

Voorzitter: Dolman

Tegenwoordig zijn 129 leden, te weten:

Abma, Van Amelsvoort, Andela-Baur, Van den Anker, B. Bakker, M. Bakker, Ter Beek, Beinema, Van den Bergh, Bischoff van Heemskerck, Blaauw, H. A. de Boer, Bolkestein, Borgman, Braams, Braks, Bremen, Van den Broek, Buikema, Van der Burg, Buurmeijer, Castricum, G. M. P. Cornelissen, P. A. M. Cornelissen, Couprie, G. C. van Dam, M. P. A. van Dam, Dees, Deetman, Van Dijk, Dijkman, Van Dis, Van der Doef, Dolman, Duinker, Engwirda, Epema-Brugman, Evenhuis-van Essen, Eversdijk, Faber, Frinking, Geritse, De Graaf, Gualthérie van Weezel, De Hamer, Hartmeijer, Van Heel-Kasteel, Van der Hek, Hermans, Hermsen, Van Houwelingen, Van Iersel, Jabaaij, Jansen, Joekes, Kappeyne van de Coppello, Keja, Van Kemenade, Keuning, Klein, Knol, Kombrink, Konings, Korte-van Hemel, De Korte, Kosto, De Kwaadsteniet, Lambers-Hacquebard, Langedijk-de Jong, Lansink, Lauxtermann, Van Leijenhorst, Van der Linden, Lubbers, Mateman, Mertens, Mommersteeg, Moor, Van Muiden, Müller-van Ast, Nijhof, Nijpels, Nypels, Van Ooijen, Patijn, Ploeg, Poppe, Porthene, Rempt-Halmmans de Jongh, Rienks, Rietkerk, Roels, Roethof, Van Rooijen, Van Rossum, Salomons, Van der Sanden, Schaapman, Scherpenhuizen, Van der Spek, Spieker, Stemerdink, Van der Stoel, Stoffelen, Terlouw, Van Thijn, Toussaint, Tripels, Den Uyl, Veerman, Van de Ven, Verbrugh, Verkerk-Terpstra, Voogd, De Voogd, Voortman, B. de Vries, K. G. de Vries, Vrijlandt-Krijnen, Waltmans, Weijers, Wessel-Tuinstra, Wisselink, Wolff, Wöltgens, Worrell, Wüthrich-van der Vlist, Van Zeil en Zijlstra.

en de heren Van Agt, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, Albe-

da, Minister van Sociale Zaken, De Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken en mevrouw Kraaijeveld-Wouters, Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

en de heer Simons, regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Van Heel-Kasteel en Ginjaar-Maas, alleen voor het eerste deel der vergadering, wegens bezigheden elders;

Waalkens, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

Aan de orde is de behandeling van het **Jaarverslag van de Commissie voor de Verzoekschriften uit de beide Kamers betreffende werkzaamheden in de zitting 1978-1979 (15 911)**.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, dit stuk voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de **Verslagen van de Commissie voor de Verzoekschriften over een aantal in haar handen gestelde adressen (15 865, nrs. 13 tot en met 19)**.

Overeenkomstig de voorstellen van de Commissie voor de Verzoekschriften wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

Wijziging van hoofdstuk VI (Departement van Justitie) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1979 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (15 866);

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (15 921).

De **Voorzitter**: 'Ik merk op, dat in wetsontwerp 15 866 in artikel 2 in plaats van 'Artikel 3' moet worden gelezen: Artikel III.

Deze verbetering zal worden aangebracht.

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

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

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (14 222);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal (14 223);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal (14 224);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek (14 225, R1051);

Voorzitter

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting (14 226);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur (14 348);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten (14 457).

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Met alle waardering voor het vele werk van de Minister, de regeringscommissaris en hun medewerkers aan de wetsontwerpen die wij thans behandelen, en de vaart die bij de Grondwetsherzieningsprocedure erin is gehouden, zet mijn fractie zich toch niet zonder teleurstelling aan dit debat. Het onderwerp van het pakket dat wij vandaag behandelen, verkiezing, samenstelling, werkwijze van de Staten-Generaal, raakt de kern van ons staatkundig systeem. De wijzigingen die thans aan de orde zijn, hebben slechts marginale betekenis. Wij moeten helaas vaststellen dat de staatkundige vernieuwing, op gang gebracht in

de zestiger jaren, schipbreuk heeft geleden. Ik wil het vandaag bij deze constatering laten.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft er in de schriftelijke gedachtenwisseling herhaaldelijk met grote nadruk blijk van gegeven, dat hij in dit stadium van de Grondwetsherzieningsprocedure geen enkele behoefte eraan heeft om fundamentele discussies uit het verleden te herhalen. Mijn fractie wil dit bij deze gelegenheid aanvaarden. Wij kunnen niet anders dan vaststellen dat gedane zaken thans geen keer nemen en dat bij de behandeling van de nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid van het vorige kabinet in 1975, de pas naar wezenlijke veranderingen is afgesneden.

Ik zou deze constatering echter niet willen doen, zonder te hebben vastgesteld dat de gebreken in ons staatkundig systeem van toen, die de behoefte aan een wezenlijke verandering, aan een vernieuwing destijds hebben opgewekt, nu nog in volle omvang aanwezig zijn. Wellicht zijn die gebreken in de afgelopen jaren onder onze ogen nog verergerd. Dat wij ons zelf dwingen daaraan vandaag voorbij te gaan, kan ons in de tachtiger jaren op een legitimiteitscrisis komen te staan.

Kortheidshalve vat ik een aantal van de belangrijkste gebreken samen. In de eerste plaats blijft het feit bestaan dat de kiezers geen directe invloed hebben op de regeringsvorming. Zij hebben dus in feite geen invloed op de richting van het beleid in een bepaalde parlementaire periode.

In de tweede plaats blijft het een feit dat dus het beleid na de verkiezingen wordt vastgesteld en wordt bepaald door middel van coalitievorming, zonder dat er per se een duidelijk verband behoeft te zijn met de uitspraak van de kiezers.

In de derde plaats blijft het feit bestaan dat na de verkiezingen minderheden die zich op de wip bevinden – dat kunnen partijen of delen van partijen zijn – een onevenredig grote invloed hebben op het proces van beleidsvorming.

In de vierde plaats kan dit in belangrijke mate leiden tot instabiliteit binnen ons systeem. Door de wippositie en door de ingewikkelde verhoudingen na de verkiezingen wordt het proces van beleidsvorming steeds moeilijker en tijdrovender. Dit is zowel het geval tijdens de vorming van een kabinet als daarna. Het beleid komt als het ware tot stand in een permanent onderhandelingsproces, dus ook als een kabinet eenmaal is gevormd; onderhandelingen binnen een kabinet – wij maken dat dezer dagen weer mee – tussen partijen waarop een kabinet steunt en tussen het kabinet en de Kamer. Beleidsplanning op langere termijn wordt een steeds moeilijker opgave.

Het vijfde euvel dat aan ons systeem kleeft – los daarvan – is dat door het steeds complexer worden van het legislatieve raderwerk met zijn vele adviesorganen en interdepartementale coördinatiecommissies, bovendien de gemiddelde voorbereidingstijd van wetgeving voortdurend toeneemt. Uitzonderingen natuurlijk daargelaten, zoals het wetsontwerp inzake de aanpassingsmechanismen dat ook heden op de agenda staat. Het tempo wordt in dat geval echter door politieke overwegingen bepaald. Normaal gesproken overschrijdt de gemiddelde looptijd van een beetje behoorlijk ingrijpend wetsontwerp de vierjarige periode dat een Kamer in zitting is.

Dat leidt tot een zesde punt. Hierdoor vindt er niet alleen formeel, maar ook materieel een ontkoppeling plaats tussen verkiezingen enerzijds en de beleidsvorming anderzijds. Partijprogramma's waarin belangrijke wetsvoorstellen in het vooruitzicht worden gesteld, zijn in een vierjarige periode bijna niet meer te realiseren. Dat euvel ondermijnt in belangrijke mate de geloofwaardigheid van dat soort partijprogramma's. Het ondermijnt daarmee de betekenis van verkiezingen en de invloed die daarvan kan uitgaan op het proces van wetgeving. Het beteugelt voorts een ondermijning van de



Minister Wiegel (links) en de regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening, tijdens het debat over de Grondwetsherziening

Van Thijn

betekenis van het parlement als beleidsbepalend orgaan in wetgevend opzicht.

Dat brengt mij op een zevende constatering. Tegenover deze vertraging van het proces van wetgeving staat een versnelling van maatschappelijke veranderingsprocessen, hetgeen ertoe leidt dat onze wetgeving steeds verder achterop raakt bij de maatschappelijke werkelijkheid. Dat verschijnsel tast de geloofwaardigheid van onze wetgeving aan, en dus ook in toenemende mate de bereidheid van mensen om de wet na te leven.

Mijn samenvattende constatering is dat een toenemende kloof dreigt te ontstaan tussen de 'input', de belevingswereld, de preferenties, de invloed van kiezers enerzijds en de 'output' anderzijds van ons parlementaire systeem. Een legitimiteitscrisis tekent zich in toenemende mate af.

Dit is een reeks van constateringen die aanduidt dat de problematiek van ons parlementaire systeem en de relatie tot de verkiezingen, de invloed van kiezers daarop, een heel wat complexer probleem is dan het vraagstuk van de staatkundige vernieuwing alleen. Ons parlementaire systeem staat in de jaren '80 voor de taak, oplossingen aan te dragen voor vraagstukken die mensen diep in hun belevingswereld raken en vaak heftig emotioneren: de verdediging van de verzorgingsstaat, de aanpak van de werkloosheidsproblematiek, de verkrotting van onze steden, de toenemende ruimte-nood, de opvang en inpassing van culturele minderheden, technologische veranderingen die diep ingrijpen in het leefpatroon van individu en samenleving, vraagstukken van kernbewapening en kernenergie, veranderingen in ons stelsel van normen en waarden, onder andere bij vraagstukken als abortus en euthanasie.

Ik mag vurig hopen dat ons parlementaire systeem, gesteld voor dit soort vraagstukken, in de jaren '80 'shockproof' zal blijken te zijn. Het feit dat de kiezers in dit land, in deze democratie, geen directe invloed hebben op de beleidsvorming, blijft naar mijn mening de achillespees van onze parlementaire democratie. Het is tot daar aan toe dat voorstellen om daarin verandering te brengen in deze Kamer kansloos zijn gebleken, want geen voorstel is perfect, elk voorstel – wij hebben daarover uitvoerig van gedachten gewisseld – bergt het gevaar in zich dat weer nieuwe gebreken worden opgeroepen.

Erger is het feit dat de voorstellen uit de jaren '60 zijn verworpen zonder dat enig alternatief in het vooruitzicht is gesteld. Dat in feite in de jaren '70 een stilstand is ingetreden in het analyseren van en het denken over deze problematiek. Zonder op dit moment een fundamentele discussie over deze aspecten van ons staatkundig systeem te willen uitlokken, wil ik toch aan deze Minister vragen of hij althans bereid is, stappen te ondernemen om de discussie over het functioneren van ons parlementaire systeem, over mogelijke invloed van kiezers op de beleidsvorming, weer op gang te brengen, bij voorbeeld in de vorm van een studieopdracht dan wel door de instelling van een nieuwe staatscommissie.

De heer **Bakker** (CPN): Wat heeft met dit alles nu het denkbeeld te maken dat u in het voorlopig verslag opperde om maar eens een districtenstelsel in te voeren?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat heeft er ook van alles mee te maken.

De heer **Bakker** (CPN): Dat zoudt u eigenlijk wel duidelijk moeten maken.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik zou niet graag die discussie opnieuw oprakelen.

De heer **Bakker** (CPN): Dat hoeft helemaal niet. U houdt hier een zeer diepzinnig betoog. Ik constateer alleen even dat daarover in de gewisselde stukken alleen bleek dat u nu plotse-ling, zonder een meerderheidsvorming, een districtenstelsel wilde.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Nee, uit de stukken is gebleken dat in de zestiger jaren hier aan de orde is geweest het samenhangend complex van enerzijds de gekozen kabinetsformateur en anderzijds de invoering van een zoals dat is gaan heten gematigd districtenstelsel, waarvan wij van mening waren – de heer Bakker dacht daar volstrekt anders over, zoals ook uitvoerig is gebleken – dat in die samenhang een bijdrage zou kunnen worden geleverd aan de meer directe beïnvloeding door de kiezers van de regeringsvorming en dus de beleidsvorming in dit land.

Waar wij in eigen kring over gedacht hebben – die gedachtevorming heeft ertoe geleid dat wij thans niet met nadere voorstellen op dit punt komen – is of, nu de gekozen kabinetsformateur in deze Kamer gesneuveld is, met een ont koppeling van beide voorstellen en de introductie van een voorstel om althans ons kiesstelsel te herzien in de richting van een gematigd districtenstelsel, een voldoende bijdrage zou

kunnen worden geleverd aan het verschaffen aan de kiezers van een iets meer directe invloed op de beleidsvorming. Wij zijn na ampel beraad tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval is en hebben dus gemeend van een ont koppeling van beide voorstellen te moeten afzien.

Dat neemt niet weg – dat geldt voor alle voorstellen die in het verleden aan de orde zijn geweest, dus ook het praktiseren over de functionering van ons kiesstelsel als instrument van wilsvorming in de handen van de kiezers – dat het gemakkelijker is nieuwe gedachten af te wijzen dan om alternatieven aan te dragen. Ik geloof namelijk dat in de zestiger jaren in brede kring in deze Kamer de opvatting bestond, dat het in ons parlementaire systeem een ernstig gebrek is dat de kiezers met de rechten die hun thans ter beschikking staan zo weinig directe invloed op de beleidsvorming kunnen uitoefenen.

