als 'draagster van de continuïteit van het staatkundig bestel', om de Raad van State te citeren, heeft alleen waarde zolang de wetgevende en uitvoerende macht in dit land zich daadwerkelijk er op baseren. Zij verwordt, dat geldt met name voor de klassieke grondrechten, tot een waardeloos stuk papier op het ogenblik, zoals in mei 1940, wanneer een indringer aan ons land en volk zijn wetten oplegt of zelfs, steunend op de macht van het geweld, een regime van volstrekte willekeur kan voeren.

De rechtstreekse verbondenheid van ons politieke systeem en de rechten en plichten en vrijheden, die in de Grondwet verankerd liggen is dan ook aantoonbaar aanwezig. En het is daarom, dat wij deze behandeling met een zekere schroom aanvangen, dat wij ook de Raad van State bijvallen als dit college zegt, dat de Grondwet een 'rol vervult als tegenwicht tegen een soms te ver gaande zucht naar in haar consequenties niet voldoende doordachte veranderingen'. Dat leidt ons er toe, bij de behandeling van deze wetsontwerpen de voorstellen van de Regering ook te toetsen aan de vraag, of wij vol-

doende ruimte geven om nieuwe staatkundige ontwikkelingen een reële kans te bieden, zonder te vervallen in een situatie, waardoor te veel wordt overgelaten aan kleine, wellicht toevallige meerderheden, die zouden kunnen besluiten tot overijlde wijzigingen van het staatkundig bestel.

Mijnheer de Voorzitter! Voor ons christen-democraten dient dan ook meer fundamenteel de vraag te worden beantwoord of de wijzigingen, die wij thans bespreken mede dienstbaar zijn aan die verbetering van onze samenleving, waardoor ook de individuele mens, naar de levenstaak hem door zijn Schepper opgelegd, beter tot volle ontplooiing zal kunnen komen dan tot gisteren het geval was. Mensen hebben elkander nodig, maar zonder ordening in die menselijke samenleving, in die natuurlijke verbanden, te beginnen met het gezin, zal die samenleving desintegreren en niet meer leefbaar zijn, zullen zelfs de doelstellingen, die aan het statelijk beginsel ten grondslag liggen, niet kunnen worden waargemaakt. Daarvoor immers zijn waarborgen nodig tegen ingrepen door de overheid en derden, waarborgen die de integriteit van de persoon, van het gezin, van de eigendom maar ook van de staat zelf in bescherming nemen.

Het is vanuit deze uitgangspunten, dat wij aan het debat over de grondrechten willen deelnemen. Wij erkennen daarbij gaarne, dat wij in deze algemene benadering met de thans vigerende Grondwet weinig problemen hebben. Als er dus veranderingen worden voorgesteld, zullen die dege-lijk gemotiveerd dienen te worden en wij zijn er bepaald gelukkig mee, dat deze algemene herziening mede tot doel heeft veel overbodigs te verwijderen, door ander taalgebruik de Grondwet beter toegankelijk te maken voor elke burger en bestaande grondrechten een formulering te geven die ons in grote lijnen kan aanspreken, nog afgezien van het feit, dat zij thans in één hoofdstuk bijeen worden gebracht. Dit laatste is overigens geen nieuwe wens, want reeds Kranenburg schrijft in 'Het Nederlandsch Staatsrecht' in het begin van deze eeuw: 'Iedere plaatsing laat zich op zich zelf wel verdedigen, maar dat neemt niet weg, dat men in het ééne geval dit, in het tweede een ander criterium heeft toegepast, wat de duidelijkheid en overzichtelijkheid niet bevordert. Een andere indeeling is zeker denkbaar en mogelijk'. Kranenburg had het over de grondrechten! Die grondrechten zijn fundamentele vrijheidsrechten van de

burgers in hun verhouding tot de overheid. Zij mogen dan ook geen programatisch karakter hebben, zij moeten wel realiteitswaarde bezitten.

Onze opvatting en die van de Regering lopen hierover nauwelijks uiteen. In de memorie van toelichting zegt de Regering letterlijk: 'De grondrechten vervat in het onderhavige wetsontwerp, hebben mede tot doel persoonlijke autonomie te handhaven en een vergaande ingreep van overheidsorganen in het persoonlijk leven tegen te gaan'. Opvallend hierbij is, dat de Regering niet spreekt over 'te' vergaande ingreep en evenmin van 'de' overheidsorganen.

Ik wil bij deze twee, wellicht ondergeschikte, zaken toch een enkele opmerking maken. Op de eerste plaats is het duidelijk, dat de laatste decennia onophoudelijk een steeds verdergaande invloed van de overheid op het dagelijks leven en streven van de individuele burger aanwezig is geweest en nog is. Die ontwikkeling dwingt tot het zoeken door de wetgever naar een optimale rechtsbescherming van die burger, maar dwingt waarschijnlijk tevens tot het aanvaarden van op zichzelf genomen tegenstrijdige zaken, namelijk aan de ene kant de vrijheid voor de gewone wetgever om aduquaat te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en gewijzigde inzichten en aan de andere kant de noodzaak tot bescherming van de burger op grond van de basisregels, die in de Grondwet verankerd liggen. Hier ligt de spanning tussen de bescherming van de burger tegen de waan van de dag en onnodige belemmeringen in de Grondwet tot aanpassing van de wetgeving op grond van veranderde omstandigheden, die zich dan wel in het rechtsbewustzijn van ons volk gevestigd moeten hebben. Het zou daarom toch wel interessant zijn van de Regering te vernemen, waarom zij niet spreekt over 'te' vergaande ingrepen van overheidsorganen, omdat in een dergelijk begrip juist de bescherming de tegenvoeter zal moeten zijn. Mijn tweede kanttekening heeft betrekking op overheidsorganen of 'de' overheidsorganen.

Heeft het weglaten van het lidwoord hier een specifieke betekenis? Moet voor de zuiverheid van de stelling – de handhaving van de persoonlijke autonomie – niet voor alle overheidsorganen een 'halt' gelden als strijdigheid zou kunnen optreden met vrijheidsrechten die in de Nederlandse samenleving voluit beleefd en verkregen zijn? Het moge ondergeschikt lijken; wij hechten er toch aan, op deze pun-

## Van der Sanden

ten een duidelijk antwoord van de Regering te krijgen.

In de discussie van vanmiddag is de kwestie verhouding van de klassieke tot de sociale grondrechten, in één hoofdstuk opgenomen, onderwerp van beraad geweest.

Wij hebben in het voorlopig verslag nadrukkelijk gevraagd om een scheiding in twee hoofdstukken en in ieder geval ten minste een scheiding in twee paragrafen. De antwoorden van de Regering op dit punt hebben ons niet overtuigd. Wij beseffen zeer wel dat in de discussies vandaag en in de komende twee weken dit punt mede aan de orde kan komen en hopelijk tot een oplossing worden gebracht. Juist het karakteristieke onderscheid dat de Regering zelf maakt tussen de klassieke grondrechten en hun betekenis, hun afdwingbaarheid, zou ik bijna zeggen en de sociale grondrechten die een wat ander karakter hebben, maakt dit wenselijk. Dit zou er dan ook toe moeten leiden dat ten minste onderscheid wordt gemaakt tussen twee paragrafen.

Wij zouden ons nu onthouden van een specifieke bespreking van de verschillende artikelen. Ik heb mij daarin gevoegd, maar ik kom toch in een enigszins moeilijke positie omdat de opmerkingen van collega Jongeling met betrekking tot het non-discriminatie-artikel en de daarin opgenomen passage met betrekking tot de politieke gezindheid, de opmerkingen waren die ik ook graag had willen maken. Ik zal die dan ook maken bij de behandeling van het betrokken artikel. Ik teken dit nu hierbij aan, maar ik voeg mij verder in uw orde, mijnheer de Voorzitter. Ik ga er dan ook van uit dat de beantwoording van de Regering op dit punt zal plaatsvinden als wij onze opmerkingen over het artikel hebben gemaakt.

De **Voorzitter**: Daarvan ga ik ook uit.

De heer **Van der Sanden** (KVP): De Minister knikt, dus hij gaat er ook mee akkoord.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik had al op het dubbeltje gereageerd.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Daarvan neem ik met erkentelijkheid kennis.

Dan een punt dat eigenlijk bij punt 1,6 aan de orde zou kunnen worden gesteld, doch ook in algemene zin behandeld kan worden, namelijk het schrappen van het bekende artikel 182 van de Grondwet waarin de kerkgenootschappen expliciet aan de orde

komen. Gelet op de betekenis van de kerkgenootschappen in onze samenleving en gelet op het feit dat staatscommissie en wetsontwerp 11 051 een formulering daarvoor in de vorm van een tweede lid hebben overgenomen, zou ik graag zien, dat de Regering uit de doeken deed, waarom zij gemeend heeft, deze paragraaf niet in haar voorstel te moeten opnemen. Ik zal hierop zo nodig bij de behandeling van het betrokken artikel terugkomen.

De laatste algemene opmerking is van meer kritische aard. Het is ons opgevallen dat de Regering bij de schriftelijke voorbereiding op een aantal punten, aangesneden zowel door de Raad van State als door deze Kamer, nogal hardnekkig is, ook als zij ten slotte van inzicht verandert. Waarom toch dit verzet? Waarom eerst vasthouden aan het eigen gelijk om uiteindelijk te zeggen dat men zich toch wel kan vinden in de voorgestelde ideeën? Wij hebben dit niet helemaal begrepen. Dat is ook de reden waarom wij wat bezorgd zijn voor deze openbare behandeling. Wij hebben de vrees dat het gemeen overleg door deze houding toch onder een zekere druk zal komen te staan. Wij menen dat juist dit gemeen overleg ertoe zal moeten leiden dat wij hier wetsontwerpen zullen kunnen aannemen die zich in een brede instemming van de Staten-Generaal zullen mogen verheugen.

Ik maakte deze opmerking mede tegen de achtergrond van het feit dat de Regering ook op een aantal punten in haar formulering is afgeweken van de voorstellen van de staatscommissie Cals/Donner, waarin wij ons in grote lijnen hadden kunnen vinden. Ik meen dat de argumentatie voor die afwijking, ook in dit debat, op enkele punten meer overtuigend over het voetlicht zal moeten komen, dan tot nu toe – althans naar onze opvatting – uit de schriftelijke stukken is gebleken.

□

De heer **Tilanus** (CHU): Mijnheer de Voorzitter! In de taakverdeling tussen de CDA-fracties mag ik een bijdrage leveren over de sociale grondrechten. Ik doe dat als plaatsvervanger van de heer Van der Gun die op dit moment Europese belangen behartigt.

Ik wil allereerst onze instemming betuigen met het feit dat de Regering voorstelt sociale grondrechten in de grondwet op te nemen. Thans is dit beperkt tot het onderwijs en het Armbestuur. Het is duidelijk dat de ontwikkeling van onze samenleving zodanig is geweest, dat de sociale zekerheid en de sociale zekerheidswetgeving één van de pijlers van onze samenleving is

geworden. Zonder die sociale zekerheid zou onze maatschappij niet meer denkbaar zijn. Het is een verworvenheid die in bijna een eeuw is opgebouwd en waar wij nog steeds aan verder bouwen. Het verschaft de leden van onze staat een aantal rechten die essentieel zijn voor het bestaan en het welzijn. De sociale grondrechten zijn evenals de vrijheidsrechten gaan behoren tot de grondslagen van onze samenleving. Daarom worden zij ook terecht in de voorgestelde vernieuwing van de Grondwet opgenomen.

Ik ben ook blij dat de Regering haar voorstel niet beperkt heeft tot het wat simpele artikel in de Proeve n.l.: 'De wet stelt regels vast omtrent de maatschappelijke rechten van de ingezetenen'. Een dergelijke beknopte bepaling doet geen recht aan de grote maatschappelijke waarde die de sociale grondrechten hebben gekregen. Die waarde komt tot uitdrukking in de reeds bereikte verwezenlijking daarvan, zowel nationaal als internationaal. Zij komt ook tot uitdrukking in het gewonnen inzicht dat de overheid, de wetgever, tot taak heeft voor verdere uitbouw, aanpassing en consolidering van deze rechten te blijven zorgdragen.

Daarbij mogen de burgers niet alleen afhankelijk zijn van een reeks internationale verdragen. Volkenrechtelijke bescherming van de sociale grondrechten is belangrijk, maar de lange geschiedenis van de nog steeds niet gerealiseerde bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest is een teken aan de wand. Bovendien kunnen verdragen door elk van de verdragspartijen worden opgezegd.

Daarom is voor de burgers de optimale zekerheid pas te waarborgen, als in de eigen grondwet de rechten van de burgers en de plichten van de wetgever op het terrein van de sociale grondrechten worden verankerd.

Onze instemming dus in algemene zin. Maar dat neemt niet weg, dat er vragen zijn op onderdelen.

Dat geldt in de eerste plaats de arbeid.

In de formulering, die de Regering heeft gekozen, lijkt het erop, dat de overheid moet zorgen voor arbeid met vier beperkingen:

- persoonlijke behoeften;
- persoonlijke mogelijkheden;
- maatschappelijke behoeften;
- maatschappelijke mogelijkheden.

Deze vier worden op één lijn gesteld. Dat komt ons niet juist voor. Voor ons staat de persoonlijke vrijheid voorop. Persoonlijke behoeften en mogelijkheden zijn dus van andere aard dan de

## Tilanus

maatschappelijke behoeften en mogelijkheden. Het kan best zijn, dat deze laatste een beperking meebrengen van de persoonlijke vrijheid, maar dan is dat secundair. Wij vragen ons af, en dat is zwak uitgedrukt, of daarom toch niet een andere formulering, zoals bij voorbeeld voorgesteld door de SER, de voorkeur verdient. Ook zou men kunnen denken aan een onderscheiding in 'persoonlijke behoeften en mogelijkheden en maatschappelijke ontwikkeling'. In ieder geval mag uit de voorgestelde bepaling niet worden afgeleid, dat de overheid kan bepalen hoeveel mensen in bepaalde beroepen werkzaam mogen zijn. Zoals uit de recente parlementaire geschiedenis is gebleken, behoeft dit voor ons geen belemmering te zijn voor een numerus fixus bij bepaalde opleidingen.

Wij waarderen het positief dat de eerste nota van wijziging de rechtspositie, niet alleen van werknemers, maar van allen die arbeid verrichten, tot onderwerp van wettelijke regeling maakt.

Vervolgens iets over het stakingsrecht. Als de Regering had voorgesteld, daarover een bepaling op te nemen, zouden wij ons daartegen niet hebben verzet. Inderdaad kan men stakingsrecht als grondrecht beschouwen. Voor opnemng in de Grondwet is echter een brede maatschappelijke aanvaarding nodig. Dat nu is nog niet het geval.

De heer **Roethof** (PvdA): Wij zijn bereid – als dat helpen kan – dat voor te stellen.

De heer **Tilanus** (CHU): Wij zullen dat dan nauwkeurig bestuderen.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat is een schrale troost.

De heer **Tilanus** (CHU): Meer troost kan ik op dit moment niet geven.

De sociale partners in het bedrijfsleven zijn nog niet tot een eensluidend inzicht gekomen. Ook in de kringen van de ambtenaren bestaat nog verschil van mening over de vraag, of ambtenaren stakingsrecht moeten hebben. En zo ja, zijn er dan bepaalde groepen zoals bij voorbeeld brandweer, politie en personeel in overheidsziekenhuizen, die daarvan moeten worden uitgezonderd?

De heer **Roethof** (PvdA): Ik begrijp het toch niet helemaal. Als de Regering het voorstelt, gaat u mee. Vervolgens zegt u dat er geen maatschappelijke aanvaarding is en dat u daarom allerlei bezwaren heeft.

De heer **Tilanus** (CHU): Omdat ik er van uitga dat de Regering datgene voorstelt wat verantwoord is en wat in de samenleving zijn fundering vindt.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat is zeer gouvernementeel, en dat van de CHU! Dat stelt mij buitengewoon gerust.

De heer **Tilanus** (CHU): Zeer gouvernementeel. Wij stellen inderdaad vertrouwen in de overheid.

De heer **Bakker** (CPN): Heeft u gehoord wat zij zoëven gezegd hebben?

De heer **Roethof** (PvdA): Dat is inderdaad opmerkelijk voor een oppositionele partij.

De heer **Tilanus** (CHU): Dan kunt u eens zien hoe je oppositie moet voeren! Dat is misschien een lesje voor u.

Kortom, deze zaak is in de samenleving nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Daarom hebben wij de neiging, de Regering op dit punt te volgen.

Dan iets over het recht op bijstand voor Nederlanders hier te lande. De vraag doet zich voor of dit recht tot Nederlanders moet worden beperkt. Ik vrees niet, zoals de Regering dat doet, voor een toeloop van buitenlanders om hier bijstand te krijgen. Immers, wie geen middelen van bestaan heeft, kan aan de grens worden tegengehouden of worden uitgewezen.

Maar is het wel rechtvaardig om buitenlanders, die hier rechtmatig hun hoofverblijfplaats hebben, die hier hebben bijgedragen aan het economische gebeuren, die hier hun belasting hebben betaald en die buiten hun schuld zonder middelen van bestaan komen, geen recht op bijstand te verlenen?

Is het te verantwoorden, aan een houder van een verblijfsvergunning, aan wie hier als EG-onderdaan, krachtens recht van de Gemeenschappen, een duurzaam verblijfsrecht toekomt, bijstand te onthouden en hem vervolgens uit te wijzen, hetgeen de Vreemdelingenwet en het recht van de EG eigenlijk niet toestaan? Hoe is dit voorts te rijmen met artikel 1.1 waarin staat, dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld? Ik verneem gaarne de reactie van de Regering hierop.