Men kan dan wel allerlei voorstellen van tafel vegen, maar waar het om gaat is dat wij ons toch zouden moeten verplichten het denkproces over deze problematiek, over dit fundamentele gebrek dat aan ons parlementaire stelsel kleeft, niet tot stilstand te laten komen, maar weer op gang te brengen.

De heer **Waltmans** (PPR): De heer Van Thijn zal toch ook wel de voorbeelden kennen, waarin een minder aantal partijen bepaald niet leidt tot meer stabiliteit of tot een stabiliteit die alles doodt, zoals bij voorbeeld in de Bondsrepubliek. Het is maar de vraag of het middel dan weer niet erger wordt dan de kwaal, maar nu de heer Van Thijn op tijd is teruggekeerd van de dwalingen zijns weegs, heb ik er weinig behoefte aan daar nog veel over te zeggen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De verleiding is groot om hierover inhoudelijk met de heer Waltmans in discussie te treden. Ik mag er misschien aan herinneren dat, als wij spreken over de zestiger jaren, ik dan spreek over voorstellen die destijds gezamenlijk met de PPR zijn ingediend in een ander verband, namelijk in een volstreekte koppeling...

De heer **Waltmans** (PPR): U mag dat niet zo stellen. Wat u nu suggereerde in de schriftelijke stukken als een voorstel dat u zoudt willen doen, heeft niets te maken met dat voorstel. U haalt er één element uit, u gaat dat verzelfstandigen...

De heer **Van Thijn** (PvdA): U haalt er ook één element uit. U begint met mij een discussie over de merites van een eventueel in beraad geweest zijnde ge-

dachte om een herziening van ons kiesstelsel met handhaving van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging aan de Kamer voor te stellen. Dat was precies hetzelfde voorstel als destijds door de Partij van de Arbeid, D'66 en de PPR, in relatie tot de gekozen kabinetsformateur, aan deze Kamer in de vorm van een initiatiefvoorstel is voorgelegd en werd verworpen.

Als de heer Waltmans een inhoudelijke discussie zou willen over de merites van het kiesstelsel, zoals ons dat toen voor ogen stond, dan moet ik zeggen dat ten aanzien van de vraag die hij thans stelt over de betekenis van het kiesstelsel voor bij voorbeeld het aantal partijen in deze Kamer, het geen verschil maakt of dat bekeken wordt in het kader van een koppeling of een ont koppeling. Ik zou de heer Waltmans willen uitnodigen om zich, misschien node, neer te leggen bij het feit dat dit voorstel thans wat ons betreft geen onderdeel uitmaakt van deze beraadslaging.

Ik kom tot enkele opmerkingen over het ongeschreven staatsrecht, dat in de schriftelijke voorbereiding van de wetsontwerpen die wij thans behandelen een buitengewoon grote rol heeft gespeeld. De weerstand tegen staatkundige hervormingen gaat ditwijls gepaard met de mededeling, dat men moet vertrouwen op de veranderingen die vanuit de staatkundige praktijk in de feilen van ons systeem zouden kunnen worden aangebracht.

De heer Wiegel, destijds ook een hooggeacht lid van deze Kamer, die geen gelegenheid voorbij liet gaan om ook aan dit soort discussies over grondwetsherziening deel te nemen, huldigde daarbij vaak het standpunt dat het zou moeten gaan om de veranderingen in het gedrag van de partijen zelf in de eerste plaats, in het bijzonder ook ten tijde van kabinetsformaties. Dat zou uitkomst kunnen bieden, meer dan het frutselen aan de regels. Wij zouden de hand in eigen boezem moeten steken. Dat was de gedachtegang van menig tegenstander van veranderingen van grondwetsbepalingen. Het staatkundig systeem is immers niet alleen gebaseerd op geschreven regels, maar in hoge mate ook op ongeschreven regels van ons staatsrecht, ontwikkeld in de politieke praktijk van alledag.

Deze gedachtegang is niet geheel zonder bedenking. Niet voor niets liggen een aantal hoofdregels van ons constitutionele bestel vast in de Grondwet. En wij weten nu zo langzamerhand dat een grondwetsherzie-

ning niet in een handomdraai tot stand kan worden gebracht. Dat is maar goed ook. Er is echter een grote discrepantie tussen de krampachtigheid waarmee in het algemeen wordt vastgehouden aan de geschreven regels van ons staatsrecht en de luchthartigheid waarmee wordt omgesprongen met de ongeschreven regels van ons staatsrecht. Men denke slechts aan de wijze, waarop in de slotfase van de laatste kabinetsformatie rondom de vraag, of er al dan niet een meerderheidskabinet tot stand kwam, met het ongeschreven staatsrecht werd omgesprongen. De huidige Minister-President zei toen: 'Ach, het staatsrecht is vaak nevelig. Ik ben zelf geen staatsrecht deskundige. De informateur trouwens ook niet. Hier is het: de blinde leidt de lamme.'

De toenmalige informateur, de heer Van der Grinten, merkte op: 'Veel staatsrecht geleerden zullen mij dankbaar zijn, dat ik het staatsrecht vernieuwd heb.'

Toch ging het toen, in dit geval, om hoogst essentiële zaken. Het ging om de relatie tussen regering en parlement. Het ging in feite om het functioneren van de vertrouwensregel, een hoeksteen van ons stelsel. Indirect ging het ook om de positieve van het staatshoofd ten tijde van kabinetsformaties. Dat is geen materie die uitnodigt tot zorgeloosheid. Bij de schriftelijke voorbereiding van de wetsontwerpen die thans aan de orde zijn is het ongeschreven staatsrecht te pas en te onpas aan de orde gesteld. Telkenmale – het spijt mij het te moeten constateren – gebeurde dat in eenzelfde sfeer van zorgeloosheid. Ik zou daar een paar voorbeelden van willen noemen.

In de eerste plaats de discussie over de betekenis van politieke partijen, in het bijzonder ook van kamerfracties en hun invloed op de besluitvorming in en de functionering van het parlement. Dat is een uiterst belangwekkend onderwerp, omdat bij deze integrale grondwetsherziening de doelstelling voorop heeft gestaan de tekst van de Grondwet zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de staatkundige realiteit.

Het is nu eenmaal een staatkundige realiteit van de eerste orde, dat kamerfracties en politieke partijen in het proces van politieke wilsvorming in dit land een uiterst belangwekkende rol vervullen. Gedeeltelijk wordt dat ook erkend door de schrapping van het begrip ruggespraak uit de Grondwet via deze herziening.

Op de vraag of niet naar wegen moet worden gezocht om de betekenis van politieke partijen ook tot uitdrukking te brengen in ons geschreven recht, beroept de Minister zich bij herhaling op de regels van het ongeschreven recht, die toch maar in de afgelopen decennia die groeiende betekenis van politieke partijen en kamerfracties mogelijk hebben gemaakt. Als dan wordt gevraagd, hoe die regels van ongeschreven recht luiden en of ze niet nader moeten worden gepreciseerd, dan is het antwoord, dat het niet nader is te formuleren en dat aan een formulering ook geen behoefte bestaat.

Een tweede voorbeeld betreft de tussentijdse kabinetswisseling, een onderwerp waarvan ik de actualiteitswaarde thans niet kan schatten.

Minister **Wiegel**: Denkt u anders maar gewoon aan 1965.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Er zijn historische precedenten genoeg. In 1965 is er in één parlementaire periode driemaal van samenstelling en kleur van kabinet gewisseld. Toen is in de staatkundige praktijk de opvatting ontstaan, ook binnen onze partij, dat het eigenlijk niet aanvaardbaar is dat kabinetswisselingen tussentijds tot stand komen zonder voorafgaande raadpleging van de kiezers. De vraag is, of zich in die periode derhalve een nieuwe, ongeschreven regel heeft ontwikkeld, naast de geschreven verantwoordelijkheidsregel, de ongeschreven vertrouwensregel en de ongeschreven ontbindingsregel. Is er een vierdegraad regel ontstaan, die luidt: geen tussentijdse kabinetswisselingen zonder voorafgaande verkiezingen. Is die vraag niet van een zodanige importantie dat niet een strakkere omschrijving, al was het maar in de gedachtenwisseling bij dit soort van gelegenheden, aanbeveling verdient?

Het antwoord van de Minister is dat het niet kan gaan om een vastomlijnde, staatsrechtelijke norm en dat de behoefte daaraan ook niet aanwezig mag worden geacht.

De heer **Verbrugh** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Kan de heer Van Thijn wat pro's en contra's van deze door hem genoemde vierde staatsrechtelijke regel noemen?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Die zijn er, maar ze raken niet het wezen van het betoog dat ik hier probeer op te bouwen. Om een pro te noemen: het is van het allergrootste belang dat althans ingrijpende veranderingen van de samenstelling van een kabinet en

Van Thijn

daarmee in de richting van de coalitie niet buiten de kiezers om tot stand kunnen worden gebracht. Vandaar dat er aan die regel behoefte is. De manoeuvreermogelijkheden van politici om af en toe als het in hun kraam te pas komt van partner te wisselen worden wel beperkt. Dat achten wij geen contra maar een pro. Daarover kan echter zeer verschillend worden gedacht.

Waar het mij om gaat is dat inzake zo'n uitermate belangwekkende gedachte, die zich in dit Huis in brede kring heeft ontwikkeld, namelijk dat men niet zo maar van partner kan wisselen buiten de kiezers om, in de schriftelijke gedachtenwisseling tot nu toe weinig pogingen zijn gedaan om deze te preciseren.

Minister **Wiegel**: Vindt de heer Van Thijn het dienstig, dat daarover een bepaling in de Grondwet zelve wordt opgenomen?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Neen, dat heb ik ook nimmer voorgesteld. Het gaat om een ongeschreven regel van staatsrecht. Ik vind dat wij niet te snel kunnen constateren, dat er sprake is van ongeschreven regels van staatsrecht. Als er een ongeschreven regel van staatsrecht is, dan moet die ook voor iedereen duidelijk zijn. Wij moeten weten waaraan wij ons hebben te houden. Hierover mag dan geen mistige discussie kunnen ontstaan.

Een derde voorbeeld is de discussie over de inlichtingenplicht. De Minister zegt in de schriftelijke stukken dat er sprake is van een ruime staatkundige praktijk, met een zekere normatieve waarde, maar formalisering zelfs precisering wordt ongewenst geacht. Collega Patijn zal hierop uitvoeriger ingaan.

Het vierde voorbeeld betreft het tweekamerstelsel. In dat kader zijn belangwekkende vragen aan de orde over de politieke betekenis van de Eerste Kamer en het ontbreken van een conflictenregeling tussen Eerste Kamer en de Regering. Ook hier beroept de Regering zich op de staatkundige praktijk en constateert, dat terughoudendheid regel is.

In de memorie van antwoord staat: 'De positie van de Eerste Kamer wordt voor een deel bepaald door regels van ongeschreven recht.' Op onze vraag dit nader te omschrijven, antwoordt de Regering: 'Een nadere specificatie achten wij niet juist omdat daarin een beïnvloeding van die positie zou kunnen worden gezien. Bovendien brengt het feit, dat het hier om ongeschreven

recht gaat, mee, dat een poging tot beschrijving verstarrend zou kunnen werken.'

Ik kom hier op de kern van mijn beoog. Deze passage geeft blijk van een groot misverstand. Ongeschreven staatsrecht is ook recht. Het gaat om regels met een normatief karakter. Regels die – ik citeer Van der Pot – 'behoren te worden gevolgd, waarvan de afwijking gevoeld wordt als ongeoorloofd niet slechts door enkelen, of een bepaalde richting, maar door de publieke opinie in het algemeen'. Het zijn derhalve regels, die helder geformuleerd moeten kunnen worden, zoals dat thans geldt voor twee van de drie grondregels, waarop ons parlementaire stelsel is gebaseerd: de vertrouwensregel en de ontbindingsregel.

Het is erg onbevredigend, dat ten aanzien van vijf hoofdbestanddelen van ons parlementaire systeem: de betekenis van politieke partijen, de vorming van een kabinet, tussentijdse kabinetswisseling, het tweekamerstelsel en de rechten van minderheden geldt, dat deze gebaseerd zijn op regels van ongeschreven staatsrecht, zonder dat iemand blijkbaar in staat of bereid is deze nader aan te duiden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Het tweekamerstelsel berust toch op geschreven constitutionele bepalingen?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik wees al op het ontbreken van een conflictenregeling tussen Eerste Kamer en Regering.

Juist op het punt van de politieke betekenis – ik kom daarop nog terug, mede naar aanleiding van het amendement van de geachte afgevaardigde, op het punt van ontbinding van de Eerste Kamer – moeten wij ons behelpen met ongeschreven staatsrecht.

Mijnheer de Voorzitter! Dat een poging tot omschrijving verstarrend zou werken, is een argument, dat wij niet houdbaar achten. Eerder is het gevaar aanwezig, dat zonder nadere precisering ons staatsrecht dienstbaar wordt gemaakt aan politieke doeleinden.

Ik wil nog eenmaal Van der Pot citeren: 'Men zij voorzichtig met zulk staatsrecht van eigen vinding, gehanteerd door politieke leiders als dit in hun kraam maar te pas komt.' Daarom zijn wij ongelukkig met de vaagheden rond enkele van de scharnierpunten van ons parlementair stelsel. Wij nodigen de Minister uit, de discussie over een nadere precisering ten aanzien van de onderwerpen, die ik heb aangeduid, niet uit de weg te gaan. Als er sprake is van een ongeschreven regel,

als men zich daarop beroept, dan dienen wij die regel ook in alle duidelijkheid te kennen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu nader te spreken over de positie van de Eerste Kamer, waarbij deze problematiek een essentiële rol speelt. Na alle beschouwingen, die daaraan zijn besteed in de loop van de recente discussies, ook ten tijde van de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in 1975, bestaat nog steeds geen helderheid over een zeer simpele, maar ook vitale vraag: geldt de vertrouwensregel, zoals die bestaat in het verkeer tussen Tweede Kamer en regering, wel of niet voor de Eerste Kamer? Dit is een heel heldere, belangwekkende vraag.

De antwoorden van de voorganger van deze Minister luiden: 'Niet gebruikelijk', 'al jaren niet voorgekomen', 'niet te verwachten dat daarin verandering komt', 'aan enigerlei regeling bestaat geen behoefte'. De voorganger van deze Minister, de heer De Gaay Fortman sr., zei tijdens een openbare commissievergadering over deze problematiek: 'Het is al jaren zo dat de Eerste Kamer elk conflict met de Regering uit de weg gaat'. 'Er is hier sprake van een traditie, die de Eerste Kamer heeft in verband met het recht dat zij ten aanzien van zich zelf heeft gescha-pen'.

Ook Minister Wiegel spreekt in vergelijkbare termen. In de schriftelijke gedachtenwisseling stelt hij: '...geen enkele aanwijzing dat de Eerste Kamer zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer zal plaatsen'. 'De Eerste Kamer pleegt zich terughoudender op te stellen', enz. Gesteld echter voor de vraag van de VVD-fractie of het ontbindingsrecht niet kan vervallen ten aanzien van de Eerste Kamer, antwoordt de Minister: 'De Eerste Kamer pleegt inderdaad niet de vertrouwensregel te hanteren, maar zij oefent wel belangrijke staatsrechtelijke bevoegdheden uit. Die uitoefening kan ingrijpende politieke consequenties hebben. Zo kan de Eerste Kamer een wetsontwerp verwerpen dat de Regering een wezenlijk onderdeel van haar beleid acht. Bij deze verhouding tussen Regering en Eerste Kamer past dat de Regering over het ontbindingsrecht beschikt.'

Mijnheer de Voorzitter! Geen vertrouwensregel, wel een ontbindingsregel? Er is geen enkele garantie dat de Eerste Kamer niet vroeg of laat haar terughoudende opstelling zal laten vallen en van de bevoegdheden, die zij heeft en waarvan de Minister terecht melding maakt, gebruik wil maken.

Van Thijn

Dat is de reden dat onze fractie op het standpunt blijft staan, dat de Eerste Kamer een Fremdkörper is in ons parlementaire bestel en behoort te worden afgeschaft. Wij betreuren het dat de motie van mijn collega De Vries in 1975 van die strekking tijdens het debat over de nota inzake het grondwets-herzieningsbeleid is verworpen.

Er zijn in de verhouding tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer twee mogelijkheden. De eerste is dat de Eerste Kamer de Tweede Kamer blindelings volgt. Dan is er sprake van een doublure en daaraan is geen behoefte. De tweede is dat de Eerste Kamer zich plaatst tegenover de Tweede Kamer, maar dan is er sprake van een aantasting van het laatste, beslissende woord, dat in onze parlementaire democratie voorbehouden behoort te zijn aan de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Dit nu achten wij ten principale onjuist.

Wij achten ons in deze opvatting gesteerd door de ontwikkeling sinds 1975. Toen stelde het vorige kabinet voor, over te gaan tot een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer omdat, zo zei de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, een getrapte verkiezing een anachronisme is. Terecht is toen echter van alle kanten opgemerkt, dat je als je ook de Eerste Kamer rechtstreeks gaat verkiezen een dubbelganger van de Tweede Kamer creëert. Op grond van de motie-De Kwaadsteniet heeft de regering het wijze besluit genomen van een rechtstreekse verkiezing af te zien. De getrapte verkiezing is gehandhaafd.

Wat toen echter een anachronisme werd geacht is thans ook een anachronisme. Onze positie ten aanzien van de Eerste Kamer is duidelijk. Wij hebben geen behoefte aan een directe verkiezing van de Eerste Kamer om geen dubbelganger van de Tweede Kamer te scheppen, maar wij hebben ook geen behoefte aan een getrapte verkiezing, omdat dit een anachronisme kan worden geacht. Er is dus vanuit onze gedachtengang maar één logische conclusie mogelijk: De Eerste Kamer zelf is een anachronisme. Het kan moeilijk anders als men de Eerste Kamer een terughoudende functie in ons bestel toekent. Bij handhaving van de getrapte verkiezing mist de Eerste Kamer de legitimatie om zich tegen de gekozen volksvertegenwoordiging, de Tweede Kamer, te keren. Dat is en blijft ons standpunt.

Wat nu te doen, Mijnheer de Voorzitter? Wij hebben op dit punt ook geen behoefte aan herhalingsoefeningen.

Het is duidelijk dat zich in 1975 in dit huis geen meerderheid aftekende om de motie-De Vries tot afschaffing van de Eerste Kamer te aanvaarden. Wij hebben gemeend, in de nieuw ontstane situatie met name te moeten bezien of het niet denkbaar zou zijn de bevoegdheden van de Eerste Kamer meer in overeenstemming te brengen met de bescheiden functie die deze Kamer gelet op de wijze van totstandkoming toekomt.

Dat is geen kwestie die men mag overlaten aan toevallig gedrag, een ontwikkelde traditie of het ongeschreven staatsrecht. Ik bespeur sinds 1975 eerder de neiging tot het tegendeel. De Eerste Kamer rukt op in ons politieke bestel, door haar behoefte een politieke rol te vervullen. Ik noem een paar markante voorbeelden.

Het eerste is de verwerping van het door deze Kamer aanvaarde gezamenlijke initiatief van PvdA en VVD inzake de abortusproblematiek, een beslissing die zeer ingrijpende gevolgen had voor de politieke verhoudingen rondom dat probleem en een volstrekte impasse in het wetgevingsproces op dat punt teweeg heeft gebracht.

Het tweede voorbeeld is de vertraging opgetreden bij de afhandeling van de ontwerp-Sanctiewet, waarbij ik opmerk dat een dezer dagen nog de vertragingstactiek vanuit de CDA-fractie in de Eerste Kamer als politiek dreigmiddel werd gehanteerd.

Het derde voorbeeld is de grote behoefte die is gebleken, zowel binnen de vergadering van de Eerste Kamer als daarbuiten bij vooraanstaande leden van de Eerste Kamer, om zich in alle openheid en duidelijkheid te mengen in de delicate discussie over de kernwapens die in dit Huis wordt gevoerd.

Een vierde voorbeeld betreft een meer principiële probleem, nl. de beslissing om de behandeling van diverse wetsontwerpen, die reeds in deze Kamer werden aanvaard, stop te zetten, wanneer het kabinet demissionair wordt, omdat het om zogenaamde contraversiële onderwerpen zou gaan. Alsof de overzijde de plaats is, waar politieke controversen nog eens dunnetjes moeten worden overgedaan, nadat de strijd in dit Huis is gestreden!

Ik zou hieraan nog een vijfde voorbeeld kunnen toevoegen, namelijk de weigering in een vorige parlementaire periode om in deze Kamer aanvaarde en weinig controversieel gebleken onderwerpen inzake grondwetsherziening in behandeling te nemen in het vooruitzicht van een eventuele automatische kamerontbinding (in dit geval de Eerste Kamer).

Mijnheer de Voorzitter! De geldingsdrang van de Eerste Kamer neemt met de dag toe. Ik acht dit volstrekt begrijpelijk, gezien de feitelijke bevoegdheden die nog altijd aan de Eerste Kamer worden toegekend. Er is naar mijn mening dan ook geen enkele reden om blindelings te vertrouwen op een voor alle tijden bestaande bereidheid, zich in politiek opzicht terughoudend op te stellen. Belangwekkend is ook de gang van zaken dezer dagen rondom een motie van mevrouw Van Someren-Downer over de problematiek van de Paralympics.

Uit de stemverklaringen gisteren is gebleken dat het stemgedrag van de verschillende fracties niet zo zeer werd bepaald door de inhoud van de motie, maar door de opvattingen binnen die fracties over de mate van terughoudendheid die de Eerste Kamer tegenover de Tweede Kamer in acht zou dienen te nemen. Is het gewaagd, te veronderstellen dat de uitslag van deze stemming (36 tegen 31) een beeld geeft van de opvattingen die thans bestaan inzake de bescheiden positie van de Eerste Kamer in ons staatsbestel? Van die uitslag kennismemend, zie ik geen enkele garantie aanwezig dat het stemmingsbeeld zich in de loop van de jaren niet kan wijzigen. Daarom stellen wij voor, hierover duidelijkheid te scheppen en de bevoegdheden van de Eerste Kamer in overeenstemming te brengen met het verwachtingspatroon dat door velen in dit Huis en de Regering ten aanzien van de toekomstige terughoudendheid is ontwikkeld.

Mijn fractie stelt zich principieel op het standpunt dat alleen aan de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het recht toekomt het laatste en beslissende woord te spreken in zaken van beleid doch ook in de wetgevingsprocedure. Als er dan zo'n behoefte bestaat aan een kamer van revisie, laat het dan een kamer van revisie zijn en niet meer dan dat! Daarom stellen wij voor, de bepalingen inzake de wetgevende macht als volgt te wijzigen. Een voorstel wordt wet uiterlijk drie maanden nadat het door de Tweede Kamer is aanvaard. De Eerste Kamer krijgt het recht binnen die termijn een voorstel eenmalig ter heroverweging aan de Tweede Kamer terug te zenden. De Tweede Kamer behoudt echter het laatste en beslissende woord.

Aangezien het hier gaat om een wetsontwerp dat nog in de molen zit, namelijk wetsontwerp 15 047, moeten wij vandaag volstaan met een motie op dit punt. De samenhang met de materie die wij heden bespreken is echter van dien aard dat wij er behoefte aan hebben, deze motie thans in te dienen.

Van Thijn

Wij zien met name een grote samenhang tussen deze motie en het amendement van mevrouw Kappeyne van de Coppello inzake de schrapping van het ontbindingsrecht ten aanzien van de Eerste Kamer. Als de bevoegdheden worden beperkt en de geringe politieke betekenis van de Eerste Kamer wordt geformaliseerd, zal er naar onze mening van de kant van de Regering ook geen behoefte aan bestaan, over het ontbindingswapen te beschikken. Als deze bevoegdheden echter blijven wat zij zijn – zij zijn bij de bestrijding van de gedachtengang van mevrouw Kappeyne door de Regering nader toegelicht – dan acht ik ook de aanwezigheid van het ontbindingswapen noodzakelijk.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een korte opmerking maken over de problematiek van de Kamerontbinding, in dit geval met name van de Tweede Kamer. Gezien onze opvattingen over een meer directe invloed van de kiezers op de beleidsvorming, spreekt het vanzelf dat een termijn van drie maanden bij Kamerontbinding ons een doorn in het oog is. Zo'n langdurige periode doet (en dit leert de ervaring) de relatie tussen de aanleiding tot een conflict-ontbinding en het kiezersoordeel daarover vervagen. Los daarvan is elke bijdrage aan een bekorting van periodes van feitelijke stuurloosheid, hoe bescheiden ook, meegenomen.

Wij betreuren het dat de Kiesraad niet tijdig gereed is gekomen met een advies op dit punt. Het spijt ons ook dat de Minister niet bereid was op spoed aan te dringen, gezien de zorgvuldige planning die wij met de Minister hebben ontwikkeld voor de afhandeling van de integrale grondwetsherziening. De zaak van de inkorting van de termijn bij Kamerontbinding is nu ten principale aan de orde.

Rest ons dus geen andere keuze dan bij deze gelegenheid het beginsel van de inkorting te regelen. Wij hebben een amendement van die inhoud ingediend. De Kiesraad kan dit bij zijn advisering ten aanzien van de wijziging van de Kieswet als uitgangspunt kiezen, indien ons amendement wordt aanvaard. Technisch moet het immers mogelijk zijn, gelet op de geldende periodes in vergelijkbare situaties in diverse andere landen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zou hiermee mijn betoog willen afronden en de motie met betrekking tot de bevoegdheden van de Eerste Kamer thans willen indienen.

De Voorzitter: Ik zou over die motie een suggestie willen doen. U bent zo vriendelijk geweest haar tevoren op mijn tafel te deponeren. De tekst heeft verscheidene vragen bij mij opgeroepen. Ik zou hierover met u graag overleg voeren, voordat ik de motie voorlees en onderzoek of zij voldoende wordt ondersteund. Het lijkt mij niet uitgesloten dat er nog een correctie in de tekst moet worden aangebracht en dan zou ik een tweede keer moeten onderzoeken of de motie wordt ondersteund. Ik geef u in overweging eerst even dit onderling overleg te hebben.

De heer Van Thijn (PvdA): Uitmakend, mijnheer de Voorzitter!

□

De heer Patijn (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Na mijn vriend Van Thijn zou ik aandacht willen besteden aan de volgende onderwerpen:

In de eerste plaats de verkiezingen voor de Staten-Generaal. Daarbij zal ik met name aandacht schenken aan het kiesrecht van buitenlanders die in Nederland woonachtig zijn, het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland en het leeftijdsvereiste en de uitsluitingsgronden.