Mijnheer de Voorzitter! Onzerzijds is steeds sterk gepleit voor harmonisatie van het welzijnsbeleid. Thans vinden wij in het ontwerp een aparte bepaling over de volksgezondheid en een aparte bepaling over maatschappelijke en culturele ontplooiing. Beide worden gescheiden door een bepaling over de wooneigenheid. Het laatste is uiteraard ook een welzijnsvoorziening.

Maar het zou ons toch liever zijn geweest, als een formulering was gekozen waarin het lichamelijke, het geestelijke en het sociale welzijn aan elkaar waren verbonden. Dan zou daarmee de eenheid van welzijnsbeleid duidelijker zijn uitgedrukt dan nu het geval is. Het zou bovendien meer in de pas lopen met de moderne ontwikkeling van de visie op de samenhang van de onderdelen van het welzijnsbeleid. Het zou tevens meer overeenkomen met de internationale inzichten. Wil de Regering ons verzekeren, dat de voorgestelde tekst geen belemmering zal zijn voor de harmonisatie van het welzijnsbeleid, maar dat deze integeendeel, omdat de bepalingen die het betreft in één artikel zijn opgenomen, een stimulans zal betekenen om de harmonisatie met kracht na te streven?

Ik deel reeds nu mede, mijnheer de Voorzitter, dat mijn collega Hermes bij het ontwerp inzake het onderwijs zal spreken over de samenhang tussen vorming en opleiding en onderwijs. Wij twijfelen namelijk aan de gewenstheid en aan de doelmatigheid van splitsing van deze onderwerpen in twee artikelen.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! De CPN had aan wijziging van de Grondwet geen dringende behoefte, al zijn alle mooie boekjes graag meegenomen. Naar onze mening hadden de verouderde formuleringen in de loop der jaren zodanige feitelijk, algemeen aanvaarde inhoud gekregen dat herschrijving en aanvulling geen zich opdringend vereiste was. Wij hadden een tweetal bijzondere redenen voor onze terughoudendheid ten opzichte van een grondwetswijziging. De ene was onze zorg, dat onder de vlag van een algemene en technische herziening een feitelijke aantasting van bestaande rechten of van nationale zelfstandigheid zou worden ingebouwd. Deze zorg is veroorzaakt door het karakter van het merendeel der na de oorlog doorgevoerde wijzigingen. Wij hebben dit in ons advies destijds, evenals in het voorlopig verslag, uiteengezet. Ik wil hier meteen zeggen dat de vorm van de artikelen over de persoonlijke levenssfeer ons nog steeds in deze zorg sterkt.

De tweede reden tot onze terughoudendheid kwam voort uit het al even belangrijke bezwaar, dat het draaipunt voor de hele herziening lag bij pogingen, het kiesstelsel te wijzigen. Zij zijn nu allemaal mislukt, tot en met de poging tot verhoging van de kiesdrempel. Wij nemen aan, dat voorlopig nie-



## Bakker

mand het meer in zijn hoofd zal halen, nieuwe pogingen te ondernemen.

Dat maakt in ieder geval dat wij ons nu iets beter en ook iets onbevangerener kunnen bezighouden met de voorstellen die nu voor ons liggen: de herschrijvingen en aanvullingen. Ik wil daaraan meteen toevoegen dat, technisch gezien, de operatie nog een hele kluit zal zijn en dat de doorwerking – ik denk aan de overgangstijd en voor de noodzakelijke wetgeving en aan nieuwe bepalingen met betrekking tot de Eerste Kamer – zeer langzaam zal zijn. Wij staan op het standpunt dat als men eenmaal is begonnen, wel geprobeerd moet worden de zaken in een volgende kabinetsperiode af te ronden. Op zichzelf is een grondwet die permanent in de steigers staat, niet bepaald een basis voor rechtszekerheid, vooral niet in een tijd van omvangrijke en hevige ofensieven van rechts die wij nu meemaken en nog kunnen verwachten.

Tegenover onze opvatting dat de grondrechten door de feitelijke grondwetsinterpretatie ruimer zijn dan de tekst van de Grondwet eigenlijk geeft, staat die van de Regering, die de algemeen erkende grondrechten ook in de Grondwet vastgelegd wil zien en tegelijkertijd voor de bestaande grondrechten nieuwe formuleringen aanbiedt. Op basis van die voorstellen gaan wij nu verder van gedachten wisselen.

Door de formulering van en de toelichting bij de regeringsvoorstellen zijn wij tot de conclusie gekomen, dat in de opzet van de Regering de aanvulling niet zoveel betekenis heeft. Er wordt een mand vol nieuwe grondrechten aangeboden, maar zij worden èn in tekst èn in toelichting van zoveel ontspanningsclausules en van zoveel gaten voorzien, dat zij aan tastbare winst eigenlijk weinig of niets opleveren.

Daar staat tegenover dat de herschrijving van datgene wat nu al wel in de Grondwet staat, een verslechtering is of zou kunnen zijn. Het zou zelfs een gevaarlijke verslechtering kunnen zijn.

Dit alles is van toepassing op de artikelen die slaan op de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder op de artikelen 110-112 en 114. Hier speelt ook de rechtsbescherming een rol.

De eerste twee genoemde artikelen regelen de onschendbaarheid van de woning en van het brief- en telefoonverkeer. De Grondwet was op dat punt, met uitzondering van het telefoonverkeer, duidelijk.

De onschendbaarheid van de woning staat vast en mag alleen op basis van de wet en door een in de wet aangegeven macht worden opgeheven.

Volgens het voorstel wordt nu in de wet de delegatie mogelijk gemaakt. Hetzelfde probleem van de delegatie stelde de heer Veerman ten aanzien van het onderwijs aan de orde. Wij zien die delegatie hier als een verslechtering.

Iets soortgelijks vinden wij bij het brief- en telefoongeheim. Daar geldt tot nu het bevel van de rechter. Thans wordt voorgesteld dat de wet bepaalt wie machtiging tot schending van het briefgeheim kan geven. Er staat niet bij aan wie. Men moet vrezen dat hier de weg tot misbruik opengesteld wordt.

**Minister De Gaay Fortman:** Mijnheer de Voorzitter! Wat hier staat is op het ogenblik geldend recht. Dat staat op het ogenblik al in het Wetboek van Strafrecht. Dat is een paar jaar geleden door beide Kamers aanvaard. Er komt dus geen verandering in de huidige situatie.

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Op het moment dat het grondwettelijk vastligt, is de kans – ik zal dat dadelijk nog even aan de hand van een voorbeeld toelichten – dat men in die richting verder gaat – dat geldt met name ten aanzien van de habeas corpus – zeer reëel. Concreet zal het erop neerkomen dat de delegatie bij voorbeeld aan de Minister wordt gegeven en dat de Minister de BVD machtigt om af te tappen.

**Minister De Gaay Fortman:** Mijnheer de Voorzitter! Dat is op het ogenblik geldend recht. Dat geldt krachtens het Wetboek van Strafrecht.

De heer **Bakker** (CPN): Ja zeker, omdat het over de telefoon gaat, maar nu gaat het om ...

**Minister De Gaay Fortman:** De Minister kan niets delegeren. Het gebeurt in de gevallen door de wet aangewezen, met machtiging van hen die door de wet zijn aangewezen. Dat is exact wat op het ogenblik geldt.

De heer **Bakker** (CPN): Dat is ten aanzien van het telefoongeheim helemaal niet het geval. Dat is een regeling die u heeft getroffen en u heeft een overeenkomst, onder andere met de kamercommissie, over wie u wel of niet kunt af luisteren.

**Minister De Gaay Fortman:** Neen, mijnheer de Voorzitter, dat staat in het Wetboek van Strafrecht en dat is drie of vier jaar geleden door beide Kamers aanvaard. Er is geen sprake van delegatie. De wet wijst vier ministers aan die de machtiging kunnen geven met betrekking tot de telefoon en zij kunnen dat alleen in de gevallen door de wet bepaald.

De heer **Bakker** (CPN): Tot nog toe komt de telefoon ook niet in de Grondwet voor, maar wel het briefgeheim. Het briefgeheim staat niet in het Wetboek van Strafrecht. U introduceert nu in de Grondwet voor het briefgeheim precies hetzelfde. Wat u nu mag voor de telefoon, mag u straks voor de brieven precies hetzelfde.

Mijnheer de Voorzitter! Wij zien diezelfde ontwikkeling bij inhechtenisneming en bij voorarrest. Het initiatief en de verantwoordelijkheid worden verschoven naar het vervolgingsapparaat. Daardoor neemt het gevaar van willekeur en van rechtsonzekerheid toe. De Minister beroept zich daarbij op praktische gronden, maar praktische gronden zijn ons een te armzalig element om daarvoor constitutionele vrijheden aan te tasten. In zijn antwoord verwijst de Minister ook een aantal keren naar de democratische rechtsstaat. Dat argument heeft geen betekenis, omdat, als die verzekerd zou zijn, men geen grondrechten in de constitutie nodig zou hebben.

Democratische rechten zijn geen vaste gegevens, maar deze moeten, net als parlementaire rechten – wat wij iedere keer weer ervaren – voortdurend verdedigd worden. In een tijd dat de machtsconcentratie bij het staatsapparaat toeneemt en dat er allerlei factoren zijn die tot repressie aanmoedigen, is het zaak om duidelijkheden over burgerrechten, zoals deze nu in de Grondwet staan, niet te vervangen door onduidelijkheden.

Ik kom aan de adstructie die ik de Minister graag wil bieden. Ik praat hier niet over algemeenheden of over vaagheden. Het is nog niet zo erg lang geleden dat er door de toenmalige minister van Justitie een commissie-Mulder is gevormd – tegenwoordig een bekende naam – die de Minister van Justitie heeft geadviseerd tot een zeer ver gaande ingreep in burgerrechten, met name waar het betogingen betrof. Het feitelijke effect van deze voorstellen, die de toenmalige minister van Justitie ook wilde omzetten in een wetsontwerp, was om de regel dat iemand pas gearresteerd kan worden nadat een delict had plaatsgevonden, te vervangen door de regel dat iemand gearresteerd kon worden voordat een delict zou hebben plaatsgevonden. Dat zijn bijzonder gevaarlijke ontwikkelingen. Die zijn toen niet doorgestaan, maar in de Grondwet moet er tegen gewaakt worden, dat dat soort dingen kunnen doorgaan.

Voor het andere deel komen de voorstellen neer op datgene wat feitelijk bestaat en wat door iedereen als

onaanvechtbare verworvenheden wordt beschouwd, maar dan toch weer te vaag geformuleerd en voorzien van een verwijzing naar wetten die een en ander zouden kunnen inperken. Soms wellicht terecht, waar het om grondrecht tegen grondrecht gaat. Niet alleen oorlogsmisdaden verjaren niet, maar naar onze mening blijft ook de vorming van fascistische organisaties verboden.

Het is echter niet uitgesloten dat zulks ook ten onrechte zou geschieden.

Voor een deel gaat het ook om zaken die zouden moeten bestaan – dat zijn dan de meeste voorgestelde sociale grondrechten – maar die helaas zodanig geformuleerd zijn dat ze tot weinig of geen praktische rechten leiden. Daar komt nu eenmaal de keiharde werkelijkheid van de kapitalistische maatschappij om de hoek kijken, die een grotere willigheid kent bij het verzinnen van fraaie termen dan bij het garanderen van werk of van democratische arbeidersrechten.

Dat spreekt het duidelijkst bij twee punten die al door verschillende sprekers naar voren zijn gehaald. Het eerste is het ontbreken in het voorgestelde ontwerp van een recht op arbeid. Er is een aanzienlijk aantal staten in de wereld, socialistische staten, waar dat recht is vastgelegd. In die staten is het een van de grootste verworvenheden. Het schept namelijk de garantie dat niet, zoals in het kapitalistische systeem, mensen door uitstoting uit het produktieproces of dreiging met uitstoting tot tweederangs burgers gemaakt kunnen worden.

In de kapitalistische wereld maken wij mee hoe de afwezigheid van dat recht, dat vandaag de dag tot uitdrukking komt in massa-werkloosheid, gebruikt wordt om rechten en sociale voorzieningen aan te tasten en als chantagemiddel wordt gehanteerd tegen de verdediging van democratische arbeidersrechten. Wie zich enigszins bezighoudt met de economische strijdvragen van vandaag weet hoe èn individuele èn collectieve ondernemers èn trouwens ook ministers, het bestaan van werkloosheid voortdurend gebruiken als een pressiemiddel op werkende mensen en als een instrument voor angstjagerij en intimidatie.

Vanuit dat standpunt is het recht op werk een van de meest fundamentele mensenrechten die men moet nastreven. Als deze Regering bij herhaling de mond vol heeft over het feit dat wij leven in een gemengde maatschappij,

waarbij ontkend wordt dat kapitalistische wetten de ontwikkeling dicteren, dan zou zij dat waar moeten maken door het recht op arbeid vast te leggen en zodoende het gevrijwaard zijn van vrees, gebrek en ongeoorloofde presie een basis te geven.

Onmiddellijk hangt daarmee samen het recht van de arbeidersklasse het scherpste wapen voor tegendruk te hanteren, het recht op staking. De Regering weigert dat recht op te nemen, zeggend dat de gang van zaken rondom het nog liggende wetsontwerp, de bekende anti-stakingswet, aantoonde hoe moeilijk dat is. Eerlijk gezegd is dat het omdraaien van de zaak. Immers, juist door dat wetsontwerp, dat destijds is ingediend door een rechtse regering, zou het bestaande stakingsrecht worden aangetast. Dat is de reden waarom, vooral op ons initiatief, dat wetsontwerp fel bestreden is. Al bijna vier jaar lang verlangen wij van deze Regering intrekking van dit wetsontwerp. Daar wordt nog steeds, als ware het een pot met hete brei, omheen gedraaid. Met name de Minister van Justitie is sterk in het beloven en niet uitvoeren op dit punt.

Juist het vastleggen zonder omwegen en zonder valluiken van het recht op staking in de Grondwet zou aan het gehannes, zoals dat rondom dat wetsontwerp plaatsvindt, een einde kunnen maken.

Dat houdt ook in dat wij vastlegging in de Grondwet, met een onmiddellijke verwijzing naar de wet, zoals de FNV nu voorstelt, geen juiste oplossing vinden. Dat brengt ons weer waar wij op dit ogenblik zijn. Het stakingsrecht is decennia lang, behalve voor het overheidspersoneel, een onaangevochten recht geweest.

Door het gedoe van opeenvolgende regeringen met de antistakingswet is nu een situatie ontstaan waarin rechters op dit punt de wet maken. Zij doen dus de politieke uitspraken, waarvan de Regering in de stukken een-en-andermaal zegt, dat zij zich hiertegen sterk wil verzetten. Wij willen daarom de Regering dringend in overweging geven, vóór het begin van de artikels-gewijze behandeling alsnog met een nota van wijziging te komen waarin dit stakingsrecht is vervat.

Mijnheer de Voorzitter! Juist het ontbreken van de fundamentele rechten, die ik zojuist heb besproken, accentueert hoezeer de voorstellen te kort schieten en waar de oorzaak ligt van het feit, dat de geformuleerde rechten soms te vaag en soms voorzien van uitwijkmogelijkheden op tafel zijn gelegd. Bij de beoordeling van wat er wèl

is – hoe schraal dit ook is – willen wij desondanks als uitgangspunt nemen, dat als de Regering thans voorstelt, in de Grondwet een aantal aanvullende rechten – hoe algemeen ook – op te nemen, dit gebeurt door de druk die vanuit de maatschappij in die richting is uitgeoefend, omdat deze rechten aan de orde zijn. Door verdere druk en strijd zal aan datgene wat nog inhoudloos is, inhoud moeten worden gegeven.

Mijnheer de Voorzitter! In de stukken en in het vele dat hieraan aan boeken, andere stukken en gesproken teksten is voorafgegaan, is over en weer uitvoerig geargumenteed over de totale opzet en over de onderdelen. Op een aantal elementen, die door ons naar voren zijn gebracht, is de Regering direct of indirect uitvoerig ingegaan. Wij vinden dit correct. Wij waarderen dit. Verschillende argumenten zijn niet aan ons voorbijgegaan.

Wij hebben met instemming gezien, dat de Regering bij de sociale paragraaf het begrip 'werknemer' heeft laten vallen. Zij weet, dat wij tegen het hanteren van dit begrip in de Grondwet sterke bedenkingen hadden. De waarde van de Nederlandse Grondwet is voor ons, dat zij enerzijds een aantal fundamentele rechten en regels vastlegt en dat zij anderzijds in de terminologie en in de systematiek niet vastbindt aan een maatschappelijk systeem, met name niet aan het kapitalistische systeem, waaronder wij nu leven.

Om het maar eens kort en duidelijk te zeggen: strijd voor maatschappijverandering is zelfs door de meest rechtse rakkers niet ongrondwettig te verklaren. Het invoeren van termen als 'werknemers' in de Grondwet zou dat karakter van de Grondwet aantasten.

Wij willen ook meegaan met de argumenten van de Regering als het gaat om afwijzing van de toetsing van de wet aan de Grondwet door de rechter en eveneens het standpunt van de Regering, om aangaande de beperking van grondrechten door grondrechten de wetgever en niet de rechter de beslissende rol toe te kennen. Juist de door mij genoemde voorbeelden van rechterlijke wettenmakerij met betrekking tot stakingen tonen aan, dat een dergelijke ontwikkeling hoogst ongewenst zou zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil besluiten met een opmerking over wat nog komt. Wij achten het van positieve waarde dat de levensovertuiging thans als gelijkwaardig naast de godsdienstige inspiratie in de Grondwet gaat figureren. Wat in feite al het geval

## Bakker

was door de erkenning van de gelofte naast de eed heeft nu een positieve uitdrukking gekregen; het betekent praktisch dat de overheid geen verschil maakt tussen godsdienstige en niet-godsdienstige burgers. Een en ander zal niet zonder effect kunnen blijven op allerlei formules en formulieren, die wij op dit ogenblik kennen, of het nu het einde van de Koninklijke Boodschap, het begin van een wetsontwerp dan wel het zij-aanzicht van de gulden betreft.