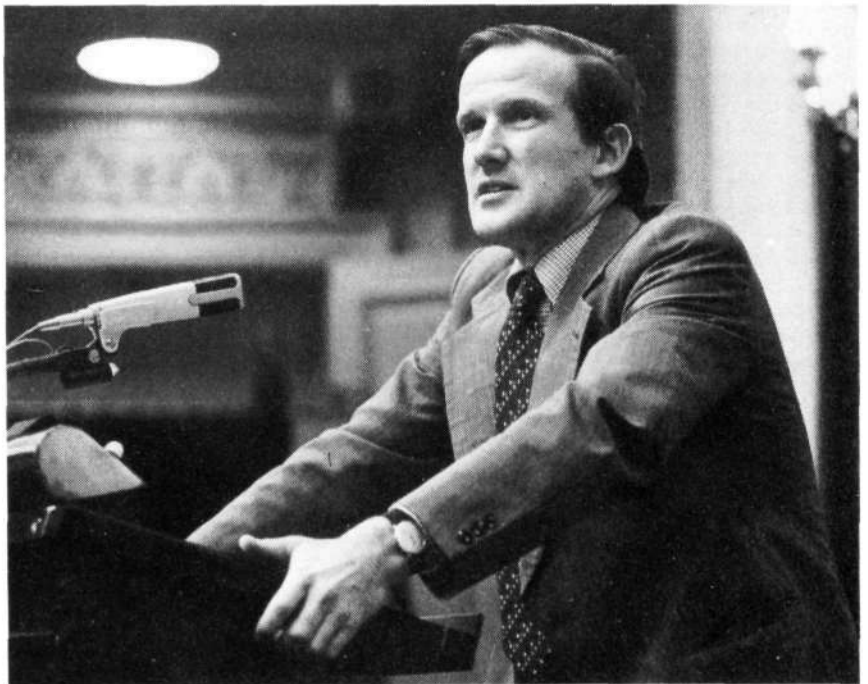
In de tweede plaats de werkwijze van de Staten-Generaal. Daarbij zal ik enkele opmerkingen maken over Prinsjesdag en over de parlementaire onschendbaarheid.

In de derde plaats wil ik het hebben over het geven van inlichtingen door bewindslieden en het recht van enquête.

Verder deel ik mede, dat mijn fractie zonder discussie akkoord gaat met de wetsontwerpen betreffende begroting, de openbaarheid van bestuur en de afschaffing van heerlijke rechten. Dit kan de Minister dus zo al in deze eerste termijn meenemen.

Ik begin met de verkiezingen voor de Staten-Generaal, met name het kiesrecht van buitenlanders die in Nederland woonachtig zijn. Wij hebben hierover in maart van dit jaar al vrij uitvoerig gesproken. Met name is daarbij het Nederlanderschap principieel aan de orde geweest, als basis voor het kiesrecht.

De aanleiding in maart was het bij de wet regelen van het recht voor buitenlanders, te kiezen voor en gekozen te worden in de gemeenteraad. De fractie van de Partij van de Arbeid heeft toen haar steun gegeven aan een amendement van de heer Brinkhorst om het kiesrecht voor niet-Nederlanders uit te breiden tot de verkiezingen voor provinciale staten. Het kiesrecht voor niet-Nederlanders moet opnieuw ten principale aan de orde komen bij de verkiezingen voor de Staten-Generaal, omdat wij vinden, dat de argumenten van de Regering om buitenlanders die in Nederland woonachtig zijn het actieve kiesrecht voor de



De heer Patijn (PvdA)

Patijn

Tweede Kamer te onthouden niet overtuigend zijn. Het draait bij die argumenten voortdurend om de kwestie van een vermenging van loyaliteit, die bij niet-Nederlanders zou kunnen optreden in de internationale politiek. Wij vinden dat niet zo'n sterk argument.

Het is juist, dat de internationale politiek in Nederland een belangrijk onderdeel van regeringsbeleid is. Overigens kunnen wij aan het slaperige gezicht van de Minister nog eens zien, hoe belangrijk dat onderdeel is.

Minister Wiegels: Daarvan zult u spijt krijgen!

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het is echter geen kwestie waarbij men per definitie dubbele loyaliteiten moet hebben. Waarom zou iemand die als niet-Nederlander hier een flink aantal jaren woonachtig is, zich ook op dit punt niet met Nederland gaan identificeren, zeker in een land waar de internationale politiek en de wijze waarop die gevoerd en 'beleden' wordt zo breed geschakeerd is als in dit land?

Hoe is het trouwens met geëmigreerde Nederlanders en hun loyaliteit ten aanzien van de Nederlands-buitenlandse politiek? Is hun loyaliteit ook niet veel meer, ook op dit punt, bij het land waar zij wonen?

Hierbij speelt opnieuw het oude dilemma een rol tussen het territorialiteitsbeginsel en het nationaliteitsbeginsel en het kabinet kiest zonder meer voor het laatste. Bij de Europese verkiezingen was dat anders. Toen was er een gemengd systeem. Wij hebben ons toen niet afgevraagd wat de loyaliteit van een Engelsman die hier te lande zijn stem kon uitbrengen op Cornelis Berkhouwer of Bauke Beumer was ten aanzien van de Nederlands-buitenlandse politiek, zoals die zou worden uitgedragen in het Europese Parlement. Waarom zou die loyaliteit groter zijn dan een hier al vijf of meer jaar wonende Turk of Duitser die met zijn gezin dagelijks met de Nederlands-buitenlandse politiek, belastingwetgeving of huurwetten te maken heeft?

De fractie van de Partij van de Arbeid beschouwt het kiesrecht in de allereerste plaats als een recht, gebonden aan de feitelijke omstandigheden waarin iemand leeft, werkt en woont. De nationaliteit is op zichzelf belangrijk, maar komt toch duidelijk op de tweede plaats. De coördinerend Minister voor het minderhedenbeleid beschouwt dit kiesrecht, althans voor de

Tweede Kamer, anders, namelijk als een recht van Nederlanders voor Nederlanders.

Het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland geldt volgens het voorstel van de Regering voor Nederlanders in Oost en West, waar ook ter wereld. Zij krijgen het kiesrecht voor de Tweede Kamer, tenzij zij bij wet van dit recht zijn uitgezonderd. Er zijn ongeveer 600.000 Nederlanders in het buitenland. In theorie is dit goed voor 10 kamerzetels. Uit de stukkenwisseling blijkt, dat de Regering als uitzonderingen vooraansnog alleen de inwoners van de Nederlandse Antillen beschouwt en zij die nooit in Nederland hebben gewoond. Al de anderen krijgen, na registratie, automatisch kiesrecht voor de Tweede Kamer.

Voor buitenlanders formuleerden Regering en Kamer dit bij de gemeenteraad in de vorm van 'neen, tenzij bij wet het kiesrecht is verleend'. Waarom zou dit ook niet voor niet-ingezetene Nederlanders kunnen gelden, zoals de Regering aanvankelijk zelf ook had voorgesteld? De wijziging die op dit punt is aangebracht is voor ons toch niet volstrekt duidelijk. Ten einde de discussie op dit punt met de Regering in deze behandeling nog eens uitvoerig daarover te voeren, heeft onze fractie een amendement ingediend.

Minister Wiegels: De geachte afgevaardigde kan in de stukken lezen dat het standpunt van de Regering in zeer belangrijke mate is bepaald door het aanvragen in deze Kamer van de motie-Kappeyne van de Coppello. Zijn fractie was daar vóór.

De heer **Patijn** (PvdA): Dat weet ik. Die motie ondersteunen wij ook nog. Er is bij ons geen twijfel dat het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland bij deze grondwetswijziging mogelijk moet worden gemaakt. Echter, er is een discrepantie ontstaan, na de behandeling van het wetsontwerp waarbij het kiesrecht voor de gemeenteraad en de provinciale staten aan de orde was, ten opzichte van de behandeling van buitenlanders hier en Nederlanders in het buitenland, zoals dit nog wordt benadrukt in de Nota van wijzigingen die de Regering heeft ingediend. Dit heeft ons doen besluiten, hoewel wij het beginsel van de motie-Kappeyne van de Coppello blijven ondersteunen, de vraag hoe dit kiesrecht feitelijk wordt verkregen nog eens nader te bezien en hierover met de Regering, via een door ons ingediend amendement, van gedachten te wisselen. Het is dus geen afwijzing van het

beginsel. Het is een afwijzing van de uitwerking die door de Regering is gekozen.

Mijn derde punt betreft de uitsluiting van het kiesrecht en de leeftijdsvereisten. Via een amendement van onze fractie bij de behandeling van de voorstellen over de verkiezingen van raad en staten, hebben wij in artikel 7.6 van de Grondwet bepaald dat alles, wat de vereisten voor personen die aan verkiezingen willen meedoen betreft, in de wetsontwerpen voor de verkiezingen voor de Staten-Generaal zal worden geregeld. Dit is nu aan de orde.

Wat de leeftijdsvereisten betreft stemt de fractie van de Partij van de Arbeid in met het regeringsvoorstel om het actief en passief kiesrecht toe te kennen aan een ieder die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Wij zien geen reden om af te wijken van het vast te stellen beginsel dat de meerderjarigheidsgrens bij 18 jaar komt te liggen. Wij hechten er bovendien erg aan dat dezelfde leeftijd zal gelden voor het actief en passief kiesrecht. De argumentatie van de Regering in de memorie van antwoord dat er een termijn van zes jaar tussen het verlaten van de lagere school en het verkrijgen van kiesrecht moet liggen, staat ons niet zo aan. Wij vinden dit niet het sterkste punt. Er zijn een groot aantal jongeren, met name werkende jongeren, die al op jongere leeftijd met de maatschappij worden geconfronteerd dan op hun achttiende jaar. In die situatie zou men zich kunnen afvragen of het feit dat men deelneemt aan de maatschappij, in zijn werk, er niet toe zou kunnen leiden dat men ook voor de keuzes die worden bepaald in die maatschappelijke omstandigheden, zelf kan meedoen.

Wij willen echter toch één lijn trekken en wij kiezen de leeftijd van 18 jaar voor actief en passief kiesrecht, zonder dat wij elke afweging van de Regering delen. De uitkomst blijft, wat ons betreft, dezelfde.

Ik kom aan de uitsluitingsgronden, de reden waarom men niet aan verkiezingen mag meedoen. Het aantal is in het voorstel van de Regering vermindert tot twee. De bedelaars, dronkaards en landlopers zijn bij de uitsluitingsgronden terecht als anachronismen geschrapt. Wij vragen ons af of de Regering niet verder moet gaan en ook de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht bij veroordeling van ten minste één jaar, zou moeten schrappen. Naar ons oordeel heeft deze bepaling haar betekenis verloren.

Patijn

Dit blijkt ook uit de stukken. De Regering noemt niet één argument voor handhaving. Op herhaalde vragen vanuit alle fracties of zij een paar voorbeelden kan noemen, waarbij deze ontzetting het geval kan zijn, of het aantal gevallen waarin dit is voorgekomen, blijft de Regering het antwoord schuldig.

Ik heb gemerkt dat het idee bij het CDA steun ondervindt om in ieder geval dit element – nu het feitelijk zijn betekenis heeft verloren – uit de Grondwet te schrappen.

Mijn fractie aarzelt nog over de tweede uitsluitingsgrond. Het gaat daarbij om de personen die onder curatele zijn gesteld. Uit de stukken blijkt dat het in 1977 ongeveer 725 personen betrof. Dat is dus een klein aantal. Het argument voor handhaving van deze uitsluitingsgrond is door de Regering – in de beperkte zin, zoals de Regering zelf stelt – uiteengezet in de stukken. Wij vonden die uiteenzetting nogal indrukwekkend. Wij weten dat er op dit punt een amendement van de heer De Kwaadsteniet voorligt om ook deze uitsluitingsgrond te schrappen, maar wij wachten nog even met het bepalen van ons eindoordeel op de verdere gedachtenwisseling. Op dit punt komen wij terug bij ons oordeel over de verschillende amendementen.

Ik kom nu tot de werkwijze van de Staten-Generaal. Allereerst gaat het daarbij om Prinsjesdag. Wij behoeven na de stukkenwisseling niet zo heel veel meer te zeggen. Wij raken af van de dwingende derde dinsdag in september als wij dit bij wet zouden willen bepalen. Je kunt je bij voorbeeld voorstellen dat wij in de toekomst gaan leven met een Prinsjesdag op 31 augustus, als officiële nationale feestdag op de verjaardag van oud-koningin Wilhelmina. Dat lijkt aantrekkelijk voor de bevolking – aantrekkelijker dan de vrieskou van 31 januari – en voor het werk van de Kamers, want die winnen drie weken ten opzichte van de derde dinsdag in september. Er is alle reden, haast te maken met een mogelijkheid van uitwerking van deze toekomstige grondwetsbepaling.

Het tweede punt dat ik bij de werkwijze van de Staten-Generaal aan de orde stel is de immuniteit van personen die in de Kamer verschijnen. Hier is één vraag aan de orde: wat is de positie van personen die op verzoek van een der Kamers dan wel op eigen verzoek worden gehoord? De Regering deelt mee dat slechts de in het desbetreffende artikel van de Grondwet genoemde personen parlementaire on-

schendbaarheid genieten. Voor alle duidelijkheid constateer ik dat het dus niet gaat om diegenen die worden gehoord of deelnemen aan fractievergaderingen

In fractievergaderingen genieten, als ik het goed begrijp, trouwens ook parlementariërs geen immuniteit voor wat zij daar zeggen of schrijven. Alles leek helder: parlementaire onschendbaarheid strekt zich uit tot leden van de Staten-Generaal, tot de ministers en staatssecretarissen en tot de personen die door de ministers of staatssecretarissen zijn aangewezen om hen bij te staan. Het gaat daarbij dus om hun ambtenaren of daarmee gelijkgestelden. Een levend voorbeeld van deze laatste categorie zit tegenover ons; de door ons zeer gewaardeerde regeringscommissaris professor Simons. Deze immuniteit geldt voor 'vergaderingen van de Staten-Generaal'.

Er is echter een nota van wijzigingen gekomen. Daarin breidt de Regering de laatste categorie uit tot 'andere personen die deelnemen aan de vergaderingen'.

In een toelichting deelt de Regering mee dat zij dit doet om de kring van personen voor wie parlementaire onschendbaarheid geldt, uit te breiden. Het kan daarbij bij voorbeeld gaan om personen die kamerleden bijstaan bij de verdediging van een initiatief-wetsontwerp. Daarmee ga ik akkoord. Betekent dat echter dat de Regering er tevens mee instemt dat de Kamers via hun reglementen van orde daaraan ook nog andere personen met recht van immuniteit kunnen toevoegen of zit dan toch weer de beperking in de betekenis van het begrip 'vergaderingen van de Staten-Generaal'? Zijn hoorzittingen en fractievergaderingen geen vergaderingen in de zin van de Grondwet? Graag krijg ik opheldering van de Regering, alvorens wij ons eindoordeel over deze nota van wijzigingen geven.

Het volgende punt betreft het geven van inlichtingen. Wij benaderen dit punt vanuit het absolute recht van minderheden en individuele leden van de Staten-Generaal op inlichtingen. Dat is een recht dat naar ons oordeel in de Grondwet zou moeten zijn verankerd.

Wij denken dat de Regering en wij hier niet zoveel van mening verschillen over de uitgangspunten van dit recht. De vraag is alleen of dit recht in de Grondwet moet staan, dan wel dat wij genoegen nemen met het feit dat, zoals de Regering het omschrijft, in de huidige grondwettelijke bepaling 'een zeker recht van een Kamerminoriteit op inlichtingen opgesloten kan worden geacht'. Dit is ons te vaag.

Als wij het eens zijn, laten wij het dan ook vastleggen. Het CDA heeft hiervoor een nuttige suggestie bij amendement aangedragen. Wij zullen dit graag ondersteunen.

Meer moeite hebben wij met de opmerkingen van de Regering dat 'het individuele vragenrecht nriet beschouwd moet worden als een directe toepassing van het recht van het parlement op inlichtingen. Een essentieel verschil is immers dat individuele vragen niet gesteld worden in het kader van een door de Kamer aan de orde gesteld onderwerp'. Waarom deze constructie? Hoe wordt een onderwerp door de Kamer aan de orde gesteld? Dat kan toch ook via schriftelijke of mondelinge individuele vragen? Men kan zich in theorie zelfs een individuele vraag voorstellen, gesteld door 150 Kamerleden!

Het loskoppelen van het individuele vragenrecht als één van de vormen waarin het recht op inlichtingen door het parlement wordt uitgeoefend, is onjuist en het holt dit recht uit. De verschoningsgrond voor bewindslieden dat zij geen inlichtingen verstrekken die in strijd zijn met 'het belang van de staat' blijft bestaan. Wij leggen ons daarbij neer, omdat welke andere formule ook toch weer zo ruim zou zijn geformuleerd dat het netto effect hetzelfde zou zijn. 'Het belang van de staat' is altijd nog minder erg als uitsluitingsgrond dan het nog vagere 'openbaar belang'.

Mijn slotopmerking betreft het recht van onderzoek, of, zoals mevrouw Kappeyne graag pleegt te zeggen, het enquêterecht. De bepalingen over het recht van onderzoek zijn vergeleken bij de huidige Grondwet, slechts tekstueel gewijzigd. Het blijft, zo meent de Regering, een zaak van de Kamers als zodanig en niet die van een parlementaire minderheid. Naar ons oordeel is het recht van enquête een essentieel onderdeel van het recht op het verkrijgen van inlichtingen. Nu wij dit laatste willen toekennen aan minderheden, vinden wij dat wij dit bij het enquêterecht niet achterwege kunnen laten. Een amendement is daartoe door collega Waltmans en mij ingediend.

□

De heer **Faber** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De kern van onze constitutionele monarchie wordt gevormd door het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit beginsel vindt in belangrijke mate zijn uitwerking in de plicht van bewindslieden om door het parlement gevraagde inlichtingen



De heer Faber (CDA)

te verschaffen. Graag zeg ik het Thorbecke na: 'Verantwoorden betekent in de eerste plaats dat de Minister antwoord geeft.' Het bestaande artikel 104 Grondwet, dat de inlichtingsplicht regelt, is inmiddels meer dan 130 jaar oud: in 1848 werd het in de Grondwet opgenomen. De toelichting van de Regering was toen even summier als doeltreffend:

'De pligten van de hoofden der departementen van algemeen bestuur om aan de Kamers de verlangde inlichtingen te geven, is aan hunne betrekking tot de vertegenwoordiging zoo naauw verbonden, dat het voorschrijf zich zelf rechtvaardigt.'

De Tweede Kamer dacht er kennelijk ook zo over. Er werd bij de behandeling van het betreffende grondwetsontwerp geen woord aan dit artikel gewijd!

Dat is later wel eens anders geweest. In dit verband wil ik in herinnering roepen het debat dat ruim twintig jaar geleden gevoerd is in deze Kamer naar aanleiding van een interpellatie-Burger. Dit debat behoeft niet herhaald te worden, maar belangrijk is de verwerping van een tweetal moties, een motie-Burger en een motie-Samkalden.

In de motie-Burger werd uitgesproken dat de antwoordplicht van de Ministers ex artikel 104 zich uitstrekt tot alle inlichtingen welke de leden binnen het kader van het Reglement van Orde verlangen. Ik kom er nog op terug, maar ik heb het gevoel – ik zie dat

graag bevestigd – dat door dit wetsontwerp de motie als het ware is ingehaald, dat dit probleem uit de wereld is.

Daarnaast werd de motie-Samkalden afgewezen, waarin gesteld werd dat in geval van een interpellatie Ministers gebonden zijn de gestelde vragen óf te beantwoorden, óf de beantwoording uitsluitend te weigeren met een beroep op de in het tweede lid van artikel 104 van de Grondwet genoemde verschoningsgrond.

Ik teken er nog wel bij aan dat uit de bijdragen van de participanten in dat debat, die meegewerkt hebben aan de verwerping van de motie, soms duidelijk doorklonk een zekere spijt dat de toenmalige Minister-President zich in dat debat niet had willen beroepen op de verschoningsgrond.

Wij zijn inmiddels twintig jaar verder. In de memorie van antwoord wordt terecht opgemerkt, dat de tijd wat deze problematiek betreft niet stil heeft gestaan. Volgens de memorie van toelichting was met de verwerping van beide moties niet het laatste woord over de uitlegging en de toepassing van de grondwettelijk vastgelegde antwoordplicht gezegd. Blijkens de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag huldigt de huidige Regering hetzelfde standpunt.

Wij willen ons als CDA-fractie van harte aansluiten bij de op blz. 3 in de nota naar aanleiding van het eindver-

slag vermelde opvatting van de Regering, dat bewindslieden in beginsel alle vanuit het parlement gevraagde inlichtingen moeten verschaffen.

Maar met deze adhesiebetuiging ben ik er nog niet. Als het gaat om de antwoordplicht, zijn er in ieder geval drie vraagpunten, die ik even langs wil lopen.

1. Behoort het individuele vragenrecht wel of niet onder de directe werking van het onderhavige grondwetsartikel te vallen?

2. Moet, als het erop aankomt, de gevraagde inlichting wel of niet gedragen worden door een kamermeerderheid?

3. Wat moet verstaan worden onder de beperking dat 'in beginsel' de gevraagde inlichtingen verschaft moeten worden, dus de kwestie van de verschoningsgronden?

Allereerst de kwestie van het individuele vragenrecht. De vorige Regering stond blijkens de memorie van toelichting op het standpunt dat dit recht niet rechtstreeks valt onder de grondwettelijke bepaling. En in de memorie van antwoord lieten de huidige bewindslieden er geen enkele twijfel over bestaan, dat zij in ieder geval wat dit betreft in de voetstappen van hun voorgangers wensten te treden.

In tegenstelling tot de conclusie van de heer Patijn – ik kom kennelijk tot een andere afweging op grond van de nota naar aanleiding van het eindverslag – moet ik zeggen dat het in onze ogen zonder meer opmerkelijk is dat de Regering thans, zonder dat er in het eindverslag nieuwe vergezichten geopend zijn – integendeel – op het punt van het individuele vragenrecht, naar mijn gevoel helemaal door de wind gaat. Dat gebeurt zonder veel argumentatie.

De Regering vraagt zich af of de in het verleden ontwikkelde bezwaren wel zo essentieel zijn. Daarmee is in feite de kous af: met deze weinig expliciete en nauwelijks onderbouwde uitspraak is het individuele vragenrecht in onze ogen dan plotseling onder de directe werkingssfeer van de Grondwet gebracht. Om te voorkomen, dat deze weinig consistente opstelling later de kwalificatie van flodderigheid ten deel zal vallen, vind ik, dat in dit debat ten minste van de bewindslieden verwacht mag worden, dat zij nader ingaan op een aantal bezwaren, die zij (en hun ambtsvoorgangers) eerder ontwikkelden tegen de gedachte het individuele vragenrecht rechtstreeks te plaatsen onder de werking van de Grondwet.

Ik loop de bezwaren, die door de vorige en de huidige Regering zijn ontwikkeld, nu even langs. In de eerste plaats is er het argument, dat individuele vragen niet gesteld worden in het kader van een door de Kamer aan de orde gesteld onderwerp. In de memorie van antwoord heette het nog, dat die 'een essentieel verschil' is met de vragen, die vanuit de Kamer aan de Regering worden voorgelegd. In de nota naar aanleiding van het Eindverslag vraagt de Regering zich vervolgens af, zonder nadere argumentatie, of dit verschil wel echt essentieel is. Gaarne zou ik op dit punt een duidelijke toelichting horen van de bewindslieden.

In de tweede plaats zou ik het op prijs stellen, dat de Regering duidelijkheid verschaft over het bezwaar, dat door de Staatscommissie is aangevoerd en dat blijkens de memorie van toelichting gedeeld werd door het vorige kabinet, namelijk 'dat het te ver zou gaan de Regering te verplichten alle vragen van individuele kamerleden — ongeacht de omstandigheden waaronder zij zijn gesteld, de vorm waarin zij zijn gegoten, en het onderwerp waarop zij betrekking hebben — te beantwoorden'.

In de derde plaats is er het argument, dat de bewindslieden zelf hebben ontwikkeld in de memorie van antwoord. Daarin maken zij een onderscheid tussen een aanvankelijke en een definitieve weigering van de Regering om bepaalde inlichtingen te verstrekken. De redenering in de memorie van antwoord kwam er op neer, dat het om praktische redenen denkbaar is, dat een Regering in eerste instantie weigert bepaalde inlichtingen te verschaffen. En de Regering vond, dat een dergelijke weigering niet beschouwd moet worden als zijnde in strijd met de Grondwet.

Nu de Regering blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag overstag gegaan is en het individuele vragenrecht wél onder de directe werking van de Grondwet wil brengen, ligt het uiteraard zeer voor de hand te vragen hoe de bewindslieden thans aankijken tegen dit eerder in de memorie van antwoord door hen aangevoerde bezwaar. Ik zou daar graag nadere opheldering over krijgen.

Voor alle duidelijkheid: ik stel deze vragen omdat ik vind, dat een Regering en een parlement het zich niet mogen veroorloven, dat er bij de behandeling van een belangrijke grondwetsbepaling als de antwoordplicht allerlei losse einden blijven wapperen.

Dat zou niet stroken met de zorgvuldigheid, waarmee een dergelijke zaak behandeld behoort te worden.

Ik heb mijn vragen dus niet te berde gebracht omdat mijn fractie zich niet zou kunnen verenigen met het uiteindelijke standpunt van de Regering. Alles afwegende zijn we uiteindelijk tot de conclusie gekomen, dat het onjuist zou zijn om het individuele vragenrecht niet direct te laten vallen onder de werkingssfeer van de onderhavige grondwetsbepaling. En dat hangt samen met het standpunt, dat wij huldigen met betrekking tot dat andere belangrijke vraagstuk: moet, als het puntje bij het paaltje komt, het vragen van inlichtingen wel of niet door een kamermeerderheid worden gedragen?

Wij zijn het eens met de Regering, dat de suggestie van de Staatscommissie moet worden afgewezen om in de nieuwe Grondwet op te nemen, dat de bewindslieden verplicht zijn te antwoorden op door de Kamer verlangde inlichtingen. Dan zou het recht op inlichtingen gereduceerd kunnen worden tot een recht van de kamermeerderheid. De kwaliteit van een democratie kan in belangrijke mate afgelezen worden uit de wijze waarop met minderheden wordt omgegaan: met minderheden in de samenleving en in de maatschappij, misschien met minderheden in een partij, maar ook met minderheden in het parlement.

Eén van wezenskenmerken van ons democratisch stelsel is de controle van het regeringsbeleid door de Staten-Generaal. Daarbij kan de oppositie, kunnen minderheden in het parlement, een zeer belangrijke rol vervullen. Daarvoor is nodig, dat over de noodzakelijke informatie wordt beschikt. Vandaar, dat we ons er geheel in kunnen vinden, dat de Regering de meerderheidsconceptie van de Staatscommissie niet heeft willen volgen.

Ook kan ik instemmen met de zienswijze van de Regering, dat de eventuele opneming in de Grondwet van een bepaling dat een gekwalificeerde minderheid recht heeft op inlichtingen als bezwaar heeft, dat op zo'n manier voedsel gegeven wordt aan de gedachte, dat minderheden, die beneden de in de Grondwet neergelegde grens blijven geen aanspraak zouden kunnen maken op inlichtingen van de Regering. Dat kan en mag de bedoeling niet zijn. Het is derhalve in onze ogen juist, dat zowel de meerderheidsconceptie als de gedachte van een gekwalificeerde minderheid door de Regering wordt afgewezen. Aan de formulering van het wetsontwerp kleven echter ook nadelen.