□

De heer **Huijsen**: Mijnheer de Voorzitter! Aan de indiening van de voor ons liggende voorstellen tot wijziging van de Grondwet is een langdurige en gedegen discussie voorafgegaan. Zowel het eindrapport van de commissie Cals/Donner van 1971, als de nota van het kabinet inzake het grondswethetzieningsbeleid zijn hier illustraties van.

Deze zorgvuldigheid is zeker terecht. De Grondwet is voor een democratische rechtstaat immers een allerkostbaarst goed. Het is belangrijk dat een zo groot mogelijk deel van het Nederlandse volk zich wat het rechtsgevoel aangaat in de Grondwet herkent en dat iedereen zich door het bestaan van de Grondwet veilig en gelijkberechtigd kan beschouwen.

Wat dit laatste betreft, is het voor de hand liggend dat de artikelen over de klassieke grondrechten beginnen met het expliciet poneren van het gelijkheidsbeginsel. Voor de democratie is er moeilijk een wezenlijker fundament denkbaar dan het principe van de gelijkwaardigheid van alle mensen. In de nieuwe geschiedenis heeft in de discussies over de grondslagen van de democratie dit thema altijd centraal gestaan. De Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring, maar vooral ook de Franse trits 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' getuigen ervan. Tot welke demonische verwording men kan komen indien dit beginsel losgelaten wordt, bewezen in de recente geschiedenis de fascistische en nationaal-socialistische bewijst vandaag de dag het racistische regime in Zuid-Afrika.

Het gelijkheidsbeginsel zie ik dan ook als een centraal thema voor een goed opgestelde grondwet. Nu spreekt de memorie van toelichting ook van het positiveren van het gelijkheidsbeginsel. Ik geloof zeker dat er qua intentie sprake is van een positivering, qua formulering betwijfel ik of er altijd sprake zal zijn van het beoogde effect. De terminologie 'in gelijke ge-

vallen gelijk behandeld' is nogal dubieus en daarom niet zo gelukkig gekozen. De Raad van State voert terecht aan dat gelijke gevallen niet of nauwelijks voorkomen. Daarenboven wordt daar waar gediscrimineerd wordt vaak juist heel bewust de gelijkheid van bepaalde gevallen bestreden of miskend. Er zijn wel voorbeelden mogelijk van verschillende interpretaties van het begrip gelijke situatie. Zo bespeur je ook hier te lande bij velen de neiging in tijden van werkloosheid het gelijke recht van de vrouw op arbeid indien zij gehuwd is te relativiseren. De memorie van toelichting stelt dat het de wetgever zal zijn – en niet de rechter – die het laatste woord heeft bij het bepalen van het antwoord op de vraag welke gevallen als gelijk worden beschouwd.

We moeten dan mijns inziens voorkomen dat door te grote onduidelijkheid de indruk gewekt wordt, dat de subjectieve mening van elke willekeurige gewone parlementaire meerderheid bepalend is voor iets essentieels als een grondrecht. Is zo'n aanpak de positivering van een grondrecht of juist de relativisering?

Dezelfde vraag dringt zich op als het er om gaat of je in de grondwet moet werken met een beperkte opsomming van groepen die niet gediscrimineerd mogen worden. Gaat hier onbedoeld toch niet een limitatieve werking van uit? Het mag dan niet zo bedoeld zijn en aansluiten bij de internationaal op gang zijnde rechtsontwikkeling op het terrein van de non-discriminatie, toch kan het voor andere, niet genoemde groepen een zekere mate van onzekerheid tot gevolg hebben. Zo stelt men in de memorie van toelichting ook:

'Terwijl de eerste zin met name voor de wetgever grote beleidsvrijheid openlaat, schrijft de tweede zin voor dat discriminatie wegens daar genoemde kenmerken in geen geval is toegestaan.'

Is dat dus toch ongelijkheid in gelijkheid, denk je dan. Of om met Orwell te spreken 'All animals are equal, but some animals are more equal than others'.

Hoe denkt de Regering deze mogelijkheden tot subjectieve interpretatie van het gelijkheidsbeginsel te voorkomen? Moet je niet streven naar een optimale volledigheid in de opsomming of eerder naar een zodanige algemene formulering, dat alle mensen in ons land gelijkwaardig beschouwd worden en dat discriminatie in welke vorm dan ook niet is toegestaan?

De opmerking in de memorie van antwoord dat andere kenmerken achterwege gelaten zijn, omdat ze voor

ons land een minder grote actualiteit zouden hebben, vind ik in de eerste plaats ten aanzien van grondwetsbepalingen principieel onjuist, omdat de Grondwet niet primair op de actualiteit gericht dient te zijn, maar een aantal principiële uitgangspunten registreert.

In de tweede plaats wil het al of niet actueel zijn van een bepaalde vorm van discriminatie nog niet zeggen dat ze niet in schrijvende vorm aanwezig kan zijn. Soms kan een discriminatie nog zo in de taboesfeer liggen, dat ze nog niet actueel kan zijn. Het is daarom goed dat dan de grondwet boven de actualiteit uitrijst.

In de derde plaats, Mijnheer de Voorzitter, en dat heeft ook met het bovenstaande te maken, is de Regering minder consequent dan ze denkt als ze stelt dat andere kenmerken achterwege gelaten worden, omdat deze naar haar mening voor ons land minder grote actualiteit hebben. Ik zal dit concretiseren en proberen tegelijk en principieel bezwaar tegen een te actuele kijk op de grondrechten daarmee te verduidelijken.

Ik denk hierbij aan de discriminatie naar seksuele geaardheid. Dit is nu een typisch voorbeeld van een discriminatie die niet zo actueel lijkt, omdat men zich in veel gevallen nog niet tegen zijn eigen discriminatie durft te verzetten. Toch deden zich nog onlangs gevallen van ontslag voor, waaraan deze discriminatie ten grondslag lag en die door rechtbanken in Den Bosch en Leeuwarden werden bevestigd. In Amsterdam en Almelo werd eveneens op deze grond mensen de toegang tot bardancings ontzegd. Ik kom hier straks nog op terug, maar een en ander illustreert wel dat de selectie van kenmerken bij de opsomming nogal arbitrair is.

Bovendien raken we nu tevens aan de horizontale werking van de grondrechten. Met de conclusie van prof. Burkens in het Nederlands Juristenblad van 22 mei 1976, dat de Regering een duidelijke opening naar derdenwerking heeft gemaakt, ben ik het eens. Nu kunnen grondrechten op uiteenlopende wijze en in meer of minder vergaande mate in horizontale verhoudingen doorwerken. De vraag naar de horizontale werking behoeft ook niet voor elk grondrechtartikel gelijk te worden beantwoord. Wel meen ik dat men ter zake van het non-discriminatieartikel eigenlijk niet zonder horizontale uitwerking kan.

In de memorie van antwoord stelt de Regering heel duidelijk, dat artikel 1, sub 1, geen ongelijke behandeling wegens homofilie toestaat, ook geen lich-



## Huijsen

te vorm van discriminatie. Hoe voorkom je nu met het voorgestelde artikel en zonder horizontale uitwerking eerder genoemde discriminatie in Almelo en Amsterdam?

In Almelo bij voorbeeld probeerde men, nadat men de toegang tot een bar-dancing ontzegd was, een aanklacht in te dienen op grond van discriminatie en mishandeling. De aanklacht wegens discriminatie kon toentertijd, 1976, niet in aanmerking komen. Men verwees daarbij naar de memorie van antwoord bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht, artikel 137c. Met de wet in de hand kon men dus discrimineren.

Deelt de Regering mijn mening, dat dit in een democratische rechtstaat niet mag voorkomen? Is de Regering ervan overtuigd, dat een situatie als in Almelo of eerder genoemde ontslagen niet meer volgens de nieuwe formulering voor kunnen komen? Is ze anders bereid door wijziging of aanvulling van dit artikel ervoor te zorgen, dat niemand in ons land behoeft te vrezen het slachtoffer van discriminatie te kunnen worden?

Het gaat er immers om dat ter wille van optimale rechtszekerheid de grondrechten zo duidelijk mogelijk omschreven worden en we ook inhoudelijk geen vaagheden hanteren zoals in artikel 1 sub 8, waarbij het recht tot vereniging kan worden beperkt in het belang van de openbare orde en de goede zeden. Wat houdt zoiets in? Zijn dit de goede zeden van de EO of van de VPRO, of is het alleen maar een lippen-dienst aan verontruste moralisten?

Ten slotte, Mijnheer de Voorzitter, dit heeft te maken met het gelijkheidsbeginsel – verbaast het me dat volgens artikel 1, sub 11, tweede lid, bij binnentreden van een woning desgevraagd voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van binnentreden verschaft moet worden. Ik vind dat zoiets niet desgevraagd, maar altijd moet gebeuren. De ene mens kent nu eenmaal zijn rechten beter dan de ander en de een is sneller overdonderd dan de ander. Weer terugkomend op het voor mij centrale thema van het gelijkheidsbeginsel vind ik dit onjuist, omdat de Grondwet niet bij voorbaat de mens verschillen in kansen op rechtsbedeling mag geven.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het is jammer dat de belangrijke zaak van de grondrechten door allerlei omstandigheden opnieuw zo laat op het tapijt komt. De vraag is al

gesteld, of de Eerste Kamer het wetsontwerp nog tijdig zal kunnen en willen behandelen.

Minister **De Gaay Fortman**: Als u het tijdig afwerkt wel.

De heer **Roethof** (PvdA): Het is niet te hopen, dat op ons van toepassing zal worden verklaard de klassieke Arabische zegswijze: 'Ik hoor de molen wel maar zie het meel niet'.

Nu wij bewust, gezien het belang van de zaak, in het voorlopig verslag worden verklaard de klassieke Arabische zegswijze: 'Ik hoor de molen wel maar zie het meel niet'. Nu wij bewust, gezien het belang van de zaak, in het voorlopig verslag nogal wat achtergrondbeschouwingen ten beste hebben gegeven, kan ik thans op dit punt beknopt zijn. De onderhavige voorstellen beogen tot een eigentijdse formulering te komen van grondrechten, die voor een deel verspreid sinds anderhalve eeuw of langer in onze constitutie zijn terug te vinden. Die behoefte aan een eigentijdse formulering leeft ook bij mijn fractie nogal sterk nu immers de oorspronkelijke opvatting over grondrechten als onvervreembare en onveranderlijke beginselen, die ons door godsdienst en natuurrecht waren ingeprent, grotendeels is overwonnen. De opvattingen over het eigendomsrecht, om maar eens een voorbeeld te noemen, bleken aan wisseling onderhevig en telegraaf of telefoon waren in de tijd van Locke en Rousseau nog niet uitgevonden.

Toch, terwijl godsdienst en natuurrecht zelf in brede kringen in discussie zijn geraakt blijkt er wel degelijk en zelfs in toenemende mate in een pluriforme maatschappij behoefte te bestaan aan afbakening van de rechten van de burger tegenover een overheid, die zich op steeds meer terreinen van het maatschappelijk leven actief is gaan bewegen. Door die burger daartoe voor directe toepassing vatbare subjectieve rechten toe te kennen kan een bescheiden bijdrage worden geleverd tot het opvangen van zijn frustraties en gevoelens van machteloosheid in onze moderne bureaucratische en technocratische omgeving.

Daarbij zijn fundamentele zaken aan de orde, die ten nauwste raken aan onze politieke en levensbeschouwelijke opvattingen. Enkele sprekers mogen dan geconstateerd hebben, dat met een herformulering en nieuwe rubricering van grondrechten eigenlijk weinig verandert, het was toch wel weer trefend dat voor het CDA het ethisch reveil bij de handelsreclame bleek te beginnen. Ik doel hier op het amendement van de heer Van der Sanden dat vanmiddag als eerste op onze tafels neerdrarrelde en waarbij hij anders dan de Regering de handelsreclame

alsnog wil brengen onder het grondrecht van vrijheid van meningsuiting. Dan zou het wel eens kunnen wezen dat de televisiereclame een gouden tijd tegemoet gaat en kunnen wij wellicht straks ook nog van de commerciële televisie gaan genieten.

In de loop van de tijd deed zich nog een andere ontwikkeling voor.

In de negentiende-eeuwse maatschappijopvattingen werd de samenleving in belangrijke mate door het individuele krachtenspel beheerst en bleven staat en maatschappij min of meer naast elkaar bestaande grootheden. In onze tijd daarentegen is die tegenover- of naast-elkanderstelling grotendeels verdwenen en werd het hele mechanisme van in elkaar grijpende staat en samenleving een object van bewuste vormgeving. Daarom groeide niet slechts de behoefte aan een systematische rubricering en op een aantal punten herformulering van de zogenaamde klassieke vrijheidsrechten (het laatste ook al in verband met de technisch-wetenschappelijke veranderingen) maar evenzeer aan de toevoeging van sociale grondrechten in de nationale constitutie, waarvoor de internationale of supranationale wetgever reeds in verscheidene verklaringen of overeenkomsten de weg gewezen had.

Daarom ook verdient het bij elkaar brengen van klassieke en sociale grondrechten waardering. Terecht vestigt Burkens de aandacht op het twintigste-eeuwse verschijnsel van de 'vermaatschappelijking van de grondrechten' (M.C.B. Burkens, *Beperking van de Grondrechten*, 1971, pag. 4). De realisering van vrijheidsrechten vergt inderdaad niet alleen, dat de overheid zich van inbreuken onthoudt, maar ook, dat diezelfde overheid zo nodig activerend en stimulerend optreedt.

Wat dat betreft zie ik op blz. 7 van de memorie van antwoord twee zinsneden, die onderling nogal tot elkaar in spanning lijken te staan. Artikel 1.7. bedoelt niet als voorwaarde te stellen – zo staat er – dat elke burger financieel in staat moet zijn een krant op te richten. Wel gaat het erom, dat sociale en financiële omstandigheden niet van dien aard mogen zijn, dat zij de uitoefening van grondrechten feitelijk buiten het bereik van de burger brengen. Welnu, aangezien in Nederland alleen miljonairs nog feitelijk in staat zijn tot het oprichten van kranten, dacht ik dat de tweede zinsnede beter van toepassing was dan de eerste. Niet voor niets ontwikkelt de Minister van CRM dan ook een beleid van gerichte steunmaatregelen.

Hoewel de sociale grondrechten pas in de loop van deze eeuw aan onze horizon verschenen, reikt de eraan ten grondslag liggende gedachte natuurlijk veel verder terug, minst genomen tot de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring en de Franse revolutie. De Franse idealen van vrijheid, gelijkheid en broederschap behielden aanvankelijk een louter formele betekenis. Pas de liberale revoluties van 1848 gaven in diverse landen werkelijke inhoud aan vrijheidsrechten. Weliswaar werd ook de gelijkheid van alle burgers voor de wet sterk onderstreept, maar van een verdere uitdieping mocht nog niet worden gesproken. Met de menselijke broederschap blijft het tot op de huidige dag tamelijk onbevredigend gesteld, maar het zou te veel uitweiding vereisen om ook dat aspect in de beschouwing te betrekken. Ook blijken de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring zullen de mensen trouwens het geluk – en dat is toch de kern van de broederschap – zelf moeten vinden. De staat kan niet meer doen dan het scheppen van de voorwaarden daartoe.

Voor het heden mag ik constateren, dat de gedachte volgens welke het bij het toekennen van rechten niet om het louter formele maar om het materiële gelijkheidsbeginsel gaat, in onze dagen bij de meesten gemeengoed is geworden. Het verdient daarom toejuiching, dat de Regering de grondrechten van diverse pluimage ook in dit opzicht dichter bijeen heeft willen brengen. Daarbij is terecht gestreefd naar zo exact mogelijke formulering, die zo weinig mogelijk ruimte laat voor misverstanden. Wil men de rechter niet nodeloos voor problemen plaatsen, dan is het van belang een terminologie na te streven, die gesynchroniseerd is, zodat onmiddellijk valt af te lezen, of de bedoeling heeft voorgezeten een direct werkend subjectief recht toe te kennen dan wel een instructienorm te formuleren. Dit geldt uiteraard voor klassieke en sociale grondrechten beide. De eerste bevatten zeker niet allemaal subjectieve rechten, de laatste niet uitsluitend instructienormen. Bovendien wordt door erkenning in beginsel van doorwerking naar de private sfeer een toekomstige ontwikkeling opgehouden.

Na deze tevredenheidsbetuigingen mag er ook wel wat kritiek af. Wat betreft het niet noemen van de gewetensvrijheid rijst de vraag hoe de verhouding wordt tot de V.N.-conventie inzake de burgerlijke rechten, die in artikel 18 de vrijheid van geweten naast

die van gedachte en van godsdienst onderbrengt. Daarbij gaat het natuurlijk om de gedragingen en niet slechts om de interne gewetensvrijheid. Wat iemand innerlijk denkt of voelt, daar staat de overheid buiten. De gedachten zijn vrij, of men zou aan ingewikkelde en voor ons land niet goed denkbare situaties van geestelijke hersenspoeling moeten denken. Niettemin meen ik met Boukema in diens oratie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam (P.J. Boukema, het geweten als staatsrechtelijk probleem, 1972), dat het alleszins verantwoord is om de vrijheid van geweten als een afzonderlijk grondrecht te behandelen. Ik begrijp de bezwaren van de Regering eigenlijk niet goed. De burger zou zich aan legaal tot stand gekomen verplichtingen kunnen gaan onttrekken. De gewetensvrijheid, afzonderlijk genoemd, zou bepaalde stukken godsdienstvrijheid of vrijheid van levensovertuiging tot zich trekken, die dan aan straffere beperkingen onderhevig zouden zijn. We houden toch nu al in allerlei wettelijke regelingen rekening met mensen, die gewetensbezwaren koesteren? Dat is toch heel iets anders dan gelegenheid geven aan de burger om alle wetten aan zijn laars te lappen? Juist in een land waar in de vertegenwoordigende lichamen in het algemeen ook zorgvuldig wordt gekeken naar de positie van minderheden met gewetensbezwaren, zou een bepaling over de gewetensvrijheid in de Grondwet niet misstaan.