De Regering heeft in het voetspoor van het bestaande artikel 104 gekozen voor een open formule: Ministers en Staatssecretarissen moeten de Kamers de verlangde inlichtingen verschaffen indien dat niet in strijd is met het belang van de Staat. Cruciale vraag (en in dit verband herinner ik aan de in 1959 verworpen motie-Samkalden): door wie moeten die inlichtingen verlangd worden? De open formulering van het wetsontwerp geeft volgens de Regering steun aan de ontwikkeling, die zich in de praktijk allengs heeft voltrokken, waardoor ook parlementaire minderheden er recht op hebben, dat door hen verlangde inlichtingen verstrekt worden. Deze praktijk heeft volgens de Regering voor de toekomst een normatieve betekenis. Dat is zonder meer een groot pluspunt van de voor het wetsontwerp gekozen redactie.

Alle water van de zee wast echter niet af, dat dezelfde redactie het ook mogelijk maakt, dat te eniger tijd, bij voorbeeld om redenen van politieke opportuniteit, de klok weer teruggedraaid kan worden naar de meerderheidsconceptie. De CDA-fractie meent, dat er alles voor te zeggen is om dat uit te sluiten. Dat kan door de tekst aldus te amenderen, dat het artikel als volgt komt te luiden:

De Ministers en Staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door één of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat. Op deze manier kunnen discussies in de toekomst voorkomen worden over de vraag of de verlangde inlichtingen wel of niet door een kamermeerderheid gedragen dienen te worden. Discussies, die zullen ontbranden als het politiek gezien opportuun is. Dan kan ook in de Kamer het bloed wel eens gaan kruipen waar het niet zou behoren te gaan, zodat de uitkomst analoog wordt aan die van het debat in 1959.

Ons amendement wil die mogelijkheid uitsluiten. Gezien de standpunten, die de Regering bij de schriftelijke voorbereiding heeft vertolkt, neem ik aan, dat het amendement aansluit bij het gedachtegoed van de Regering op dit punt.

Ik teken hierbij aan, dat het gaat om een grondwettelijk voorschrift aan het adres van de bewindslieden om de verlangde inlichtingen te verstrekken. Desgewenst bepaalt de Kamer (de kamermeerderheid) of aan dit voorschrift is voldaan. Daarbij kan ten volle tot gelding komen wat Buys indertijd

Faber

al opmerkte: op dwaze vragen kan men dwaze antwoorden geven en op onbenullige vragen kan men onbenullige antwoorden geven.

De verschoningsgrond 'in strijd met het belang van de Staat' is weinig specifiek. Er zijn echter tot dusver geen concrete suggesties aangedragen, die dit bezwaar op effectieve wijze onderwerpen. We zijn het eens met de Regering dat de zaak er niet beter op zou worden als bij voorbeeld de uitzonderingsgronden van de Wet Openbaarheid van Bestuur overgenomen zouden worden. Daardoor zouden inlichtingen die thans vertrouwelijk aan de Staten-Generaal gedaan kunnen worden, überhaupt niet meer verstrekt kunnen worden. De in het wetsontwerp genoemde verschoningsgronden ontleent, om met de voormalige minister van Justitie, Polak, te spreken, niet in de laatste plaats zijn naam aan het feit 'dat de Regering erdoor genoopt wordt er uitdrukkelijk een beroep op te doen en voor dat beroep argumenten aan te voeren' (Bestuurswetenschappen, januari/februari 1979). Daarin ligt mede, zoals de heer Samkalden op 16 februari 1965 in de Eerste Kamer opmerkte, een bescherming van de minderheid opgesloten.

Blijft natuurlijk het probleem, dat het mogelijk is gebleken, dat inlichtingen geweigerd worden, terwijl het belang van de Staat niet in het geding is. Een voor de hand liggend voorbeeld is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Naar mijn mening heeft Polak er terecht op gewezen, dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in het belang van de Staat is en zelfs tegen het belang van de Staat kan ingaan.

In zou hier graag het oordeel van de bewindslieden over hebben omdat deze opvatting haaks staat op de opmerking in de memorie van toelichting, dat de privacy onder de verschoningsgrond 'belang van de Staat' kan vallen.

Voorts zou ik in herinnering willen roepen het in 1964 door de heren Drees en Oud uitgebrachte advies over de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis. De scribenten komen daarin tot de conclusie, dat er geen sprake van constitutioneel handelen kan zijn van bewindslieden, als ze weigeren inlichtingen te verstrekken over zaken, die ze niet van voldoende openbaar belang achten. Uiteraard beoordeelt de Kamer uiteindelijk of daar genoegen mee genomen kan worden. Maar dat is dan wel weer de kamermeerderheid!

Regering en de CDA-fractie zitten naar mijn gevoel op hetzelfde spoor, als het gaat om het veilig stellen van de belangen van minderheden in het parlement. Het door ons ingediende amendement beoogt dat nog wat nader vast te leggen, zodat de klok niet teruggedraaid kan worden. Dan blijft er echter toch nog een soort schemergebied, doordat het verstrekken van inlichtingen achterwege blijft door een impliciet of expliciet beroep op het afwezig zijn van het 'openbaar belang'. Ik zou het zeer op prijs stellen als de Regering haar mening zou willen geven over dit vraagstuk.

Ten slotte nog een enkele opmerking over het recht op onderzoek (we hebben overigens een voorkeur voor de term 'recht op enquête'). Er is hier sprake van een zekere ambivalentie: de Regering zou dit recht eigenlijk ook toe willen kennen aan parlementaire minderheden, maar ze schrikt daar wegens praktische redenen voor terug. Mijn fractie kan instemmen met de opvatting van de Regering, dat een kamermeerderheid hoort te beslissen over hantering van deze ingrijpende bevoegdheid. Zouden er echter geen tussenoplossingen denkbaar kunnen zijn? Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de situatie in de Bondsrepubliek.

Daartoe zouden bij de wet regels gesteld kunnen worden. Vandaar, dat ik erg geïnteresseerd ben in het antwoord van de bewindslieden op de volgende twee vragen. Wat bedoelen ze in de nota naar aanleiding van het eindverslag met de uitspraak, dat een eventueel minderheidsrecht 'met zoveel woorden in de Grondwet (of via delegatie in de wet) genoemd moet worden? En wat moet ik me er bij voorstellen, dat de Regering een 'voorkeur' heeft voor een regeling in de Grondwet? Dat houdt in, dat een regeling in de wet niet uitgesloten hoeft te worden. Deze vragen vloeien voort uit de constatering, dat ik in de benadering van de Regering een zekere spanning bespeur: de uit democratisch oogpunt gewenste ruime opvatting ten aanzien van het recht op enquête vindt om praktische redenen geen vertaling in de betreffende bepaling van het wetsontwerp. Dat laat in zekere zin een onbevredigend gevoel achter. Vandaar, dat ik ook met betrekking tot deze materie met belangstelling uitzie naar de nadere uiteenzetting van de kant van de Regering.

De heer **Patijn** (PvdA): Waarom wil de heer Faber, als hij in het artikel over het verkrijgen van inlichtingen het individuele verkrijgen van inlichtingen uitdrukkelijk wenst te regelen, omdat

er staat dat de Ministers en de Staatssecretarissen de Kamers de inlichtingen geven, dan geen regeling in de Grondwet waarbij het bij het enquête-recht gaat om: de Kamers hebben het recht van onderzoek? Ik dacht dat deze artikelen parallel liepen. De heer Faber voorziet een grondwettelijk recht voor een minderheid op het geven van inlichtingen, maar wil een en ander bij wet regelen als het om het enquêterecht gaat. Dat is inconsistent.

De heer **Faber** (CDA): Het is een uiterst complexe materie. In tweede instantie wil ik er wel op ingaan. Nu wil ik een tegenvraag stellen. Als ik mij goed herinner, ligt een amendement van de heer Patijn op tafel, waarin het gaat om een aantal van 30 personen bij het recht op onderzoek. Waarom 30 en niet 1 of meer?

De heer **Patijn** (PvdA): Ik heb aansluiting gezocht bij een bepaling in de Grondwet met betrekking tot het recht, een integrale overeenkomst uitdrukkelijk goed te keuren. Op een gegeven moment doe je een keuze voor een bepaald aantal. Je kan best zeggen, dat een onderzoek kan worden gevraagd door één lid der Kamer. Ik meen dat dit te ver gaat. Ik heb aansluiting gezocht bij een bepaling in de Grondwet.

De heer **Faber** (CDA): Dat begrijp ik. De heer Patijn trekt een parallel tussen de inlichtingen- en antwoordplicht en het recht op onderzoek. Hij verwijt mij inconsistentie, omdat ik met betrekking tot de inlichtingenplicht wil spreken over 'een of meer leden' en niet het recht van onderzoek wil toekennen aan een minderheid.

In tweede termijn wil ik erop ingaan. Ik wijs er overigens op dat, als er consistentie zou zijn in de benaderingswijze van de heer Patijn, hij ook met betrekking tot het recht op enquête zou moeten spreken over 'een of meer leden'. Ik zien niet in, waarom de drempel daarbij moet worden gelegd bij 30 leden. Dit is mijn antwoord, methodisch gezien.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.10 uur tot 14.02 uur geschorst.

Regeling van werkzaamheden

De **Voorzitter**: Op verzoek van de vaste Commissies voor Volksgezondheid en voor Landbouw en Visserij bepaal ik nader dat de openbare vergadering van die commissies over de Brief van de Ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Landbouw en

Voorzitter

Visserij over de uitvoering van de Vleeskeuringswet (12 124, nr. 6) welke hedenavond zou worden gehouden, tot een nader te bepalen datum is uitgesteld.

Ik zou de Kamer willen zeggen hoe ik mij het verdere verloop van de werkzaamheden vanmiddag, vanavond en morgen voorstel. Ik vermoed dat het nodig is, de eerste termijn van de Kamer over de wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet te onderbreken, opdat vanavond het antwoord van de Regering in eerste termijn over het wetsontwerp inzake de indexeringsproblematiek geheel kan worden afgerond. Wij zouden dan morgen kunnen beginnen met het debat over het Verslag van het mondeling overleg herstructurering ijzergieterij, om vervolgens het wetsontwerp inzake de indexeringsproblematiek geheel af te handelen. Vervolgens kunnen wij het debat houden over de provinciale vrouwenemancipatiebureaus en het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria; dit om te bevorderen dat de stemmingen over het wetsontwerp inzake de indexeringsproblematiek aansluitend op de behandeling van dit wetsontwerp, op een tijdstip voor de avondpauze kunnen worden gehouden. Dat lijkt mij niet onmogelijk. Wordt echter bij de behandeling van dit wetsontwerp nog een schorsing van enige omvang ingelast, dan lijkt het mij noodzakelijk, om geen tijd verloren te laten gaan, het debat over de provinciale vrouwenemancipatiebureaus en het Bijstandsbesluit tussen te voegen. Misschien is er in de loop van de avond nog enige tijd over voor de behandeling van de wetsontwerpen inzake de Grondwet, maar daaromtrent ben ik pessimistisch gestemd. Wij zullen daarmee in ieder geval de volgende week moeten doorgaan.

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik vind het altijd een slecht gebruik een eerste termijn te onderbreken, zeker voor een periode van een week. Ik begrijp dan niet de zin van het eerder gedane voorstel, nu met de Grondwetswijzigingen te beginnen. Wij hadden ons dan nu de moeite kunnen besparen en die wetsontwerpen in één keer kunnen afhandelen.

De **Voorzitter**: Neen, dat kon niet. Toen ik vanmorgen hoorde dat de Minister van Binnenlandse Zaken niet om kwart over tien aanwezig kon zijn, heb ik mij onmiddellijk in verbinding gesteld met de Minister van Sociale Zaken, met de vraag of hij om kwart over tien kon antwoorden, maar dat

kon niet en dat was heel begrijpelijk. Ik kon toen niet anders dan de vergadering uitstellen totdat de Regering aanwezig kon zijn. Daardoor is helaas bijna anderhalf uur verloren gegaan.

Nu zitten wij in de tijds-klem. Ik neem aan dat de Kamer inderdaad de eerste termijn van de kant van de Regering over de indexeringsproblematiek wil afhandelen. Het is niet helemaal uitgesloten, maar het lijkt mij wel weinig waarschijnlijk, dat wij de eerste termijn over de Grondwetswijzigingen, waarbij tot nu al weer 20 minuten meer zijn gebruikt dan was aangegeven, kunnen afhandelen. Zo is dat. Er zitten maar 60 minuten in een uur. Dat is het probleem.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Hoe laat moet het antwoord van de Regering over het wetsontwerp inzake de aanpassingsmechanismen dan beginnen?

De **Voorzitter**: Na de avondpauze.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Ik neem aan, dat u daarvoor een planning hebt gemaakt.

De **Voorzitter**: In principe om acht uur, maar het is bovendien niet uitgesloten dat er nog een puntje aan de agenda wordt toegevoegd.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Na het antwoord inzake de aanpassingsmechanismen, begrijp ik.

De **Voorzitter**: Neen, in de loop van de avond!

Het woord is aan de heer Knol, die het heeft gevraagd.

De heer **Knol** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zou graag via u de Kamer het volgende willen verzoeken.

Tijdens de maandag jongstleden gehouden openbare commissievergadering is bij het onderdeel Verslag van een werkbezoek aan enkele landen in Afrika door mij een motie ingediend (15 800, hoofdstuk V, nr. 64) die betrekking heeft op de momenteel zeer moeilijke financiële positie van Tanzania. Wij beogen er mee, op korte termijn vanuit Nederland aan een oplossing van de Tanzaniaanse problemen mee te werken.

Aangezien normaal gesproken over deze motie pas zou kunnen worden gestemd gelijktijdig met de stemmingen over hoofdstuk V van de begroting, onderdeel Ontwikkelingssamenwerking, en deze stemmingen met grote waarschijnlijkheid niet gehouden zullen worden voor eind februari, begin maart van het volgend jaar, verzoek ik de Kamer de stemming over

mijn motie nog vóór het kerstreces te laten plaatsvinden. Gelet op de strekking van de motie, zou stemming over de motie na de begrotingsbehandeling hieraan afbreuk doen. Het op de motie betrekking hebbende gedeelte van het stenografische verslag zou in de vorm van noodhandelingen tijdig aan de leden van de Kamer kunnen worden verstrekt.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, aan het verzoek van de heer Knol te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Hartmeijer, die het heeft gevraagd.

De heer **Hartmeijer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Namens de bijzondere commissie die zich bezighoudt met de Rijnzoutproblematiek verzoek ik u de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 4 december jl. volgende week op de agenda te zetten. Hieraan voeg ik toe dat de bijzondere commissie ermee akkoord zou gaan, als de spreektijd voor alle fracties zou worden vastgesteld op vijf minuten.

De **Voorzitter**: Naar mij blijkt, is de Kamer bereid, over het verzoek van de bijzondere commissie onmiddellijk te beslissen. Ik stel voor, aan het verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik zal mij nog beraden over het meest geschikte tijdstip waar- op het debat over de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zou kunnen plaatsvinden. Het debat zal dan volgende week woensdag of donderdag moeten worden gehouden. Ik denk dat donderdag het meest waarschijnlijk is.

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

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (14 222);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal (14 223);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot

Voorzitter

verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de werkwijze van de Staten-Generaal (14 224);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek (14 225, R1051);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting (14 226);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur (14 348);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten (14 457).

De algemene beraadslaging wordt hervat.



De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De voorstellen van de Regering betreffende de inrichting en de samenstelling beogen 'geen veranderingen van betekenis' in de positie van de beide Kamers der Staten-Generaal. Bepalend hierbij is geweest de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet (12 944, nr. 22) bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

Mijn fractie heeft waardering voor de lijn, welke het vorige kabinet en dit kabinet ter zake hebben getrokken. Men heeft zich zeer consequent aan de inhoud van de motie-De Kwaadsteniet gehouden. Er wordt regelmatig, soms naar mijn indruk met een zekere overgave naar verwezen. In een enkel geval – ik kom daar nog op terug – heeft men zich naar mijn gevoel zelfs te stringent aan die motie gehouden, misschien zou ik haast zeggen 'vastgeklampt'.

Omdat daarover in de schriftelijke gedachtenwisseling een opmerking is gemaakt, zou ik willen zeggen, dat er inderdaad geen behoefte bestaat tot codificatie van ongeschreven regels van staatsrecht, waarop het Nederlandse parlementaire stelsel berust, althans in het algemeen gesproken niet. Er zouden zich overigens best eens ontwikkelingen kunnen voordoen,

welke het wenselijk maken, misschien zelfs noodzakelijk tot codificatie over te gaan, eventueel zelfs in de zin van inhoudelijke wijziging van de Grondwet op bepaalde punten.

Er is in de memorie van toelichting opgemerkt, dat de voorstellen 'geen verandering van betekenis' beoogden. In het voorlopig verslag merkten wij op, dat nog nader zal moeten blijken in hoeverre daarvan al dan niet terecht gesproken wordt.

Nu hebben wij in datzelfde voorlopig verslag kunnen lezen, dat de leden van de VVD-fractie 'met instemming (hadden) kennis genomen van de accentverschuiving naar meer zelfstandigheid (.....) van de Staten-Generaal, zoals die tot uitdrukking komt in het voorstel tot wijziging van de procedure volgens welke de voorzitters van beide Kamers worden benoemd'. Daaraan wordt onmiddellijk nog toegevoegd: 'Voormelde leden zagen hierin niet slechts de bevestiging van een historisch gegroeide ontwikkeling doch ook een na te streven doel voor de toekomst in de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering, die beide vanuit een zelfstandige, eigen verantwoordelijkheid tot samenwerking moeten geraken. Op beide Kamers rust de plicht aan haar zelfstandige positie, waar nodig, in de politieke besluitvorming gestalte te geven.'

Zo gezien gaat het hier dus blijkbaar om een niet gering te achten voorstel. De Regering vindt dat ook. Zij zegt immers in de memorie van antwoord:

'Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie instemden met de accentverschuiving naar meer zelfstandigheid van de Staten-Generaal, zoals die tot uitdrukking komt in het voorstel tot wijziging van de procedure volgens welke de Voorzitters van beide Kamers worden benoemd. Met belangstelling en instemming namen wij kennis van hun visie op de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering.'

Hebben wij nu met dit zo belangrijk geachte voorstel te maken met een voorstel, dat toch 'geen veranderingen van betekenis' beoogt in de positie van de beide Kamers der Staten-Generaal? Is hier nu toch iets ontglipt aan de klem van de motie-De Kwaadsteniet? Wel, men zij gerust, wij menen van niet. Wij menen eerder, dat wij hier te maken hebben met iets dat lijkt op codificatie van een ongeschreven regel van staatsrecht. En daar hebben wij in dit geval geen grote moeite mee.

Wanneer wij het overigens hebben over meer zelfstandigheid van het parlement is het bij voorbeeld van veel meer belang hoe het gaat met de be-

leidsvaststelling. Zo zijn wij van mening dat het regeren per nota zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Dit is onzerzijds ook reeds uitgesproken bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken op 16 oktober jl. Nota's zijn als beleidsbepalend element voor de overheid onmisbaar, maar daar, waar deze beleidsbepaling vertaald moet worden in beleidsvaststelling, zal zij, zeker op de terreinen waar zij de staatsburgers raakt, moeten resulteren in wetgeving. Bij de beleidsvaststelling is wetgeving een wezenlijk element. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat de rechtsbescherming en rechtszekerheid ten aanzien van de burgers beter gewaarborgd kunnen worden in wetten dan bij beleidsbepaling door middel van nota's.

De z.g. amenderende motie welke bij nota's gehanteerd wordt, zou dan gezien moeten worden als een uitdrukkelijke uitnodiging van de Kamer het bij de motie voorziene onderwerp te regelen in de op de nota volgende wetgeving. Behalve wetgeving als normbevestiging ontstaat dan wetgeving als normvaststelling. De Kamer zal attenter moeten zijn op de komst van deze wetgeving. Dit onderwerp zal overigens bij het wetsontwerp inzake de wetgeving nog wel nader aan de orde komen.

Ik kom bij het tweekamerstelsel. Met betrekking tot de positie van de Eerste Kamer en tevens met betrekking tot de wetgeving zullen wij allereerst stilstaan bij de problematiek van verwerping van een wetsontwerp door de Eerste Kamer, van een terugzendingsrecht, van de betekenis van een novelle en van de mogelijkheid van een suspensief veto.

De Eerste Kamer heeft het recht een wetsontwerp te verwerpen. Dat is een bekende zaak. De Eerste Kamer maakt van dit recht niet vaak gebruik. Het betreft overigens soms interessante gevallen. Laatstelijk verwierp de Eerste Kamer bij voorbeeld het initiatief-ontwerp betreffende abortus. In 1927 weigerde de Eerste Kamer de goedkeuring van de Belgisch-Nederlandse verdragen ter regeling van het Scheldenvraagstuk. In 1968 verwierp de Eerste Kamer de beoogde regeling van de financiële positie van oud-ministers. Wij behoeven bij de spaarzaamelijke verwerping niet lang stil te staan. Wat is de betekenis van verwerping van een wetsontwerp door de Eerste Kamer; wat is het gevolg? Het kan zijn dat de Eerste Kamer de zaken, welke in een wetsontwerp geregeld worden in het geheel niet geregeld wil zien of niet zo geregeld wil zien als is voorgesteld.

De Kwaadsteniet

Na verwerping van een wetsontwerp is het aan de Regering en aan de Tweede Kamer om te bezien wat nu dient te geschieden. Of niets, of – en dat ligt meer voor de hand – het voorstellen van een iets andere, een aangepaste regeling, waarvan verwacht wordt dat die ook tot aanvaarding door de Eerste Kamer zal leiden.

Ik constateer dat, zo gezien, in de huidige situatie in de verwerping van een wetsontwerp een zogenaamd verlaat of verkapt recht van amendement gelegen kan zijn. Ook zou men kunnen spreken van een verkapt terugzendingrecht. En een verkapt recht van amendement kan men vervolgens nog weer zien in de novelle. Sommigen schrikken alleen al bij het horen van de aanduiding 'verkapt recht van amendement'. Ik meen dat dit gewoon een uiterst nuchtere zaak is. Dat behoeft ook helemaal niet in strijd te komen met de wens, dat de Eerste Kamer zich beperkt tot globale beoordeling van wetsontwerpen. Of dan gesproken kan worden over een 'recht op een novelle' is niet zo interessant.

Overigens kan wellicht gesproken worden van een recht om een novelle te vragen maar niet van een recht om een novelle te krijgen, want de beslissing om een wetsontwerp alsnog te wijzigen, is aan Regering en Tweede Kamer.

Die hebben ook in de hand, in hoe verre hier een recht, althans om een novelle te vragen, kan functioneren, namelijk naar de mate waarin zij al dan niet toegeven aan de aandrang van de Eerste Kamer.

Het behoort overigens stellig tot de ongeschreven regels van staatsrecht, dat de Eerste Kamer met het aandringen op een novelle het Eerste-Kamerboekje niet te buiten gaat.

Hetzelfde geldt voor de Regering, wanneer zij aan die aandrang tegemoetkomt. Het moet dan uiteraard niet gaan om 'grappen'; gedacht zal ook hierbij moeten worden in termen als 'in bijzondere gevallen' en 'bij ernstige bedenkingen'; terwijl tevens bedacht moeten worden, dat de weg van de novelle alleen bewandeld kan worden, wanneer geen moeilijkheden dreigen te ontstaan tussen Regering en Tweede Kamer vanwege het feit, dat wat de Eerste Kamer via de novelle wenst, onaanvaardbaar zou zijn voor de Tweede Kamer.

Intussen is het verstandig te beseffen, dat het vragen van een novelle aan de Regering – zeker de laatste tijd – meer voorkomt dan het door de Eerste Kamer verwerpen van een wetsontwerp.

Het vragen van een novelle kan goed zijn. Op 28 maart jongstleden heb ik hier een novelle behandeld, aangaande een wijziging van de Provinciewet met betrekking tot de commissies. Bij het verschijnsel novelle heb ik toen ook betrekkelijk beperkt stilgestaan. Het betrof een interessant geval. De Eerste Kamer drong aan op een novelle, de Minister van Binnenlandse Zaken dacht na, gaf aan de aandrang vervolgens gevolg en dan nog wel in die zin, dat de Minister zelfs zei: Eerste Kamer, wacht alstublieft even met de verdere behandeling van het wetsontwerp totdat de novelle U heeft bereikt. De desbetreffende Minister ging er daarbij kennelijk van uit, dat de Tweede Kamer geen problemen ter zake zou hebben. Niet duidelijk is toen geworden, of de Minister bij voorbeeld informeel bij de Tweede Kamer naar ter zake levende gevoelens had geïnformeerd, bij voorbeeld bij de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken.

Men kan zich afvragen of het bij een novelle eigenlijk alleen mag gaan over herstel van fouten, technische aanvullingen en dergelijke of ook over meer wezenlijke punten van min of meer politiek belang – waar ligt overigens de grens? –, alsmede in welk stadium de novelle er komt; voor of na totstandkoming van de wet of moet beide mogelijk zijn? Wij zijn van oordeel, dat de mogelijkheid van een eventuele verdere ontwikkeling met betrekking tot de novelle open gelaten moet worden.

Ik kom nu bij het terugzendingrecht. Waarom zou dat niet aan de Eerste Kamer kunnen worden gegeven? Waarom moet de Eerste Kamer een wetsontwerp dat zij in het algemeen goed acht, maar waartegen zij op een enkel onderdeel een belangrijk bezwaar heeft, verwerpen?

Het is stellig overdreven, van het terugzendingrecht een vertraging van de wetgevingsprocedure te vrezen. Het zal immers geen regel zijn, dat van het terugzendingrecht gebruik wordt gemaakt, evenmin als het regel is dat het recht van verwerping wordt gehanteerd. Verwerping van een wetsontwerp door de Eerste Kamer vindt alleen plaats, indien zwaarwegende omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een extensieve interpretatie van deze praktijk is ook ten aanzien van het gehele functioneren van de Eerste Kamer op haar plaats. Hetzelfde zal dus gelden ten aanzien van het terugzendingrecht. Daarom zal het terugzendingrecht, een beperkt recht in vergelijking met het verwerpingsrecht, de positie van de Eerste Kamer niet veranderen, zeker niet versterken en derhalve geen uitbreiding van de be-

voegdheden van de Eerste Kamer betekenen. Het gaat in feite om de verlening van een ander mogelijk middel in verband met een in feite al bestaande bevoegdheid. Immers, het recht van verwerping van een wetsontwerp betekent praktisch veelal reeds een verkapt terugzendingrecht.

De vraag is nu vervolgens wat er na terugzending precies gebeurt. Terugzending vindt, dunkt mij, plaats aan de Tweede Kamer, waarbij dan in eerste instantie weer het initiatief ligt. Dit in tegenstelling tot de situatie bij verwerping, waarbij als regel in eerste instantie het initiatief bij de Regering ligt en in tweede instantie bij de Tweede Kamer. Dit behoeft overigens niet altijd op te gaan. Na de verwerping van het (initiatief)abortus-ontwerp zou, zonder de toen tussenkommende kabinetscrisis, het initiatief in eerste instantie bij de Tweede Kamer (kunnen) hebben gelegen.