Het tweede argument van de Regering acht ik al evenmin overtuigend. Als het in een concreet geval zo twijfelachtig is of iets bij de vrijheid van geweten of bij de vrijheid van levensovertuiging moet worden ondergebracht, dient toch voor de burger de meest gunstige regeling te gelden?

In het voorlopig verslag is dezerzijds gesteld, dat de bewering volgens welke bij een conflict van internationale of nationale regels de bepaling de voorrang krijgt, die aan de burger de verst gaande bescherming biedt, niet duidelijk was. De Regering komt nu in de memorie van antwoord op blz. 8 met een voorbeeld. Het Europese verbod tot verspreiding van geschriften met het oog op de goede zeden – daar zijn ze weer – mag door lagere organen worden gehanteerd, maar dat gaat hier niet door, omdat het in strijd is met de Nederlandse verspreidingsjurisdictie. In het gegeven voorbeeld geldt dus inderdaad de gunstigste regel voor de burger. Wat denkt de Regering echter van een ander geval?

In het processieverbodarrest van de Hoge Raad van 19 januari 1962 (NJ 1962, 107) kwam de Hoge Raad allerminst tot de grootste bescherming van de vrijheid van de burger, namelijk het volgens de Conventie van Rome toegestane openbare beleven van zijn godsdienst. Integendeel, anders dan het Hof in Arnhem toetste de Hoge Raad marginaal en kwam tot de slotsom, dat een verbod zich zeer wel verdroeg met de Europese bepaling van artikel 9 lid 2. De argumentatie van de Regering blijft dus voor mij wat duister.

Onder de horizontale werking van grondrechten wordt ook de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren besproken. De aandachtige lezer krijgt echter de indruk, dat in de redenering van de Regering juist van een verticale verhouding sprake is, waaronder immers alles wordt verstaan in de relatie tussen overheid en burger. Het hier en daar wel gemaakte verschil tussen de overheid in haar publiekrechtelijke functie als bestuurder of wetgever en in de privaatrechtelijke als werkgever doet er in dit verband niet toe. Letterlijk staat er immers op blz. 15 van de memorie van toelichting: 'We zijn van mening, dat de overheid in elke relatie waarin zij tot de burger kan staan – derhalve ook in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen – de grondrechten in acht dient te nemen'. Ik ben daar heel content mee, want ik heb er jaren lang voor op de bres gestaan, dat ambtenaren wat betreft hun vrijheid van meningsuiting geen andere beperkingen dan bij de formele wet kunnen worden opgelegd. Ik dacht, dat het een misverstand van de Regering was om te stellen, dat dit met name geldt voor de meningsuiting in geschrifte, dat wil zeggen op basis van artikel 1.7 lid 1. Ik zou niet weten waarom de bepaling omtrent de meningsuiting langs andere weg op basis van artikel 1.7 lid 3 hierop ook niet van toepassing was.

De behoefte van de VVD-fractie aan verdere inventarisering ter zake van horizontale werking kan ik wel meevoelen.

Toch moeten we oppassen, dat we toekomstige ontwikkelingen niet te veel blokkeren. Ik begrijp het probleem van de Regering, dat ze niet alle casusposities thans kan overzien. De in de memorie van antwoord nog eens gegeven voorbeelden tonen de ingewikkeldheid van de problematiek aan. In een concreet geval zijn er diverse mogelijkheden om uit de moeilijkheden te komen, zoals actie van de zijde van de Regering, kamervragen, of ingrijpen door de rechter. We lopen daar in de

## Roethof

praktijk telkens tegenop. Het is een groeiproces. Het komt er volgens mij op neer, dat in alle gevallen van relaties tussen burgers onderling of tussen burgers en privaatrechtelijke instellingen het maatschappelijk belang van regulering dier betrekkingen moet kunnen worden afgewogen tegen het belang van een der partijen, die zich op het beginsel van een in een grondrecht neergelegde waarborg meent te mogen beroepen.

Ik zie dit dan ook niet in de sfeer van beperking van grondrechten. Ik ben het eens met Meeuwissen, dat die terminologie de zaak op zijn kop zet. (D.H.M. Meeuwissen, *De Europese conventie en het Nederlandse recht*, 1976, blz. 69). Het gaat daarentegen om het vervullen van noodzakelijke voorwaarden waarbij het grondrecht tot zijn recht kan komen, niet om beperking van de vrijheid maar juist om verwerking daarvan.

Ik ga overigens akkoord met de opmerking, dat de leer van de algemene beperkingen moet worden afgewezen. Anders zou de grondwetgever met de ene hand weer kunnen wegnemen wat met de andere wordt gegeven. Alle beperkingen moeten dus in het grondwetsartikel zelf worden gefundeerd. Men mag ook weer niet te veel aan de verbeeldingskracht van de rechter overlaten. Wil die met vrucht kunnen toetsen, dan dient de tekst van het artikel ook zo duidelijk mogelijk te zijn geformuleerd.

Overigens geldt natuurlijk voor alle grondrechten, dat zij slechts binnen de grenzen van een constitutioneel bestel waarlijk tot hun recht kunnen komen. Dit is wel eens de moeilijkheid met de Europese en internationale grondrechten, welke verdere ontwikkeling en eerbiediging wij overigens naar vermogen zullen moeten bevorderen. Ieder individueel recht, ook ieder grondrecht, kan echter in concrete omstandigheden slechts werkelijk worden geapprecieerd als het tegen de achtergrond van het belang van de samenleving wordt belicht. Ik kan dan ook besluiten met een opmerking van Jellinek uit 1895: 'Die richtige Grenzen zwischen dem Ich und der Gesamtheit zu erkennen, ist das höchste Problem, das denkende Betrachtung der menschlichen Gemeinschaft zu lösen hat'. (G. Jellinek, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*, 1895).

Wij zullen daar, vrees ik, nog generaties mee bezig zijn.



De heer **Vellenga** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mijn opmerkingen zullen rond de artikelen 1.18 en 1.19 cirkelen.

Hoe progressief dit kabinet ook probeert te zijn, de woorden 'voorwerp van zorg der overheid' zijn niet weg te branden. Mijn fractie heeft haar bekommernis over dit taalgebruik gramstorig en duidelijk laten merken, maar eilieve zij zal het gedogen, hoewel met smarte. Ook weer niet met zoveel smart, omdat bij tweede nota van wijziging, het kabinet en wij elkaar dicht zijn genaderd, wat de formulering van 1.18.1 betreft. Daar blijkt hoezeer de inhoud van een grondwet moet corresponderen met de maatschappelijke werkelijkheid en hoe snel die werkelijkheid een ander gezicht kan tonen.

Voldoende werkgelegenheid: dat zijn verschietende beelden, snel wisselende shots van een film, bijvoorbeeld 1936, 1946, 1956, 1966, 1976. Maar de roep naar werk blijft, van de samenleving uit, van de individuele mens uit. Bevordering van voldoende werkgelegenheid. Er moet geïndustrialiseerd en geproduceerd worden. Mens en maatschappij leven bij en van diensten van velerlei aard. Er is een ritme van de arbeid dat de maatslag is van een sociaal economisch bestel. De overheid heeft daarbij direct en indirect een veelomvattende taak. Niemand zal dat meer bestrijden! Overheid en gemeenschap werken samen voor het werk van de enkeling.

Als die enkeling het arbeidsleven binnengaat, zal hij of zij het liefst dat werk doen waarvoor hij of zij voorkeur heeft laten blijken of kunnen laten blijken. Arbeid, afgestemd op de persoonlijke behoeften en mogelijkheden. Dat is meer dan de pure arbeidsverdelingstheorie van Adam Smith en anderen. Als je met genoeg, met voldoening, met vreugde je dagelijks werk kunt verrichten is dat één van de mooiste dingen van het leven. Dat keert het vervreemdingsproces waarvoor Marx destijds meer oog had dan veel van zijn tijdgenoten. Dat geeft inhoud aan iemands leven.

Onderwijs, scholing, arbeidsmarktbeleid, werkgelegenheidspolitiek moeten daarvoor én de voorwaarden én de mogelijkheden scheppen. Zo laat zich uit de gekozen formulering van 1.18.1 niet het recht, wel het principe van de vrije arbeidskeuze aflezen. Misschien iets te bescheiden, maar wel reëel, omdat er ook maatschappelijke behoeften en mogelijkheden zijn.

Vooraf de laatste brengen overheid en burger in een spanningssituatie,

wat het ideaal van keus en werk, precies naar de smaak van de werker, betreft. De stap van de keuze naar het beoefenen van het beroep is lang niet altijd mogelijk.

Wellicht dat de verschuivingen in het denken over en de werkelijkheid van de arbeid van nu en morgen, nog weer andere accenten betekenen voor wat er in dit artikel nu staat. Vandaar, dat wij met genoeg de door ons gesuggereerde onderscheiding registreren van arbeid naar keus en snit, snit en arbeid ten dienste van brood en gas op de plank.

Het ideaal is dat beide soorten samenvallen want de werker is niet een loonslaaf, niet een fabrieksnummer en niet een menselijke machine met draaiende hersenen en wentelende handen, maar iemand die iets maakt of doet, die dient en verdient, waar anderen echt blij mee zijn, en waar hij of zij zelf lol aan heeft.

Dan gaat het in onze visie, althans in het nu besproken kader, om de nu nog min of meer afhankelijke werknemers. Dat is een beperkter begrip, dan 'zij die arbeid verrichten'. Wij achten de eerste nota van wijziging dan ook niet direct een verbetering. Alleen al de term medezeggenschap wijst toch primair in de richting van de werknemer en niet in de richting van categorieën arbeidsverrichters, voor wie dit geen zaak van enige betekenis is. Werkgevers en medische specialisten bestaande stijl, om twee voorbeelden te noemen.

De zelfstandige, met name de kleine bijen uit de grote korf van de middenstand, zouden wel weer gediend zijn met meer bescherming en vormen van medezeggenschap. Als ik nu aan die nog sterk afhankelijke werknemers denk en aan die zwakke en amechtige kleine zelfstandigen, zou ik mij kunnen vinden in de overigens te ruime formulering, die nu is gekozen. Maar dan zal over die rechtspositie van de door mij bedoelde werknemers op een andere plaats meer gezegd moeten worden dan hier in 1.18.2 wordt gedaan. Immers, er zijn enerzijds de klassieke grondrechten, die een horizontale werking hebben en moeten hebben en ook voor de arbeidssituatie opgeld moeten doen.

Daarvan is anderszijds veel terug te vinden in veel wetten en wetboeken. Wij vinden dat er nu een duidelijke binding en verbinding moet zijn tussen grondrechten hier en een beginselenwet voor individuele werknemersrechten elders. Onze fractie heeft daarvoor in de gewisselde stukken naam en inhoud aan gegeven. Misschien wil het



## Vellenga

kabinet nog eens in duidelijker taal dan in de nota naar aanleiding van het eindverslag reageren.

Uiteraard zeg ik in dit verband iets over het stakingsrecht. Ik bevind mij in het gezelschap van de SER van 1969, die het stakingsrecht best een plaats als grondrecht in de Grondwet wilde geven. Zo ook in dat van de Raad van State, die dit recht als sociaal grondrecht erkend wil zien, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Onze fractie heeft in de bij het voorlopig verslag gevoegde nota over individuele werknemersrechten drie zaken met betrekking tot deze zaak genoemd:

1. doorzetten van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsontwerp, waarbij het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel wordt ingetrokken;

2. onverwijld en onverkorte bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest;

3. spoedige indiening van een eenvoudig wetsontwerp, zoals door de vakbeweging wordt voorgestaan.

Evenmin als het vastleggen van vrijheidsrechten een overbodige liefhebberij is, evenmin als gelijkheid en gelijkwaardigheid de gelijkberechtiging tot luxe maken, evenmin kan bij het vastleggen van de grondrechten van de werknemers, in een democratische rechtstaat, het vastleggen van het stakingsrecht gemist worden. Rechtsbescherming, arbeidsbescherming en medezeggenschap bedekken een aantal segmenten van de rechtspositie rechtssituatie van de werknemer. Stakingsrecht is een subjectief recht van de werknemer en dit dient te worden erkend.

In een schrijven van FNV wordt dieper en uitvoeriger op een aantal aspecten van deze zaak ingegaan. Opnemen van het stakingsrecht in de Grondwet zou het door ons bedoelde eenvoudige wetje kunnen uitsluiten, maar het hoeft niet. Dan zou men aan de formulering van het stakingsrecht als 'recht van de werknemers', of als 'recht op collectieve actie van de werknemers' de bekende woorden 'behoudens ieders of hun verantwoordelijkheid voor de wet' moeten toevoegen. Door ons wordt een amendement van die strekking en inhoud overwogen, mede afhankelijk van het antwoord van het kabinet volgende week.

Zij die wel werken en zij die niet werken, de actieven en de niet-actieven, hebben bestaanszekerheid nodig.

Daar moet de overheid alles aan doen; 'voorwerp van zorg der overheid', om die afschuwelijk ouderwetse woorden nog eens te gebruiken. Zij zijn hier en daar toch wel duidelijk. Daarmee wordt in ieder geval gezegd dat die overheid niet meer de nachtwaker of de politiemans alleen is. Het geldt ook voor de verzorgende staat.

Een loonvloer en een breed opgezette sociale wetgeving bieden bestaanszekerheid en bestedingsmogelijkheid. Als dat ook inhoudt het voeren van een zodanig inkomensbeleid dat er sprake kan zijn van een voor ieder verantwoord inkomensniveau, kunnen wij ons daarin vinden.

Overigens lijkt spreiding van welvaart ons toch nog steeds meer middel dan voorwerp van zorg, maar als dat naar onze interpretatie mede kan en mag betekenen het verdelen van de arbeid – soms en deels een schaars goed – en van de welvaart en het inkomen, willen wij niet doormiezeren over deze formulering.

De diaken en de armmeester zijn wat het materiële betreft teruggetreden; de Armenwet en de veronderende filantropie der weldoende kaste zijn verleden tijd.

Er zijn wetten die rechten en aanspraak geven, en dat ligt vast, en dat hoort zo! Wat nu geformuleerd is in 1.18 – hopelijk straks inclusief het stakingsrecht – en in 1.19, is het vastleggen van heden haast vanzelfsprekende zaken. Maar wie iets weet van het jongste en het grijzere sociale verleden, stellig op het hoogtepunt van het kapitalistische denken, wat voor vele duizenden een dieptepunt was, kan deels voldaan zijn.

Wat wij meer willen, heb ik duidelijk gemaakt. Wat wij anders zien, heb ik verwoord. En ten slotte hoop ik, dat wij de enorme veranderingen in het totale arbeidsbestel en het andere denken over inkomens, hoe dan ook verworven, met dit deel van de sociale grondrechten tegemoet kunnen treden.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Door omstandigheden heb ik juist in de periode, waarin het voorlopig verslag werd vastgesteld helaas geen uitvoering kunnen geven aan mijn voornemen om deel te nemen aan de voorbereidende werkzaamheden. Dit is spijtig, omdat het nu tot bescheidenheid noopt en überhaupt de mogelijkheden tot creatieve beïnvloeding in de laatste fase beperkt zijn. Troost vind ik wellicht in het feit dat het algehele proces van herziening zich over een langere periode uitstrekt, zodat het zelfs niet uitgesloten mag worden geacht, dat opmerkingen, in

dit eerste debat gemaakt, hun doorwerking kunnen hebben in een latere fase.

Mag ik beginnen met mijn respect en waardering tot uitdrukking te brengen voor het vele en deskundige werk dat door de Minister, zijn medewerkers en de regeringscommissaris is verricht. Dat ik van het uiteindelijke resultaat niet ondersteboven ben, doet aan dit oordeel niets af. Dat heeft meer te maken met het feit, dat de Kamer bijna twee jaar geleden duidelijk heeft gemaakt, geen werkelijke verandering van ons constitutioneel bestel te wensen, en het heeft te maken met de aard van de zaak zelf, dat geheimzinnige staatsstuk, dat steeds moeilijker definieerbaar en steeds pluriformer wordt naarmate het zich in de tijd meer van zijn origine verwijderd, namelijk van de constitutie.

Bij lezing van de geproduceerde stukken, zowel van de Regering als van de zijde van de Kamer, valt op hoe onmogelijk het is om een consistent en beredeneerd beeld samen te stellen van aard en functie van de Grondwet in ons staatsbestel. Het zal wel in de aard van het beestje zitten. Constituties hebben hun meest essentiële functie op het moment dat ze ontstaan en op het moment dat het staatsrechtelijk bestel, dat zij beschrijven, in zijn wezen wordt bedreigd. Dan staat het belang en de betekenis ervan een ieder helder voor ogen. In haar geboortemoment heeft zij haar meest vitale functie, namelijk als zichtbare afscheiding tussen twee episodes in de geschiedenis. De Amerikaanse en Franse constituties zijn er de sprekendste voorbeelden van, maar we zien het belang ervan vandaag de dag nog even scherp in Griekenland, Portugal en Spanje, waar men opnieuw aan een markering van de geschiedenis bezig is. In een democratie die zich 'going concern' ontwikkelt in politieke en maatschappelijke processen middels daden van wetgeving, bestuur en rechtspraak, blijft de Grondwet noodzakelijkerwijze achter, wordt haar functie en positie steeds minder helder en problematischer.

Het kernvraagstuk van iedere samenleving is de verhouding tussen individu en gemeenschap. Het kernpunt van de democratie als gedachte is naar mijn gevoel dat die verhouding in rechten en plichten niet wordt gedicteerd door zomaar een macht, maar wordt ingevuld door de individuen gezamenlijk. Om dat mogelijk te maken is de democratische methode, een mechanisme ontworpen. Voor mij is de meest essentiële functie van de

## Vellenga

Grondwet in een democratie de normering van de democratische gedachte en de regeling van de democratische machinerie om die gedachte zo feilloos mogelijk operationeel te laten zijn. Is dit proces gewaarborgd en draait de machine, dan kunnen de waarden van individu en samenleving, de geestelijke en materiële inhoud ervan, binnen dat proces worden vastgesteld. Ik zou mij – dit tot het uiterste doorredenerend – zeer wel een constitutie kunnen voorstellen die zich beperkt tot die procedures en zich onthoudt van een inhoudelijke waardebeschrijving. Een constitutie dus zonder zelfs klassieke grondrechten. Deze zouden in de normale wetgeving verankerd kunnen worden, indien men dat zou willen, gewaarborgd door gekwalificeerde meerderheden.

Dát is het soort constitutie waarvan ik droom als ik mijn ogen sluit voor de werkelijkheid: een zo beknopt mogelijk Grondwet waarin zo weinig mogelijk staat en die zich beperkt tot de formules van de democratie. Dit doe ik echter, zoals ik al zei, met de ogen dicht voor de werkelijkheid die zich historisch en ook wel met recht en reden anders heeft gevormd. Sinds jaar en dag kent onze constitutie, naast een regeling van onze gehele democratische machinerie – op een exuberante en weinig strakke wijze – een normatief element, een waarde-oordeel, betrekking hebbende op de verhouding individu-gemeenschap, de zogenaamde klassieke grondrechten. Op dit gegeven heeft zich een heel stelsel van wetten, daden van bestuur en rechtspraak en maatschappelijke processen ontwikkeld, die niet meer weg te denken zijn. Het overhoop halen daarvan – door dat gegeven aan de Grondwet te onttrekken – lijkt een ondoenlijke en wellicht zelfs gevaarlijke exercitie.

Ik zal er niet voor pleiten. Tevens moet erkend worden dat de consequentie van het hebben van grondrechten is, dat die lijst in principe bijgewerkt moet kunnen worden, indien de maatschappelijke ontwikkeling daarom vraagt. Doet men dit niet, dan ontstaat het gevaar dat waarden, die op zichzelf min of meer van gelijk niveau zijn, formeel een ongelijksortige erkenning en bescherming krijgen. In een andere 'stand' leven. Het opnemen van het recht van betoging en de bescherming van de privacy zijn sprekende voorbeelden van deze consequentie.

Mijn droom van een ideale constitutie kan ik dus wel vergeten. Wat ik eraan over heb gehouden, – en daarom

heb ik haar ook maar even verteld – is een bepaalde instelling ten aanzien van wijzigingen van de Grondwet, te weten een duidelijke toegespittheid op alles wat de democratische machinerie aangaat, tijdig vernieuwen waar vastlopen dreigt; Ik denk aan de door deze Kamer afgewezen staatsrechtelijke voorstellen en een minimalistische houding tegenover aanvullingen op andere terreinen. Parafrazerend zou ik hier het adagium willen laten gelden: 'Als er geen dringende reden is om aan te vullen, is er dringende reden om niet aan te vullen'.

De sociale grondrechten bijvoorbeeld leveren mij problemen op. Hoevel ik iedere formulering, zoals die wordt voorgesteld driftig onderschrijf, lukt het mij maar niet om er warm voor te lopen. Welke dringende reden is er om deze sociale verworvenheden te verheffen tot grondrecht?

Mag ik de vraag nog iets scherper stellen: wat dreigt er mis te gaan met deze veroverde waarden als wij ze niet in de Grondwet zetten? De argumenten die de Regering aanvoert zijn wel degelijk redelijke redeneringen. Merendeels benadrukken ze overtuigend het belang van de veroverde waarden. Binnen de conceptie van de Minister, ten aanzien van de Grondwet, fungeren ze ook als argument pro opening, maar meer in de zin waarom opening verdedigbaar is en minder in de zin waarom het dringend gewenst is. De vraag ligt er: is het voor het veiligstellen van deze waarden noodzakelijk dat ze als grondrecht worden opgenomen? Dit staat nog los van de vraag, die misschien te zeer mijn stokpaard is, of de Grondwet er wel voor is om belangrijke politiek verworven waarden politiek veilig te stellen door ze te bevriezen in een constitutionele setting.

Zojuist heb ik van de klassieke grondrechten opgemerkt dat, door het feit dat we ze hebben, de consequentie is dat we ze ook aanvullen. In feite opent de Regering een nieuwe rubriek, ook al wil ze die doen versmelten met de klassieke grondrechten. Onontkoombaar lijkt me dat hetzelfde effect zal worden opgeroepen.

Vreest de Regering niet dat het zeer moeilijk zal zijn die reeks te limiteren en daarvoor de criteria te vinden? De formuleringen die de Regering aanbiedt in de overwegende instructie – norm – vorm zijn waarschijnlijk de enig denkbare en als zodanig knap gevonden. Maar op een enkele uitzondering na zijn ze in tegenstelling tot de klassieke waterig. Sociale grondrechten dreigen straks omschreven te wor-

den als het recht van iedere burger dat het de overheid een zorg zal zijn. Met prof. Burkens vrees ik het besmettingsgevaar. Gaan de waterigheid en de praktische onafdwingbaarheid van de sociale grondrechten niet ook de juridisch veel sterkere positie van de klassieke grondrechten bedreigen? Ik zie er een extra reden in, in tegenstelling tot de Minister, om de twee rubrieken gescheiden te houden.

Ten aanzien van de horizontale of derden-werking van de grondrechten blijft een onbevredigende situatie bestaan. De Regering wil terecht van het categorisch nee af en zegt dat dit genuanceerd per artikel, per artikelen-groep of mogelijk zelfs per geval bekeken moet worden. 'Nuanceren', zegt de Regering en ik stem daarmee in. Alleen rijst de vraag of de grondwetgever zelf bij dit nuanceren zich verdedkt moet blijven opstellen zoals in de memorie van antwoord wordt aangegeven. Vindt de Minister het toch op zich zelf niet vreemd dat de grondwetgever, ook niet waar het eventueel mogelijk is, inzake zo'n belangrijk punt als de werkelijke maatschappelijke betekenis van het grondrecht van het individu, tot concretere uitspraken komt? Ik besef zeer goed hoe lastig het is om hiervoor een sluitend systeem te bedenken, maar wellicht is dat sluitende ook niet nodig. Is nagegaan waar het eventueel wel zou kunnen worden aangegeven?

Is het wellicht de vrees voor a contrario-werking, die de Regering heeft weerhouden om het daar onder woorden te brengen, waar het eventueel zou kunnen? Maar a contrario-werkingen kunnen toch worden uitgesloten? Het lijkt mij in strijd met het stringente karakter van het begrip grondrecht om deze interpretatie op dit vitale punt geheel fluïde te laten aan de rechter.

Mijnheer de Voorzitter! De Regering is tegen toetsing van de wet aan de grondrechten. Zoals ik al bij de behandeling van de nota heb gezegd, heb ik daar op z'n minst begrip voor. Ik vind dat de argumenten voor en tegen, elkaar in gewicht dicht benaderen, maar ik neig ertoe de uiteindelijke beslissing bij de wetgever te laten. Wat anders is het ten aanzien van de variant, die ik heb voorgesteld. Laat ik de Regering eerst dank zeggen voor de serieuze aandacht, die zij aan mijn voorstel heeft gegeven, om er onmiddellijk mijn draagbaar verdriet aan toe te voegen dat mijn variant de Regering niet heeft mogen bekoren.

Door de duidelijkheid wil ik nog even zeggen, dat mijn variant neerkwam op de gedachte, dat, wanneer de Hoge

## Vellenga

Raad middels een gewaarborgde procedure tot de conclusie zou komen dat er strijdigheid zou zijn tussen een wet en een grondwet, Kamer en Regering binnen een bepaalde termijn zouden moeten bespreken welke consequenties ten aanzien van wet en of Grondwet uit deze constatering zouden moeten worden getrokken. De uiteindelijke beslissing blijft bij Grondwet en wetgever.

De Regering heeft er drie argumenten tegen. Ik vat ze summier samen.

1. Zelfde bezwaar als tegen toetsing volledig. Hoge Raad wordt betrokken in politieke kwesties.

2. Het is in strijd met het karakter van de Hoge Raad, dat zijn beslissing geen beslissende rechtswerking heeft.

3. Verbeeld je dat Kamer en Regering zich niets gelegen laten liggen aan de uitspraak van de Hoge Raad, dan dreigen gezichtsverlies en onbehagen tegenover parlement en Regering en mogelijk een eindeloze welles-nietes situatie tussen wetgever en rechter.

Mijnheer de Voorzitter! Als de variant moet sterven – en dat moet zij – dan is zij een riantere doodsteek waardig. Je zou kunnen zeggen – en dan citeer ik mezelf het graf in – dat, als er geen dringende reden is om te veranderen, er een dringende reden is om niet te veranderen. Maar misschien is er best een dringende reden.

Eerst wat de aangevoerde bezwaren betreft. Collega mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft in het voorlopig verslag de variant weliswaar afgewezen, maar het tweede bezwaar van de Regering niet valabel verklaard. Zij zegt – en ik met haar –: het komt wel meer voor, dat een uitspraak van de Hoge Raad niet ultiem beslissend is. Ik zou eraan toe willen voegen: Wat voor bezwaar is er eigenlijk, als er een karakteristiek wordt toegevoegd aan de Hoge Raad, wanneer daaraan behoefte zou zijn?

Het derde bezwaar komt mij nogal vreemd voor.

In de eerste plaats is in het algemeen het ontwijken van een verantwoordelijkheid, omdat je vreest dat er schade voor de autoriteit zou kunnen ontstaan, een bedenkelijke motivatie.

In de tweede plaats zijn er in ons staatsbestel tal van plaatsen waar een sluitende, afdoende ontwikkeling niet gewaarborgd is. Veronderstel dat er na de verkiezingen helemaal niemand formateur wil worden. Veronderstel dat er geen enkele regering te vormen valt die kan rekenen op een meerderheid bij haar entree in de Kamer. Ga zo

maar door. Als wij uitgaan van de onredelijkheid van de mensen en de organen, dan kunnen wij wel ophouden.

Wat zal daarentegen, naar mijn gevoel, de werkelijkheid zijn? De Hoge Raad, bestaande uit wijze mensen, concludeert dat een wet in de praktijk uitwerkt als strijdig met de Grondwet. Zij attendeert daar grondwetgever en wetgever op, die, omdat ook zij voor het merendeel uit verstandige en vooral consciëntieuzen mensen bestaan, blij zijn met een strijdigheid die zij inder tijd over het hoofd hebben gezien of die zij in de praktijk gewoon niet hebben kunnen voorzien.

Natuurlijk trekken zij hun conclusies, hetzij door de wet gedeeltelijk aan te passen, hetzij door dit uiteindelijk met de Grondwet te doen, hetzij door beide, hetzij door in laatste instantie te zeggen – dat lijkt mij echter zeer onwaarschijnlijk – de wet blijft de wet en de interpretatie van Grondwet en wet op dit punt treft men in het desbetreffende debat. Daarbij blijft de wetgever wat hij nu al is, namelijk de interpretator, zonder controle, van de Grondwet.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Wat u nu zo schilderachtig beschrijft, dat kan nu toch ook in de praktijk, als leden van de Hoge Raad brieven aan de Tweede Kamer zenden om de Kamer opmerkzaam te maken op strijd tussen wet en de Grondwet? Daar is helemaal geen grondwetswijziging voor nodig. Dat kan allemaal zo maar.

De heer Van Mierlo (D'66): Natuurlijk, iedere individuele actie, iedere actie van burgers – het zijn dan namelijk niet meer leden van de Hoge Raad die dit ex officio doen – ...

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dat ben ik helemaal niet met u eens. Dat is gewoon niet zo.

De heer Van Mierlo (D'66): Een lid van de Hoge Raad is voor mij een lid van de Hoge Raad wanneer hij krachtens de uitoefening van zijn ambt zich wendt tot de burger, in een vonnis, of in een oproep, functionerend in het bestel. Dat is voor mij van wezenlijk belang. Op het ogenblik heeft hij die opdracht niet. Hij hoeft het niet eens te doen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): De Hoge Raad kan geroepen worden om adviezen te geven aan de regering.

De heer Van Mierlo (D'66): Maar dat doen wij toch niet.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Zo kan de Hoge Raad uit zich-

zelf adviezen geven aan de Tweede Kamer. Dat is dan niet als individuele leden van de Raad, maar als Hoge Raad. Dat is helemaal niet verboden.

De heer Van Mierlo (D'66): Ik neem onmiddellijk van u aan dat ergens zal staan dat de Hoge Raad bevoegd is als Hoge Raad, want dat moet dan toch ergens staan ...

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): De aardigheid is nu juist dat de Hoge Raad bevoegd is zonder dat het ergens staat.

De heer Van Mierlo (D'66): De Hoge Raad is bevoegd tot alles. De Hoge Raad kan iedere brief schrijven, naar iedereen. Ik zeg alleen dat, zo gauw dat niet voortvloeit uit een wettelijk voorgeschreven regeling, de Hoge Raad dan, naar mijn mening, niet ex officio opereert, maar dat het leden van de Hoge Raad afzonderlijk zijn die, met het gewicht van hun kennis en hun staatuur, tot een onafhankelijke privé-daad komen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Wat wilt u nu eigenlijk zeggen?

De heer Van Mierlo (D'66): Ik wil zeggen dat dat moet veranderen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dat hoeft helemaal niet, want zij kunnen dat advies nu ook geven.

De heer Van Mierlo (D'66): Natuurlijk. U kunt ze in de kroeg tegenkomen en daar kunnen zij u adviseren over n'importe wat, maar dat heeft dan geen enkele staatsrechtelijke functie.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): En u heeft nu juist staan beweren dat er alleen maar zulke geweldige verstandige mensen in zaten. Ik begrijp niet wat voor verschil het dan voor u maakt.

De heer Van Mierlo (D'66): Ik sta op het punt mijzelf voor de vierde keer te herhalen. Ik zie een werkelijk constitutioneel verschil indien zij handelen op voorschrift van de constitutie, ter bewaking van de zuiverheid van de wet, maar een echte opdracht, gegeven door de grondwetgever aan de Hoge Raad daartoe, of als zij dat doen à titre personnel aan u in welke plaats zij u ook mogen tegenkomen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Misschien ook in de kroeg, maar daar gaat het niet om. In het ene geval heeft een uitspraak van de Hoge Raad enige bindende kracht, namelijk als er getoetst zou worden of een wet in strijd is met de Grondwet. Dan kan een regel van de wet voor dat individuele geval onverbindend worden ver-



## Vellenga

klaard. In het andere geval is er sprake van een advies aan regering of eventueel aan de Kamer, dat niet opgevolgd hoeft te worden.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Een essentieel element van mijn voorstel is dat de Kamer en de regering, indien het volgens een wettelijk voorgeschreven procedure gebeurt, verplicht zijn binnen een bepaalde periode bijeen te komen om hier van gedachten te wisselen over de consequenties die men meent te moeten trekken uit een uitspraak van de Hoge Raad. Dit alles maakt de gehele gebeurtenis veel dwingender en veel rechtscheppender dan wanneer .....

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dit is helemaal niet waar, want de enige verplichting is dat men in overleg bijeenkomt. Men is niet verplicht het advies te volgen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat behoeft niet. Het zou dan trouwens een verplicht advies zijn.

Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de heer Van Mierlo vragen, hoe hij denkt over de uitspraak van de Hoge Raad over de Huurwet. Het stond in een niet zo recent arrest.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Bedoelt u het 'krakersarrest'?

Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): De Hoge Raad besliste toen, dat alleen de huurder rechtsbescherming had en dat zijn familieleden hierop geen aanspraak konden maken. Naar aanleiding van dit arrest heeft de Kamer de Huurwet veranderd.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat is prachtig. Ik heb de Kamer niet alle zin voor wijsheid ontzegd, omdat zij luistert en in haar wetgeving aanpassingen aanbrengt, wanneer vanuit de samenleving – of dit nu de Hoge Raad is of een ander – geluiden komen die hierop indiceren. Ik heb slechts gesproken over het probleem van de toetsing. Ik ben er tegen, dat de Hoge Raad het laatste woord heeft. Ik wil een dialoog met de rechtspraak, een ingebouwde controle inlassen om de zuiverheid te bevorderen.

Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Als u ertegen bent, dat de Hoge Raad het laatste woord heeft, geeft u de wetgever het laatste woord. Zodra de Hoge Raad het laatste woord spreekt, kunnen wij er als wetgever in springen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ook de grondwetgever kan dit. De wetgever en de grondwetgever zijn dezelfde. Omdat deze wetgevingen in één hand zijn, ontstaat er tussen de twee wetgevers een conflict. Er is wel degelijk een extra reden te bedenken om bij die twee, die in daden van wetgeving respectievelijk van grondwetgeving met elkaar in conflict zijn gekomen, een ander element in te brengen.

Mijnheer de Voorzitter! Uiteindelijk blijft de situatie bestaan dat de Kamer, de grondwetgever, de wetgever, kan zeggen: de wet blijft de wet en in het debat treft u de interpretatie aan, die de wetgever en de grondwetgever eraan geven. De wetgever blijft dan wat hij altijd is geweest, namelijk de interpretator van de Grondwet.

Dit is naar mijn gevoel een ingebouwde controle op grondwet- en wetgevende arbeid vanuit de praktijk. De mogelijkheid van deze controle werpt haar vruchtbare werking naar mijn gevoel ver vooruit, want juist omdat Regering en Kamer het niet leuk zullen vinden, het risico te lopen straks op hun vingers te worden getikt, zullen zij nog meer dan voorheen erop uit zijn iedere mogelijke strijdigheid met de Grondwet te voorkomen.

Ik kom hiermee op het allereerste bezwaar, dat de Regering heeft genoemd: de Hoge Raad gemengd in politieke conflicten. De PvdA heeft dit ook in het voorlopig verslag naar voren gebracht. Ik ontken dat de Hoge Raad in deze variant meer dan bij zijn overige toetsingswerk in een zaak met politieke kanten verzeild zou raken. Belangrijker is evenwel dat ik niet geloof dat Kamer en Regering dit in de eerste plaats als een politiek conflict zullen beleven. Misschien liggen wel verschillende politieke uitgangspunten in de materie zelf, maar wat de strijdigheid betreft, wat in de eerste plaats een juridisch beleven is, zal naar wij mogen verwachten toch de gedachte overheersen, zowel bij Kamer als Regering, dat men fatsoenlijk en niet strijdig wet wil geven, of dat nu Grondwet of wet is.

Samenvattend vind ik natuurlijk de argumenten van de Regering niet van alle belang ontbloeit, maar heb ik toch moeite ze te zien als overtuigende weerleggingen. Misschien wil de Minister eens op mijn weerleggingen van de zijne ingaan.

Ik moet nu iets ter sprake brengen over een vergeten recht of een vergeten zorg, dat ik nu wel ter sprake brengen omdat het per definitie niet ter sprake kan komen straks bij de bespreking van de niet vergeten zorgen.

Ik grijp hierbij terug op mijn preferente aandacht voor de machinerie van de democratie en kom dan merkwaardig genoeg toch uit bij de grondrechten, en wel die betreffende het recht van kiezen (1.4.) en de vrijheid van drukpers. Volgens mij ligt in de kern van onze massademocratie een kanjer van een probleem dat tot nu toe te veel over het hoofd is gezien.

Democratie is het hoogste rechtsgoed. Kern is: de burgers beslissen over de macht, die zij boven zich wensen om hun belang te dienen. Hoe doen ze dat? Door in principe om de vier jaar hun volksvertegenwoordigers te kiezen. Op basis waarvan doen ze dat? Op basis van het oordeel dat ze hebben omtrent de bekwaamheid en de opvattingen van die volksvertegenwoordigers of liever van een partij of een lijst.

Hoe komen ze aan dat oordeel? Door kennis omtrent het optreden van die vertegenwoordigers in de Kamer. Hoe komen ze daaraan? Voor 99,9% door middel van de media: Pers, radio en televisie. Aan de andere kant wil de volksvertegenwoordiger zijn kiezers bereiken, wil laten weten wat hij in het parlement doet en heeft gedaan. Mijn stelling is dat hij of zij voor praktisch 100% afhankelijk is van de media. Deze vervullen een sleutelrol in het functioneren van de massademocratie. Constitutioneel gezien zijn zij de beslissende factor in het democratisch functioneren, maar zij hebben geen enkele constitutionele verplichting, alleen een constitutioneel recht om te doen wat hun goed dunkt, behoudens hun verantwoordelijkheid voor de wet.

Door wat wordt hun gedrag bepaald: wanneer zij rapporteren over hetgeen hier gebeurt? Door het persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel van de journalisten, door hun intelligentie, door hun ijver, door hun interesse, door hun persoonlijke en politieke voorkeur, door hun gezag bij de krant, door het beleid van die krant, door de politieke voorkeur van die krant, door de beschikbare ruimte die dag voor het parlementaire werk, door het lekkere leesbare verhaal, door het advertentieaanbod van die dag, door het marktmechanisme: kortom, door alles behalve door een constitutionele verplichting tot informatie, ten einde een constitutioneel proces te kunnen laten functioneren.

Ik hoop dat het overbodig is, te zeggen dat ik in geen enkel opzicht behoefte of aanleiding voel om mij hier kritisch uit te laten over werkopvattingen, talenten of voorkeuren van de journalisten die in dit gebouw werken.

## Vellenga

Ik meld alleen dat er iets niet klopt in het staatsrechtelijk mechanisme waar in alles gecontroleerd wordt, behalve het proces van informatietransport, het vitale en beslissende proces dat geregisseerd wordt door factoren die niets van doen hebben met het constitutioneel proces. Hoe gaat het? Uit de praktijk van vroeger weet ik dat nog. Er is een belangrijk debat in de Kamer. Op de krant – voor de andere media geldt het ook zo – wordt die dag de meest juiste verhouding, de meest rendabele verhouding tussen advertentie- en redactionele ruimte vastgesteld. De beschikbare kolommen worden verdeeld over de verschillende redacties. De parlementaire journalist krijgt te horen hoeveel kolommen – een halve of driekwart – bij die dag voor zijn werk ter beschikking heeft. Daarmee moet hij het doen. Bij verreweg de meeste kranten wordt dan stevast hetzelfde procédé gevolgd. Wat is politiek relevant in deze Kamer? Wat de grote regeringspartijen en de grote oppositiepartijen en wellicht nog een andere partij zeggen.

Het gehele spectrum dat in de Kamer aan de orde is en waarin politici als het ware vechten om de gunst van de kiezers, althans voor het behoud van de steun van hen die vertrouwen in hen hebben gesteld, komt nauwelijks aan de orde, althans bijna nooit continu. Ik praat niet over onbehagen van mij zelf of over dat van mijn eigen partij, die ook klein is. De dag na een groot debat bellen de kiezers vaak op en vragen: Doet je partij nog mee? Draaien jullie nog mee? Zitten jullie nog in het parlement? Ik vraag mij wel eens af, hoe iemand die op bijvoorbeeld de PSP heeft gestemd, na vier jaar nog moet weten of degenen, op wie hij heeft gestemd, het die vier jaren goed hebben gedaan. Ik meen dat niemand daarbij stil staat.

Wij leven in een wereld van totale communicatie. Iedereen schijnt te denken dat het wel op een andere manier bekend wordt, dat het marktmechanisme wel corrigerend zal werken. Men denkt kennelijk dat een andere krant het wel zal melden, maar zo zit dat helemaal niet! Bijna alle kranten werken volgens hetzelfde mechanisme. Bovendien lezen de meeste mensen maar één krant. Het zou wellicht een probleem onder de vele andere problemen zijn, ware het niet dat het hier gaat om het functioneren van de democratie, het hoogste rechtsgoed. Ik meen dat Kamer en Regering over deze problemstelling eens moeten nadenken. Ik meen dat de overheid op dit ge-

bied een zorg kan hebben, hoewel ik niet weet hoe het precies moet worden aangepakt. Ik heb alleen de behoefte het probleem aan de orde te stellen. **De kwestie heeft echter iets met grondrechten te maken en zeker iets met fundamentele aspecten van de democratische machinerie in onze constitutie.**

Een mogelijke oplossing – dit valt echter wat buiten het grondwettelijke kader van onze dialoog – kan eventueel zijn gelegen in het op overheidskosten permanent uitzenden via een apart kanaal van alle kamerdebatten gedurende de gehele dag, zo lang als de Kamer draait. Dat kan met candid camera's, een gericht op het spreekgestoelte en op de voorzitter, een gericht op de regeringstafel. Iedereen die dat wil, kan dan de debatten zien en volgen. Het grote voordeel daarvan ligt niet zozeer in het feit dat men alles kan volgen – alleen de niet-werkende mensen zouden het allemaal kunnen volgen – maar in het feit dat er een consumentencontrole op onder andere de verslaggeving in de kranten komt. Men kan niet zomaar meer verwaarlozen wat er is gebeurd en men kan het ook niet meer vertekenen.

□

De heer **De Koning** (BP): Mijnheer de Voorzitter! De huidige Grondwet is meer dan een eeuw oud en behoeft van de Boerenpartij niet te worden gewijzigd. Bij grondwetswijziging moet ook de Eerste Kamer afdreden. Wij kunnen haast niet van mening zijn dat de Eerste Kamer er behoefte aan heeft dit wetsontwerp goed te keuren om zichzelf te laten aftreden. Ik heb daarover nog niemand gehoord. Ik zal er graag iets over horen. Als het wetsontwerp door de Eerste Kamer wordt goedgekeurd, zal ook de nieuwgekozen Tweede Kamer het moeten goedkeuren. Het heeft dus maar weinig kans te worden aangenomen.

De Grondwet heeft de taak de verhouding tussen burgers en overheid te regelen en om machtsmisbruik van de overheid ten opzichte van de burgers tegen te gaan. Dat is met de oude Grondwet niet helemaal gelukt, het zal met de nieuwe, als zij erdoor komt, ook wel niet gelukken. Aangezien de overheid haar taak niet volbrengt, tracht zij door allerlei wetsvoorstellen en wetswijzigingen de aandacht van haar taak af te leiden. Bij vele zaken, waarin de overheid geen taak heeft, dringt zij zich naar voren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vrije tijdsbesteding en voor de recreatie.

Wat de Bijstandswet betreft, hoeft er helemaal niets gewijzigd te worden. Men moet strenger tegen het misbruik optreden. In de gemeente Ede heeft de Boerenpartij in de raad inzicht gevraagd in de uitgaven van de bijstand. Dat wordt geweigerd. De voorzitter van de raad zegt: Daar hebben jullie niets mee te maken, de grote partijen CDA, de VVD en de SGP gaan daarmee akkoord. Zij zeggen wel steeds, dat het verschrikkelijk veel kost en dat er bezuinigd moet worden, maar als wij vragen om een inzicht in de uitgaven, wil men dat niet doen, omdat dit niet vertrouwd is. Neen, de burgemeester verstaat zijn taak niet – en ook de raad niet – door een begroting te maken, waarin geen inzicht bestaat. Zo'n begroting kan niet goedgekeurd worden.

Bij de benoeming van burgemeesters dient de politieke kleur als maatstaf om te beoordelen of zij de openbare orde kunnen handhaven. Dat zal in Rotterdam waarschijnlijk niet bekeken zijn. Een ding is echter zeker. Als men dat meent, zal men ertoe moeten overgaan burgemeesters van de Boerenpartij te benoemen. Nu heeft de Boerenpartij geen enkele burgemeester. De burgemeestersposten zijn tot nu toe zeer oneerlijk verdeeld. Wat dat betreft, is er nog wel ander werk te doen dan wetswijziginkjes maken.

Waardevast geld. Dat is een recht dat het Nederlandse volk wordt ontnomen door de inflatie. Dat is een soort onteigening. Het uitgeven of bijmaken van ongedekd geld is een onrechtmatige belastingverhoging. Daaraan moet een einde worden gemaakt. Ik geloof niet dat in de Grondwet ergens staat dat men zomaar de geldmachine kan aanzetten om op die manier het Nederlandse volk te benadelen. Dat komt niet overeen met de taak van de overheid in de relatie tussen burger en overheid.

Het stakingsrecht. Daartegen hebben wij ernstige bezwaren. Wij moeten van de totale stakingen af, omdat zij geen enkele zin hebben. De stakingen ontstaan door een verkeerd beleid, of dat nu door de gemeente of hier wordt gevoerd. Daardoor ontstaan in ieder geval alle stakingen. De stakingen zijn ook discriminerend. Als een werknemer staakt, is de werkgever de dupe. De werknemer krijgt namelijk een uitkering. Als de werkgever echter staakt, wordt dat weer omgedraaid. Dan wordt degene die staakt wel gestraft en degene die niet staakt wordt niet gestraft, maar doorbetaald. Neem bijvoorbeeld een boer. Een boer kan niet staken. Hij is degene die het meeste recht heeft om te staken. De boeren

## De Koning

worden niets anders dan benadeeld, zoals door belastingverhogingen. De boer is juist degene die niet staken kan. Als hij dat wel doet, kan hij meteen naar de bijstand, want dan is het hele boeltje naar de knoppen en komt de dierenbescherming aan de deur. Het beleid moet zo zijn, dat er helemaal geen behoefte is om te staken.

De overheid zorgt voor woongelegenheden. Dat is ook helemaal niet waar. De woningnood wordt kunstmatig in stand gehouden door steeds kleine stukjes erbij te doen. Als er behoefte is aan 1000 woningen, stelt men grond voor 800 woningen beschikbaar. Op die manier krijgt men meer geld voor dure grond binnen.

Het wonen zou bevorderd moeten worden. Dat is ook helemaal niet zo. In onze gemeente worden de mensen, die vrij willen wonen en die zelf grond hebben, opgestapeld in hoge batterijen. Daarmee bevordert de overheid het wonen niet. De overheid subsidieert en stimuleert de bouw. Subsidieën doet zij wel, maar stimuleren doet zij niet. De verhoging van de b.t.w. stimuleert de bouw toch niet? Met die bestemmingsplannen wordt de grond ook onnodig duur gemaakt. Het is juist deze Regering weer die daarmee in strijd handelt. Ook geldt dat voor de gemeenten. Straks krijgen wij het voorkeursrecht voor de gemeenten. Het zijn juist de gemeenten die de grootste speculanten zijn. Daar wordt ook helemaal niets aan gedaan. Men wil de gewone man de grond ontnemen. Eigendomsrechten kent men niet meer. Dat is ook in strijd met de Grondwet. De grond wil men nu aan de gemeenten geven, die juist de grootste speculanten zijn.

Ergens anders wordt gesproken over het recht om te wonen waar men wil. Ook deze opmerking is in strijd met de handelwijze van dit kabinet. Steeds worden eisen gesteld van economische gebondenheid of men moet er al woonachtig zijn. Vooral als oudere landbouwers een huisje bij de boerderij willen, wordt gezegd dat er bejaardenhuizen zijn voor de oudere mensen.

Er wordt ook gesteld dat de overheid tot taak heeft, de volksgezondheid te bevorderen. Het beste medicijn, de volle melk, mag men niet drinken. Ga maar eens op het platteland kijken en wijs maar eens een huisgezin aan waar volle melk wordt gedronken en waar men ongezond is. Ik heb speciaal een koe gekocht om gezond te blijven en men kan bij mij komen kijken; de kleinste is net uit de wieg en de groot-

ste is als een boom, maar allen zijn gezond. Ik zal niet zeggen dat het alleen aan de melk te danken is. Maar van de volle melk is er nog niet een ziek geworden of zal ervan ziek worden. De Regering doet dus niet zo erg veel aan die volksgezondheid. Als zij er wat aan doen wil, moet zij beginnen met het wegwerken van de melkplas, zodat men meer drinkt van het beste medicijn wat er is. Men zegt wel 'drink meer melk', maar men moet eigenlijk zeggen 'drink meer afval', want het goede wordt er eerst uitgehaald.

Wat de persvrijheid betreft, zijn wij van mening dat er helemaal geen persvrijheid meer is. Men mag niet eens de waarheid over de Boerenpartij schrijven. Als wij een betoog houden over landbouw of wat dan ook, dan hebben wij niets gezegd of iets verkeerd. De Regering heeft de pers helemaal in de hand met subsidies; schrijf je niet zoals wij willen, dan krijg je geen subsidie!

Zorgen voor voldoende werkgelegenheid is inderdaad een taak van de overheid. Ik heb dat ook ergens in de stukken zien staan, maar wij zouden wel graag willen weten, of dat bedoeld is voor de Nederlanders of voor de buitenlanders. Wij hebben wel eens meegemaakt dat een fabriek, waarin 40 buitenlanders werkten en 80 Nederlanders, ging sluiten door de hoge belastingen en dat men er alles aan heeft gedaan om die 40 buitenlanders weer aan het werk te krijgen, hetgeen ook is gelukt, maar die 80 Nederlanders moesten zelf maar zien dat zij werk kregen.

Mijnheer de Voorzitter! Ons vrijheidsideaal is en wordt naar onze mening in deze wet te veel beknot.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake onderwijs (13874)**.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Mij past allereerst, de heren Evenhuis en Abma te danken voor hun bereidwilligheid om mij in de gelegenheid te stellen, nog deze dag aan het woord te komen, omdat ik de volgende week, wanneer dit debat wordt voortgezet, in het Europese Parlement een interpellatie op Zuid-Afrika moet houden. Ook ik heb de gave van de bilocatie nog niet.

In de Grondwet van 1814 lezen wij in artikel 140 – ik was er zelf verrast over – 'Ter bevordering van godsdienst als een vasten steun van den Staat en ter uitbreiding van kennis is het openbaar onderwijs op de hoge, middelbare en lagere scholen een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering.' Een jaar later lezen wij in artikel 126 dat ook in 1840 onveranderd bleef: 'Het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering.' Nu betekende de vrijheid van onderwijs die in 1848 in artikel 194 van de Grondwet verscheen aanvankelijk niets anders dan de toelaatbaarheid van het particuliere onderwijs.

De openbare school bleef het plechtanker van staat en kreeg het nodige geld uit de publieke kas. Voor het hogere onderwijs kon eerst in 1876 de vrijheid van stichting worden bereikt. In 1886 erkende minister Heemskerk dat subsidiëring van bijzondere lagere scholen niet in strijd was met de Grondwet. Eindelijk, bij de passificatie werden vrijheid en gelijkstelling bereikt. Deze passificatie achten wij een zeer goede zaak en niemand doet er verstandig aan, die op de tocht te zetten. In die zin achten wij de kleine schoolstrijd van 1976 de opgeklopte emotie van iets dat 100 jaar geleden zijn vrede bereikte; een storm in een glas limonade.

Immers, het beginsel van vrijheid van stichting, richting en inrichting blijft onaangetaast, met inbegrip van de geldelijke gelijkstelling van openbaar en particulier onderwijs, mits beide voldoen aan, vanwege de gemeenschap te stellen gelijke voorwaarden. Daarbij doet het er naar onze mening niet toe of die voorwaarden nu worden gesteld door Rijk, provincie, gewest of gemeente, mits ze maar gelijkelijk gelden voor openbaar en particulier onderwijs. Elke discriminatie is ons vreemd. Het zou echter te gemakkelijk zijn, zoals de geschiedenis ons leert, die discriminatie alleen te vrezten ten opzichte van de particuliere scholen. Overwegend confessionele streken kennen te vaak een armetierig ontwik-



keld openbaar onderwijs. Dat gaat dan op kosten van de minderheden aan wie de Grondwet toch in het bijzonder een handreiking moet doen.

Juist wie voorstander is van de gemengde school, de samenwerkings-school, het tertium, zal ook aan anderen het volle recht en niet de gunst willen geven, een eigen school te kiezen. Hoe vrij was de openbare school echter in de vorige eeuw voor de niet-protestanten? Waren vanaf 1806 de openbare scholen niet juist beheerst door de christelijken? Hoe vrij is de particuliere school thans voor de niet-christenen? Was in de vorige eeuw de roep in protestants-christelijke kring om bijzonder onderwijs niet het antwoord op het verlies aan protestants-christelijke identiteit van het openbaar onderwijs? Was de roep in Rooms-Katholieke kring om eigen scholen niet het antwoord op het protestantse karakter van het openbaar onderwijs, behalve dan in het zuiden des lands?

Degenen die in de openbare school geen voldoening vinden, hebben het recht, particuliere scholen op te richten. De vraag of zich dat recht ook uitstrekt tot maatschappelijke kastescholen, gezien het anti-discriminatieartikel in de Grondwet – zou ik graag door de Regering beantwoord willen zien. Ik erken de noodzaak van bezinning op een zodanige omschrijving van het begrip 'vrijheid van onderwijs' dat daarover een zo algemeen mogelijke overeenstemming over bestaat. Duidelijk moet worden omschreven dat het onderwijs aan de gemeenschap behoort, ook al is het de zorg van de overheid. Pluriformiteit in de gemeenschap zal gepaard moeten gaan met pluriformiteit in het onderwijs. Daarbij zal naar onze mening voor de overheid extra richting gevend moeten zijn de zorg voor achtergebleven groepen, minderheden, een zo goed mogelijk onderwijs overal, wensen van ouders en leerlingen en een Europese en mondiale inkadering.

Hier ligt naar onze mening een eerste taak voor de mensen zelf die direct bij het onderwijs betrokken zijn, ouders, leerlingen, onderwijskrachten en schoolpersoneel. Vrijheid van onderwijs is meer dan alleen de vrijheid om op kosten van de gemeenschap onderwijsinstellingen op te richten. Het is ook meer dan de eeuwige garantie, de verzuiling in de scholen te completeren met de nieuwe verzuilde superstructuur van schooladviesdiensten en leerplan-instituten. Vrijheid is ook niet de oplegging van de openbare school, het staatsmonopolie van de

openbare school. Het is slechts het beschikbaar stellen daarvan, zoals Buis in de vorige eeuw al opmerkte. Van groot belang acht mijn fractie de mogelijkheid van regionalisering van het onderwijs.

Wij zijn er verheugd over dat in lid 3 wordt gesproken over 'krachtens de wet', maar toch missen wij iets in de argumentatie. De Regering toont wel aan dat de huidige toestand is, dat reeds nu voorwaarden krachtens de wet gesteld kunnen worden, maar rept niet over het feit dat tegenover de bezwaren van sementering en verzuiling de zeker zo grote bezwaren van de verambtelijking en de centralisering van het onderwijs staan.

Wij betreuen het dat niet expliciet wordt gesproken over de lokalisering en de regionalisering van het onderwijs, ook met het oog op de nieuwe opzet van de bestuurlijke organisatie in Nederland. De fracties van de Katholieke Volkspartij, de Antirevolutionaire Partij en de Christelijk-Historische Unie hebben in de laatste bijeenkomst van de bijzondere commissie, het mondelinge overleg, gezegd dat de regels op het gebied van het onderwijs geheel op het niveau van de centrale overheid dienen te worden vastgesteld. Later vroegen zij of de Regering bereid was, een nota van wijzigingen samen te stellen die de delegatie naar lagere organen onmogelijk zou maken. Anders zouden zij overwegen, een amendement hiertoe in te dienen.

De Regering kwam hun iets tegemoet door het mogelijk te achten, het wetsontwerp zodanig te wijzigen, ook al zou het niet van haar behoeven uit te gaan. Ik ben er niet zo zeker van, of een dergelijk verbod tot delegatie, vast te leggen in de Grondwet, onze instemming zal kunnen krijgen. Of dat betekent dat een in die zin gewijzigd ontwerp van wet desondanks onze steun zal kunnen krijgen, is een vraag die mij bezighoudt. Overigens zal mijn fractie de voorstellen van de Regering ter zake gaarne steunen.

□

De heer **Evenhuis** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De VVD neemt met gemengde gevoelens deel aan dit debat over de wijziging van het onderwijsartikel uit de Grondwet.

Thans is er snelheid geboden voor de Tweede Kamer om de voorstellen te behandelen. Deze haast doet wat onzorgvuldig aan, gelet op de lange tijd van voorbereidingen die men – ook de Regering – heeft gehad, voorafgaande aan de parlementaire procedure.

Vooraf echter om inhoudelijke redenen staan wij zeer gereserveerd tegenover wijzigingen van het onderwijsartikel uit de Grondwet. Tegen de achtergrond van de ontstaansgeschiedenis van dit artikel, aan de totstandkoming waarvan een lange periode van onenigheid en vooral van wantrouwen voorafging, dienen wijzigingen alleen op zeer gewichtige gronden plaats te vinden.

De tekst van het huidige onderwijsartikel is immers het resultaat van afwegen, en herwegen en van compromis. Dat wil ik illustreren aan de hand van het verslag van de Bevredigingscommissie, de commissie-Bos. Allen handelden in het besef van het belang van het onderwijs.

Men wenste een einde te maken aan 'den staatkundigen schoolstrijd', hoezeer 'meer dan een der leden bij het een of ander onderdeel wensen onvervuld, denkbeelden terzijde gesteld, bedenkingen bestendig ziet'. De leden van die commissie zeiden dan ook, hun adviezen te doen in 'Het besef, dat lang gedragen onrecht wordt weggenomen, de overtuiging dat samenwerking mogelijk wordt' en daarom bevelen zij aan 'deze voorstellen in hunnen onderling samenhang' tot wet te verheffen. Met name dat belang van die samenhang wil ik onderstrepen.

Dat drukt nog eens het afgewogen karakter en tegelijk het compromiskarakter van de bestaande tekst uit. Een en ander wordt overigens ook door de notulen van de commissie-Bos bevestigd. Deze achtergrond doet ons concluderen, dat niet al te lichtvaardig over een wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet mag worden gedacht. Wat mager doet dan de adviesprocedure aan, die aan de wijzigingsvoorstellen van de Regering ten grondslag ligt. Er mogen dan door een aantal organen adviezen zijn uitgebracht inzake de voorstellen van de Proeve, doch deze dateren reeds uit de jaren zestig, maar ook de voorstellen die de Raad van State zijn voorgelegd, wijken af van die uit de Proeve. Had het daarom niet voor de hand gelegen om een aantal organen, met name de onderwijsraad, nog eens om een nader advies te vragen?

Met de aard van het wijzigingsvoorstel zitten we al midden in de problemen. Aan de ene kant zijn de voorstellen technisch van aard en vindt de wijziging plaats in het verband van de algehele grondwetsherziening, die de regering zich ten doel heeft gesteld, uit te voeren. Daarbij gaat het dan vooral om een modernere redactie, de systematiek en ordening.

## Evenhuis

Maar bij ordening raak je de constructie en die heeft bij het onderwijsartikel vanwege de samenhang ook een inhoudelijke betekenis. De vraag is: hoever strekken de inhoudelijke wijzigingen zich uit? Wanneer is er sprake van bijstelling van de tekst van het grondwetsartikel op de 'in tientallen jaren gegroeide wetgevende praktijk'. De vraag die dan rijst is: op grond van welke praktijkervaringen zijn welke bijstellingen tot stand gekomen?

Ik wil iets verder ingaan op die inhoudelijke kant van de voorstellen. Het is duidelijk dat elke voorgestelde of voor te stellen verandering van het onderwijsartikel getoetst zal worden op de betekenis voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs. Alleen al een andere ordening is in dat opzicht van groot belang. De andere ordening veronderstelt immers een technisch nieuwe constructie, maar de vraag is of daarmee ook niet de interpretatiemogelijkheden anders worden. Behalve voor voor juristen, zal dit vooral mede uit de wetgevende praktijk van de toekomst moeten blijken. In elk geval is daarbij ook de vraag interessant in welke mate de wetgevende praktijk uit de afgelopen jaren van invloed is geweest op de voorgestelde ordening of samenhang.

Inhoudelijk zijn verder nogal wat wijzigingen aan de orde te stellen. Ik noem er enkele. Al dan niet een onderzoek naar de gezondheid of bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven, de plaats van het openbaar onderwijs, het delegatievraagstuk, de regeling van de deugdelijkheidseisen en de bekostigingsvoorwaarden, het begrip overheid en last but not least de verhouding tussen sociale grondrechten en het klassieke grondrecht. Enkele ervan wil ik wat nader beschouwen.

In artikel 208 is de alom tegenwoordigheid van het openbaar lager onderwijs verzekerd, doordat in elke gemeente voldoende algemeen vormend lager onderwijs gegeven moet worden in een genoegzaam aantal scholen. Vanwege vervanging van gemeente door het woordt 'overal' in het tweede lid van het nieuwe artikel, wordt de deur naar nieuwe ontwikkelingen opengezet. Afwijken van de huidige regel mag dan mogelijk zijn, toch ligt hierin een recht van het openbaar onderwijs besloten. Door het voorstel van de Regering vervalt die zekerheid, een soort vaste punt. In tweërlei opzicht werkt dit nadelig voor het openbaar onderwijs:

het stut die gemeentebesturen – nota bene het bevoegde gezag van openbare scholen – die toch al niet staan te trappelen om hun verantwoordelijkheid jegens het openbaar onderwijs te praktiseren.

Het kan een bedreiging vormen voor de kleinere scholen op het platteland. Het beleid van de Regering zou op dit punt veel sterker zijn geweest, wanneer ze geopereerd had vanuit een eigen visie, een eigenstandig beleid ten aanzien van die kleine scholen, dan vanuit de Grondwet in beginsel de concentratiemogelijkheid in te bouwen.

Het inbrengen van de delegatiebevoegdheid in de Grondwet, zoals de Regering dat voorstelt, is terug te brengen op de wens de systematiek te verbeteren en eenheid te brengen in de terminologie. Maar bij het onderwijsartikel zien wij dat dit vergaande consequenties kan hebben.

Formeel kent het huidige grondwetsartikel geen delegatie. Dat is ook wel te verklaren, gezien de essentiële punten uit de periode van de schoolstrijd, zoals de rol van het openbaar onderwijs, de vrijheid van onderwijs, de financiële gelijkstelling en de deugdelijkheid van het onderwijs. Deze dienen niet buiten de wetgever om te worden geregeld.

Beschouwen wij de onderwijswetgeving, dan zien wij dat zeker wel eens in de praktijk bevoegdheden aan de Minister zijn gedelegeerd, zeker wanneer het om technische of administratieve aangelegenheden gaat. De voorgestelde tekst maakt echter op een aantal punten delegatie mogelijk, zowel aan de Kroon of de Minister als aan de lagere overheden, althans volgens de memorie van toelichting. De vraag is dan, hoe men in de praktijk die delegatie heeft ervaren. Heeft men die in het verleden als regel of als uitzondering gezien?

De vraag is ook, waar de grens ligt van het hanteren van de delegatie. Uit de stukken en uit de discussies blijkt, dat de Regering van plan is een spaarzaam gebruik te maken – even onafhankelijk van de persoonlijke opvattingen van een afzonderlijke minister – van die delegatiebevoegdheid. Wij zouden in dit debat graag wat meer duidelijkheid willen hebben over de exacte bedoeling daarvan. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in dat opzicht ook – als ik het zo mag zeggen – een belofte gedaan in de commissievergadering van verleden week. Wij zijn benieuwd naar dat college.

Minister De Gaay Fortman: Wat voor belofte?

De heer Evenhuis (VVD): Ik dacht dat het op een gegeven moment ging over Anema en dat u toen zei: Volgende week....

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Als ik zeg dat ik van plan ben, in een toespraak die ik hier moet houden een bepaalde autoriteit te citeren, dan doe ik geen belofte dat ik op het een of het ander dieper zal ingaan.

De heer Evenhuis (VVD): 'Belofte' is misschien een zwaar woord, maar u hebt toch op zijn minst de suggestie gewekt dat u een en ander nader zou uitdiepen.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb gezegd dat ik uiteraard op de delegatie zou ingaan en dat ik van plan was mij dan op de heer Anema te beroepen, maar dat heeft niets met een belofte te maken.

De heer Evenhuis (VVD): Misschien is dat dan een beetje te zwaar aangezet, maar wij bedoelen hetzelfde.

De Voorzitter: Bij welke gelegenheid is dat gebeurd, mijnheer Evenhuis?

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dat is gebeurd bij een mondelinge overleg waarvan het verslag al in getypte vorm aan ons is uitgereikt.

De Voorzitter: Is dat verslag openbaar gemaakt?

Minister De Gaay Fortman: Het is zelfs al gedrukt.

De heer Evenhuis (VVD): Hoezeer de wens tot andere ordening en redactie op de inhoud betrekking kan hebben, leert ons het schriftelijk verkeer en de discussie over de deugdelijkheidseisen en de bekostigingsvoorwaarden. Het lijkt niet zonder belang dat onderscheid te handhaven, omdat de eisen van deugdelijkheid betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs en tegelijk een respect voor de vrijheid van richting in zich dragen. Tevens lijkt door een nadrukkelijke verwijzing naar de regeling van het openbaar onderwijs, de eis van deugdelijkheid voor het bijzonder onderwijs op te gaan in de regeling van het openbaar onderwijs. In hoeverre gaat de vrijheid van onderwijs verloren voor zover die niet steunt op de vrijheid van richting? Onze opvatting over dit onderdeel is, dat de voorgestelde tekst dan wel wat vloeiender mag zijn en wat beter leest, doch nogal wat interpretatieproblemen oproept, terwijl de bestaande tekst wat afgewogener en concreter aangeeft wat de bedoeling is.

Hoezeer het interpretatieprobleem verder bij de voorstellen een rol speelt, kan blijken uit de formulering van het

## Evenhuis

sociale grondrecht over onderwijs, het vormings- en opleidingsartikel. Het sociale grondrecht vervangt het huidige eerste lid van artikel 208. 'Het onderwijs is een voorwerp van aanhouden-de zorg der Regering'. Laat de schriftgeleerde nog in het midden en zijn er verschillen van mening over de vraag of deze zinsnede als taakstellend of niet moet worden geïnterpreteerd, de Regering ervaart de formulering duidelijk als een opdracht. Als zodanig taakstellend moet dan ook het geformuleerde sociale grondrecht worden gezien. Dat roept een aantal problemen op, in de eerste plaats dat van de verhouding tussen het klassieke grondrecht en het sociale grondrecht, naast dat van de interpretatie en dat van de bevoegdheden. Over alle drie de aspecten wil ik een paar korte opmerkingen maken.

Een andermaal – wij hebben waardering voor de uitvoerige verslaggeving op dit punt van de zijde van de Regering – is gezegd, dat het sociale grondrecht op onderwijs en het klassieke grondrecht niet conflicteren. Het klassieke grondrecht is onverkort van toepassing, wanneer of voorzover het sociale grondrecht betrekking heeft op onderwijs. Alleen is vorming een rekbaar begrip en heeft een veel ruimere betekenis dan onderwijs. Aan de andere kant vervaagt voor sommigen ook het begrip onderwijs en zou je meer van vorming moeten spreken. De vraag is dan hoe eng of hoe ruim het klassieke grondrecht uitgelegd kan worden.

Zeker waar onderwijs steeds meer ingebed lijkt te worden in het kader van welzijnsvoorzieningen. Die grensvervaging is al duidelijk zichtbaar in het stimuleringsbeleid waar de activiteiten van het onderwijs en opbouw-werk in elkaar overlopen. Als die grensvervaging doorzet, zullen dan niet veel activiteiten, bij een enge interpretatie van onderwijs in het klassieke grondrecht, worden ontwikkeld aan de hand van de opdracht, ontleend aan het sociale grondrecht met een steeds meer voorbijgaan van de bepalingen in het klassieke grondrecht?

Hiermee, mijnheer de Voorzitter, kom ik tot het punt van de interpretatie van het sociale grondrecht. De Regering heeft een boeiende, actief aan-doende tekst verkozen boven de aanbeveling van de commissie-Cals/Donner. De door de Regering voorgestelde tekst spreekt over het scheppen van voorwaarden voor de instandhouding en de ontwikkeling van voorzieningen, waardoor iedereen een op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften

en mogelijkheden afgestemde vorming en opleiding kan verwerven. Qua intentie lijken tegen deze formulering geen al te grote bezwaren behoeven te bestaan, maar er zijn toch enkele vragen. Centrale vraag is, wie interpreteert, wat 'persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden' zijn. Interpretatie, waardering en taxatie van persoonlijke zowel als van maatschappelijke behoeften is een vrij subjectieve bezigheid. Alleen al daarom kan dit artikel door de overheid, die hierin deze zorg opgedragen krijgt, tot allerlei consequenties aanleiding geven. Men kan zich ook afvragen, hoe de overheidsmacht, die hieraan kan worden ontleend, moet worden vastgesteld.

Een andere vraag die hierbij aan de orde is, is of een numerus fixus straks ook wordt gerechtvaardigd vanuit de Grondwet, bij voorbeeld met de arbeidsmarkt als criterium, een probleem zó wezenlijk, dat het gewent is daarover de maatschappelijke discussie af te ronden, alvorens deze mogelijkheid in de Grondwet te verankeren!

Wat te doen, als persoonlijke en maatschappelijke behoeften aan elkaar tegenstrijdig zijn? Hoezeer zal de overheid op een willekeurig moment tot interpretaties omtrent persoonlijke en maatschappelijke behoeften kunnen komen, dat deze blijken strijdig te zijn met bij voorbeeld eisen van deugdelijkheid of de vrijheid van richting? Hoe laat de overheid zich in het sociale grondrecht nader definiëren?

De voorstellen overziende, die in het klassieke en sociale grondrecht besloten liggen, moeten wij concluderen dat de interpretatie-mogelijkheden zodanig zijn, dat er meer aan de gang is dan alleen maar een technische wijziging. Dat noopt tot voorzichtigheid. Met name geldt die vraag, omdat de voorstellen tot wijziging van het grondwetsartikel ook niet geïsoleerd van het overige beleid kunnen worden gezien. Daarom wil ik een aantal opmerkingen maken van onderwijspolitieke aard, die hiermee verband houden. Die onderwijspolitieke ontwikkelingen in Nederland zijn op het ogenblik ook veel belangrijker dan de noodzaak van het wijzigen van artikel 208 van de Grondwet.

In dat onderwijsbeleid is de laatste jaren veel in beweging gezet, of veel overhoop gehaald: net zo men wil. Vóór alles is dat beleid gericht op de kwaliteit – hoe ook ervaren of geïnterpreteerd – of op het belang van het onderwijs. Gemeten aan de Grondwet gaat het dan om eisen van deugdelijkheid. De stroom van nota's getuigt daarvan in de eerste plaats en voor zo-

ver dat discussienota's zijn, betreft het nog slechts schaduwen van gewent beleid.

Anders is het met de sectoren, waar al wordt geëxperimenteerd of waar in de advies- en verzorgingsstructuur advieslichamen en begeleidingsorganen en dergelijke hun plaats bezig zijn in te nemen. Daar worden dan duidelijk de lijnen naar de toekomstige ontwikkeling vastgelegd.

Een enkel voorbeeld uit de experimentele sfeer. Het meest centrale en inspirerende element in de conceptwet op het basisonderwijs is het schoolwerkplan. Dat vormt het ontmoetingspunt van een hele schoolgemeenschap en zal ongetwijfeld sterk de identiteit van de school bepalen. In dit debat is dan zo'n vraag aan de orde als: Hoe zal de verhouding zijn tussen hetgeen door de ouders gewent wordt en in het schoolwerkplan is neergelegd en de eisen van deugdelijkheid door de overheid te stellen en eventueel bij de wet te regelen? Als de schoolgemeenschap een schoolwerkplan heeft ingesteld, welke eisen van deugdelijkheid zouden dan bijvoorbeeld niet meer gesteld mogen of kunnen worden? Kan er in dit licht gezien ook nog een relatie met het delegatie-aspect worden gelegd?

Ook in de advies- en verzorgingsstructuur gaan de ontwikkelingen snel. De innovatie-commissies bestrijken een steeds breder werkkterrein. Instanties als SLO, CITO, SVO, misschien een OPB, de schoolbegeleidingsdiensten en ook de pedagogische centra zullen steeds sterker hun stempel op het onderwijs drukken. Daarbij gaat het ook om kwaliteiten in het onderwijs; met andere woorden: op enigerlei wijze zullen al deze instanties zich ook met de inhoud van het onderwijs bezig houden.

Ook hier is dan de vraag aan de orde, hoe een en ander zich op een gegeven moment zal laten traceren naar de wetgeving toe en de te stellen eisen van deugdelijkheid. Ook de richting van de interpretatie van de persoonlijke en maatschappelijke behoeften, zoals in het sociale grondrecht verwoord, kan mijns inziens hierbij in het geding zijn. Als op een gegeven moment de keuze valt op emancipatoirisch onderwijs of één bepaald schooltype wordt aanbevolen, zal die dan naar inrichting aan allen bindend kunnen worden opgelegd?

Hoezeer er een verband moge bestaan tussen de onderwijskundige ontwikkelingen en de wettelijke regelingen, blijkt nog eens uit een artikel van M. Santema, in de onder zijn redactie



## Evenhuis

verschenen bundel 'Commentaren rond Contourennota'. Ondanks instemming met het gevoerde beleid van de onderwijsbewindslieden wenst hij – als geestverwant van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen – veel forsere veranderingen in het beleid. Santema schrijft dan dat vanuit onze visie (de zijne en die van zijn geestverwanten) het beleid wat te 'voorzichtig en omzichtig' is. Interessant is daarbij dat hij die omzichtigheid verklaart vanuit de ervaringen met problemen rond wettelijke regelingen door de sedert 1917–1920 gevoerde pacificatiepolitiek, dus terugvalt op de wettelijke regelingen, zoals die in het onderwijs tot stand zijn gekomen.

Iemand daarentegen, die onder het geweld van gewenste onderwijskundige veranderingen het spoor wat bijster schijnt te zijn geraakt, lijkt mij de heer K. de Jongh te zijn. Schrijvend over onder meer de vrijheid van inrichting van christelijk voortgezet onderwijs in de bundel 'Christelijk Onderwijs: Hoe bestaat dat?' (samen met Gilhuis) merkt hij op, dat de overheid onder de huidige Ministers van Onderwijs en Wetenschappen een meer actieve politiek is gaan voeren op het terrein van de inrichting, maar 'naar zij zegt' de autonomie van de bijzondere scholen niet aantast. Maar, vervolgt De Jongh, deze overheid ontkomt er toch niet aan verder te gaan dan alleen het 'schetsen van kaders waarbinnen het vrij autonome onderwijs zich kan ontwikkelen'.

Hierin ligt op z'n zachtst gezegd, duidelijk de suggestie of vrees besloten, dat het vrije onderwijs sterk door de overheid beïnvloed dreigt te worden. Nu, anderhalf jaar later, zet Staatssecretaris De Jong in Groningen voor het christelijk onderwijs uiteen, dat wat de grondwetswijziging betreft, de herziening van het onderwijsartikel al jarenlang is voorbereid en dat, wat de vrijheid van onderwijs betreft – hij duidt hierbij op het debat bij de Structuurnota – het CDA de Minister tot op enkele millimeters is genaderd. Wat daarvan zij: ieder denkt daarvan het zijne. In het betrokken artikel ging het om allerlei zaken, zoals SLO, en om ontwikkelingen, waarvan de betekenis en de werkings sfeer, vooral sinds 1975, niet zijn teruggedrongen, doch die juist veel meer vaste vorm hebben gekregen.

Dat brengt mij op het wezenlijke probleem: wat is de verhouding overheid-onderwijsveld? Zal de overheid in de toekomst vooral de richting van het on-

derwijs bepalen, of zal het onderwijsveld zelf een ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid een 'meer distributief' of een meer constructief karakter krijgen? In elk geval zal dit van betekenis kunnen zijn, hoe in de toekomst ingevuld gaat worden, dat 'de individuele school functioneert in een nationaal kader van doelstellingen en voorwaarden' (Contourennota).

Tegen de achtergrond van het onderwijsbeleid zal het niet verbazen, dat wij er weinig voor voelen nu het grondwetsartikel te wijzigen. Wij ervaren het als onjuist, in het licht van de vele onderwijskundige ontwikkelingen en experimenten, en passant nog even een met historie belast en beladen artikel uit de Grondwet als het onderwijsartikel te veranderen.

Na alle bespiegelingen over mogelijke onderwijskundige ontwikkelingen in heden en toekomst nog een enkel woord over het verleden. Een eerste doel van de liberale onderwijspolitiek, zoals die in de 19de eeuw vorm en inhoud kreeg, is steeds de volksontwikkeling geweest. Centraal stond daarbij doorlopend de kwaliteit van het onderwijs. Zeker Thorbecke heeft doorlopend in dat besef gehandeld. Door de eisen van een opkomend industrialisatietijdperk, zo in de loop van de jaren zeventig van de vorige eeuw, en de invloed van het modernisme op het liberalisme werd die doelstelling versterkt. De liberalen in die jaren wensten inhoudelijk beter onderwijs, beter georganiseerd en beter beheerd. Een apart probleem daarbij is steeds geweest het beheer van het onderwijs. Aan de ene kant was daar het recht van de vrijheid van onderwijs, aan de andere kant wensten de liberalen geen dogmatisch, toen vooral door de kerk bepaald onderwijs, zeker niet in de openbare scholen. Thorbecke zelf was geen tegenstander van bijzondere scholen. Integendeel, hij beschouwde die als een belangrijke bijdrage van particulieren aan de gemene zaak. De jong-liberalen in de jaren zeventig daarentegen hadden weinig op met de vrije schoolstichting. Meer technocratisch als zij waren, hadden zij meer oog voor onderwijs dan voor opvoeding. Dat alles moest van de staat uitgaan. Ik citeer: 'Van den Staat moet en kan alleen uitgaan datgene wat onontbeerlijk is, dan zal het volk voortdurend toenemen in kennis, in zedelijkheid en rijkdom'.

In hun idealisme voor kwalitatief beter onderwijs werd voorbijgegaan aan een ander essentieel element van het liberalisme, namelijk daadwerkelijk erkennen van het recht van andersdenkenden om een school naar eigen in-

zicht op te richten. De geschiedenis leert ons hoe hoog het conflict in die tijd opliep. Wanneer de liberalen in die tijd tegengeworpen wordt, dat minderheden worden onderdrukt, is de reactie: Welnu, dan moet die minderheid maar worden onderdrukt, want zij is de vlieg die de ganse zalf bederft en zij heeft in onze maatschappij geen recht van bestaan.

Aldus volgde er een beleid van bewuste bevoordeling van het van staatswege gegeven openbaar onderwijs op, naar huidige maatstaven gemeten, niet al te liberale basis. Die relatie met het openbaar onderwijs is in liberale kringen altijd vrij sterk gebleven. Tydeman voegde aan het verslag van de commissie-Bos nog een eigen minderheidsnota toe, omdat hij de alomtegenwoordigheid van de openbare school in gevaar zag komen.

Vanuit het beginsel dienen liberalen evenwel onverkort het recht te erkennen op een eigen school van hen die, op welke gronden ook, hetzij levensbeschouwelijke, hetzij pedagogische, zelf een school willen stichten. Sterker, zij dienen dat recht te verdedigen.

Ten aanzien van de beoordeling van de openbare school is de identiteit daarvan voor de liberalen essentieel. De openbare school dient algemeen te zijn en daarbij gedragen te worden door de gedachte van de ontmoeting der levensbeschouwingen, gedragen door de tolerantie.

**De heer Waltmans (PPR):** De heer Evenhuis spreekt de ene keer over jong-liberalen, dan weer over vrijzinnig democraten en dan weer over de Liberale Vrijheidspartij, en soms, als ik wat conservatieve geluiden beluister, over de VVD. Het is echter wel prettig als hij, wanneer hij spreekt over het liberale denken, erbij vermeldt wanneer hij het over zijn specifieke opvattingen heeft. Anders komt hij niet zo goed weg met de dertiger jaren.

**De heer Evenhuis (VVD):** Als ik over liberalen in het verleden spreek, dan bedoel ik daarmee zowel de zich liberaal noemenden als de zich vrijzinnig democraat noemenden.

In de openbare school is heel lang, heel vaak gezocht naar eigen identiteitsvormen. Dat is een heel belangrijk probleem geweest. De openbare school is daar niet uitgekomen omdat de verschillende opinies, die in die school thuishoren, moeilijk tot een geheel zijn samen te vatten. Kohnstamm heeft getracht een levensbeschouwelijk element aan die openbare school mee te geven, maar hij is daarin toch niet geslaagd, juist omdat de ontmoet-

## Evenhuis

ting daarbij centraal stond. Voor sommigen is dit de zwakte van de openbare school, voor anderen de kracht.

Wat het karakter betreft, neutraal of niet-neutraal onderwijs in die openbare school, stonden de oude sociaal-democraten op het standpunt van de absolute neutraliteit. Ik heb de indruk dat dat vandaag wat anders is als de Minister van Onderwijs en Wetenschappen zich uitspreekt voor een actieve pluriformiteit.

Sprekend over de openbare school zal het zo moeten zijn dat waar die pluriformiteit het karakter weergeeft, die activiteit van opinies niet zodanig mag zijn dat het pluriforme element daaronder als het ware wordt bedolven.

Ik wil mijn verhaal samenvatten. Een wijziging van een grondwetsartikel als het onderwijsartikel mag niet te lichtvaardig plaatsvinden.

De constructie van 1917 is een zeer afgewogen geheel. Wijziging in terminologie en samenhang brengt snel een interpretatieprobleem met zich mee.

De strekking en reikwijdte van het sociale grondrecht over vorming en opleiding is, ook in relatie tot het klasieke grondrecht, wat vaag gebleven.

Niet technische, inhoudelijke wijzigingen dienen voor alles vanuit de ontwikkeling van de samenleving zelf plaats te vinden. Hoezeer het van belang is daarbij fundamenteel te werk te gaan en ontwikkelingen rijp te laten worden mag blijken uit de gang van zaken met betrekking tot de samenwerking tussen de diverse levensbeschouwelijke richtingen in het onderwijs.

Een jaar of vijf, zes geleden leek in dat opzicht nogal wat mogelijk te worden. Thans, heb ik de indruk, lijkt men weer op de eigen stellingen teruggevoerd te zijn. Daarom deel ik in dit opzicht het standpunt van de heer Van Ooijen, dat wijziging van het onderwijsartikel zonder veel praktisch nut en eigenlijk niet verstandig is.

Ook uit overwegingen van beleid zijn bezwaren tegen de wijziging aan te voeren, juist gezien de grote beweging, die thans in het onderwijs aanwezig is. In april jl. nog heeft de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in de Eerste Kamer gezegd, dat bij voorbeeld inzake een eventuele Wet op de middenschool het 'grondwettelijk karakter ervan een zeer zwaar toetsingscriterium zal zijn'. Het toetsen gebeurt dan aan de Grondwet. De vraag is dan: aan welke Grondwet?

Mijnheer de Voorzitter! Ik concludeer dat tegen die achtergrond thans

morrelen aan de Grondwet niet al te vertrouwenwekkend is. De wijziging van artikel 208 is onderwijskundig gezien niet urgent. Het ware ons liever geweest, wanneer de Regering niet aan de operatie inzake artikel 208 zou zijn begonnen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

**De Voorzitter:** Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.02 uur.

### Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. een Koninklijke boodschap ten geleide van het wetsontwerp:

Wijziging van de Dienstplichtwet en van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst (14 279).

Deze Koninklijke boodschap, met de erbij behorende stukken, is al gedrukt en rondgedeeld.

2°. twaalf brieven van de directeur van het Kabinet der Koningin met de mededeling, dat Hare Majesteit de door de Staten-Generaal aangenomen voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 11 327, 13 218, 13 839, 13 869, 13 958, 14 107 t/m 14 116, 14 121, 14 122, 14 126, 14 137 t/m 14 140 en 14 142 t/m 14 153, heeft goedgekeurd.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

3°. een brief van de Minister van Sociale Zaken, over de centra voor vakopleiding van volwassenen (14 100-XV, nr. 16).

Deze brief is al gedrukt en rondgedeeld;

4°. de volgende brieven e.a.:

een, van de bewoners van het regionaal woonwagencentrum Zuid-West-Salland, over het niet tot stand komen van bestemmingsplannen voor de regio;

een, namens de industriebond NKV, over de reorganisatieplannen van Enka;

een, van het bestuur van het Grond-, Water- en Wegenbouw-Overlegorgaan, met betrekking tot de begrotingsbehandeling van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;

een, van Van Leest Assurantiën BV, over de belastingheffing;

een, van de P.v.d.A., afdeling Heeren, met betrekking tot de perspectievennota;

een, van het gemeentebestuur van Epe, over het Kalkarproject;

een, van gedeputeerde staten van Drenthe en een, van het gemeentebestuur van Emmen, beide over het doen voorkomen van de vermindering van arbeidsplaatsing in die regio;

een, van de heer Engelberts te De Bilt, over een beledigende handeling ten aanzien van de Minister van CRM;

een, van J. Leemans-Van Leent te Tilburg, over het ritueel slachten;

een, van o.a. de actiegroep Roermond-Oost, over de onbetaalbaarheid van nieuwbouw in oude wijken;

een, van M. Weiss-Mirando te Enschede, inzake de zaak-Menten;

een, van het gemeentebestuur van Gulpen over de vertraging van de bouw van de Rijksuniversiteit Limburg en het Academisch Ziekenhuis te Maastricht;

een, van de Algemene Bond van Ambtenaren, over het spreidings- en reorganisatiebeleid bij de Centrale Directie PTT;

een, van M.L. Weijtze, over de nadering van het 'Laatste Oordeel'.

Al deze brieven liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies;

5°. een afschrift van een brief van R. Faber te Grootegast, gericht aan de Ministerraad, over de voorgenomen invrijheidstelling van de oorlogsmisdadiger Philippa.

Dit afschrift ligt op de griffie ter inzage; kopie is gezonden aan de betrokken commissie;

6°. de volgende boekwerken:

het jaarverslag 1975 van de Technische Milieudienst Drechtsteden;

het academisch proefschrift van Y.K. Sheng: 'Thala of Tunis'.

Deze boekwerken zijn opgenomen in of liggen ter inzage op de bibliotheek der Kamer.