Men kan zich afvragen, of na terugzending de Tweede Kamer de zaak afdoet (hoe dan ook, al of niet gehoord aan de wens van de Eerste Kamer) of dat na amendering door de Tweede Kamer ten slotte opnieuw de Eerste Kamer al dan niet goedkeuring verleent. Als de Tweede Kamer dan finaal zou kunnen beslissen, hebben wij in feite te maken met de figuur van het suspensief veto. Dit verdraagt zich niet met de motie-De Kwaadsteniet aangaande de positie van de Eerste Kamer. De vrijheid van beslissing van de Tweede Kamer zou dan te groot zijn. De Eerste Kamer zal het al dan niet (voldoende) herziene wetsontwerp definitief moeten kunnen aanvaarden of verwerpen. Wij zullen derhalve de motie-Van Thijn niet steunen.

Alles overwegende komt het erop neer dat het terugzendingrecht een methode is die soms vlotter kan werken dan verwerping en het opnieuw indienen door de Regering van een herziene wetsontwerp. Er lijkt derhalve niets tegen de verlening van een terugzendingrecht aan de Eerste Kamer naast het verwerpingsrecht. Het verruimt noch beperkt de bevoegdheid en de invloed van de Eerste Kamer. Het betreft een praktische regeling die in voorkomende gevallen gunstig kan werken. Het tast ook de positie van de Tweede Kamer niet aan.

Immers, het laat onverlet dat de Tweede Kamer kan doen wat zij wenst, rekening houdende met het tweekamerstelsel. Het is niet te verwachten dat de Eerste Kamer een overvloedig gebruik zou gaan maken van het terugzendingrecht. De Eerste Kamer kent haar historisch gegroeide staatsrecht-

De Kwaadsteniet

telijke positie. Terecht merkt de Regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag op dat er geen aanleiding is het verantwoordelijkheidsgevoel van de Eerste Kamer in twijfel te trekken.

Het voorgaande herinnert aan de hoofdinhoud van de motie ter zake die ik destijds introk, omdat de gedachte nog niet rijp was om een voldoende mate van ondersteuning te krijgen en de gedachtenvorming meer tijd vroeg. Die gedachtenvorming is ook nu nog niet afgesloten. Wij vragen evenwel van de bewindslieden over dit onderwerp nu een notitie. Behalve een afwijking van het terugzendsrecht zou ook een uitwerking van een mogelijke procedure daarbij nodig zijn. Eerst dan kan een weloverwogen beslissing worden genomen. Een eventueel amendement, indien de Regering niet met een nota van wijziging komt, zou moeten worden ingediend met betrekking tot het later te behandelen wetsontwerp 15 047 over de wetgeving. De gedachte moest nu echter behandeld worden voor de beoordeling van de positie van de Eerste Kamer.

Hiervoor heb ik in verband met de novelle terzijde de vraag opgeworpen of het eigenlijk alleen mag gaan om herstel van fouten, technische aanvulling en dergelijke of ook om meer wezenlijke punten van min of meer politiek belang. Daaraan wil ik overigens direct de vraag koppelen waar dan precies de grens ligt. Van de zijde van de PvdA-fractie is in het voorlopig verslag onder andere gevraagd of de Eerste Kamer er soms is, omdat de Tweede Kamer wetstechnische fouten kan maken. Heroverweging betekent meer.

Behalve het voorgaande, behoort daar ook bij het nog eens met enige distantie en zonder emotie bezien van de resultaten van het overleg, in de Tweede Kamer en in de voorparlementaire fase gevoerd, zoals ook de Regering in navolging van de Staatscommissie betoogt. Dat heeft dan uiteraard zijn betekenis voor de aan de heroverweging verbonden middelen, zoals verwerping, novelle, terugzending, goedkeuring of motie; dit met alle wijze terughoudendheid die de Eerste Kamer kenmerkt.

Interessant en formeel juist is de opmerking in het voorlopig verslag van de zijde van de fractie van de PvdA:

'Er is geen garantie ingebouwd tegen een ontwikkeling van de Eerste Kamer tot een politiek orgaan dat zich bij herhaling tegenover de Tweede Ka-

mer plaatst en, omdat zij het laatste woord heeft, de wetgeving op hoofdzaken blokkeert.'

De Regering antwoordt daarop in de memorie van antwoord terecht, nuchter en laconiek, dat in de praktijk nooit de noodzaak is gebleken van een conflictenregeling. De Regering zegt:

'Er bestaat naar onze mening ook geen aanleiding voor de verwachting, dat zich een ontwikkeling zou voordoen waarbij de Eerste Kamer zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer zou plaatsen en de wetgeving op hoofdzaken zou blokkeren. De positie van de Eerste Kamer wordt voor een deel bepaald door regels van ongeschreven recht. Er zijn geen dringende redenen om daarin verandering te brengen'.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag zegt de Regering, dat de Eerste Kamer elk wetsontwerp op zijn merites beoordeelt. Zij voegt daaraan toe:

'De Eerste Kamer heeft ten aanzien van de wetgeving een ingrijpende bevoegdheid, maar zij hanteert deze naar onze mening met grote voorzichtigheid'. Even verder zegt de Regering ook nog, dat er geen aanleiding is 'het verantwoordelijkheidsgevoel van de Eerste Kamer bij haar wetgevende taak in twijfel te trekken'.

Wij achten de regeringsreacties in deze zin juist. Op een gepaste plaats komen wij hier straks nog op terug.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De heer De Kwaadsteniet sluit zich aan bij de opvatting van de Regering dat de mate van terughoudendheid van de Eerste Kamer berust op ongeschreven regels van ons staatsrecht.

Gelet op de motie-De Kwaadsteniet van enkele jaren geleden waarin werd gesproken van handhaving van de bestaande regels – geschreven en ongeschreven – van het staatsrecht ter zake van de Eerste Kamer, vraag ik hem concreet of naar zijn mening de vertrouwensregel die in het verkeer tussen Regering en Tweede Kamer geldt, al dan niet van toepassing is op het verkeer tussen Regering en Eerste Kamer.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Daarop kom ik straks zeer uitvoerig terug. Ik had deze kwestie wellicht kunnen combineren met hetgeen ik zojuist heb gezegd, maar ik kom hierop nog terug. Ik hoop op dat moment een volledig antwoord te geven.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dan wacht ik in goed vertrouwen dat moment af.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Wat het onder het hoofd 'Algemeen' schriftelijke behandelde onderwerp 'Terugkeer in het parlement van afgestreden bewindslieden en plaatsvervangend kamerlidmaatschap' betreft, beperken wij ons hier tot de opmerking dat wij in principe akkoord gaan met het schrappen van de beperkte termijn van drie maanden. Wij komen op dit punt evenwel nog terug bij de behandeling van artikel 3.1.8, derde lid.

Ik kom tot het punt van de tussentijdse kabinetswisseling. Het is stellig de moeite waard, aan dit interessante probleem aandacht te schenken. Ook collega Van Thijn heeft hierover vanmorgen gesproken. Wij herhalen hetgeen wij voorlopig stelden in het voorlopig verslag. Wij schreven dat het juist de vraag is of de huidige opvattingen, volgens welke een tussentijdse kabinetswisseling zonder dat verkiezingen worden uitgeschreven niet of nauwelijks aanvaardbaar geacht wordt, in elke situatie en in de toekomst opgeld zullen blijven doen. Wij schreven dat eerder de vraag kan worden opgeworpen of het niet minder juist is, bij voorbaat te stellen dat ter gelegenheid van tussentijdse kabinetswisselingen verkiezingen worden uitgeschreven.

Overigens had de Regering de desbetreffende zin in de memorie van toelichting toch nog voorzichtig en wat afstandelijk geformuleerd. Die ene zin luidde: 'Een tussentijdse kabinetswisseling zonder dat verkiezingen worden uitgeschreven, wordt naar de huidige opvattingen niet of nauwelijks aanvaardbaar geacht.' Onze hiervoor weergegeven benadering in het voorlopig verslag zou op zich zelf nog best als redelijke interpretatie van de regeringsbenadering mogelijk zijn. De PvdA-fractie had echter – blijkens het voorlopig verslag – de zin anders gelezen: 'Zij onderschreven de stelling dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder verkiezingen naar de huidige opvattingen niet aanvaardbaar is.'

Dat is een krachtige en definitieve stellingname, waarbij het overigens merkwaardig is dat de relativerende woorden 'naar de huidige opvattingen' er nog deel van uitmaken. Dat kan natuurlijk een vergissing zijn, want de PvdA-fractie voegt er in het voorlopig verslag aan toe:

'Die stelling is onderdeel geworden van die ongeschreven regels van ons parlementaire stelsel die in de memorie van toelichting terecht als de hoekstenen van onze staatsinrichting worden aangeduid.'

De Kwaadsteniet

In de memorie van antwoord reageert de Regering omzichtig, zowel ten opzichte van de PvdA-fractie als de CDA-fractie. De Regering lijkt ons iets meer in de buurt van de CDA-fractie te zitten. De vertaling van de in de memorie van toelichting gebezigde woorden 'niet of nauwelijks aanvaardbaar' is – om het zeer soepel te zeggen – weinig overtuigend en niet sterk. Met die bewoordingen zou worden bedoeld dat bij voorbeeld het optreden van een interim-kabinet zonder voorafgaande verkiezingen niet is uitgesloten. Wij zijn er benieuwd naar of de Regering nog meer van die voorbeelden heeft. Tevens kan de Regering dan wellicht aanduiden wanneer interim-kabinetten, alsmede rompkabinetten ná voorafgaande verkiezingen plegen op te treden.

Minister Wiegels: Verzint u eens een andere casuspositie.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Die zijn denkbaar. Ik kom al in de buurt met mijn volgende opmerking die ik in het voorbijgaan had willen signaleren, namelijk de in de nota naar aanleiding van het eindverslag op blz. 4 gebruikte aanduiding 'regulier kabinet'. Nog niet duidelijk is of hieronder zowel een parlementair als een extra-parlementair kabinet wordt begrepen.

Dat de Regering iets meer in de buurt van de CDA-fractie zit kan ook worden afgeleid uit de reactie van de PvdA-fractie in het eindverslag. Vooral van twee regeringsformuleringen schrijft de PvdA-fractie 'met stijgende verbazing' kennis te hebben genomen. In de eerste plaats is er het punt dat de Regering herhaalt dat tussentijdse kabinetswisseling 'niet of nauwelijks aanvaardbaar' is in plaats van het gewenste 'niet aanvaardbaar'. In de tweede plaats erkent de Regering naar aanleiding van de benadering van de CDA-fractie dat het hier niet gaat om een in ons staatsrecht neergelegde regel en dat de opvattingen zich nader kunnen ontwikkelen.

Daarna lijkt de Regering, in de nota naar aanleiding van het eindverslag, iets positiever ten aanzien van de PvdA-fractie te willen reageren. Zij gebruikt in plaats van het afstandelijke 'wordt niet of nauwelijks aanvaardbaar geacht' het meer positieve 'niet of nauwelijks aanvaardbaar is'. Wij behouden de overtuiging dat onze benadering meer aanvaardbaar en juist is. Wij menen dat het al dan niet houden van verkiezingen na een tussentijdse val van een kabinet altijd in feite actueel in de dan gegeven situatie po-

litiek wordt bepaald, zonder te zijn gebonden aan een vooraf dogmatisch vastgestelde dwangregel. Wij menen dat een automatisme niet goed is. Wij wensen evenmin een dwangregel met een tegengestelde inhoud. Het kan inderdaad soms heel verstandig zijn, na een tussentijdse kabinetscrisis nieuwe verkiezingen te houden. Feitelijke omstandigheden en politieke verhoudingen zullen echter een rol spelen en moeten spelen.

Welke criteria kunnen daarbij aan de orde komen? Ik noem er enkele. Wat zijn de redenen van de kabinetscrisis? Hoe was het kabinet tot stand gekomen? Hoe ver is de zittingsperiode van de Kamer gevorderd? Hoe liggen de politieke krachtsverhoudingen? Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de uitslagen van eventuele verkiezingen? Hoe blijven de partijpolitieke verhoudingen zo gezond mogelijk? Hoe zijn de nationale – en mogelijk internationale – financieel-economisch-sociale omstandigheden? Is er na verkiezingen – althans potentieel – kans op een kabinetsformatie binnen redelijke tijd? Hoe is het gesteld met de politieke wil van diverse partijen?

Tijdens de kortere of langere bezinningstijd na de kabinetscrisis moet, alles afwegende, politiek worden beslist op basis van de globale meerderheid van de algemene gevoelens. Enige terughoudendheid ten aanzien van verkiezingen na ontbinding lijkt de moeite waard. Men moet goed bedenken dat men bij het spreken over verkiezingen na een tussentijdse kabinetscrisis eerst te maken heeft met Kamerontbinding.

In mijn zienswijze – ik verwijs naar datgene wat ik erover heb geschreven – is het recht van Kamerontbinding een laat recht. Ik meen verder dat het ook van enige betekenis is waarop men met name een accent wil leggen: op 'kabinet' of op 'parlement'. De betekenis en de zelfstandigheid van de volksvertegenwoordiging moeten in het oog worden gehouden.

Uitgangspunt dient te zijn dat als regel niet tot een Kamerontbinding wordt overgegaan dan nadat de personen zijn geconsulteerd die bij een kabinetsformatie plegen te worden geraadpleegd, met name de fractieleiders van de in de Tweede Kamer zittende partijen. Een soortgelijke benadering, maar ter plaatse alleen geschreven met betrekking tot een eventuele aankondiging door een pas opgetreden kabinet dat het, indien het ten val zou komen, tot Kamerontbinding zal overgaan, vindt men bij Donner. Wij zouden, zoals gezegd, verder willen gaan.

In het voorlopig verslag hadden wij opgemerkt dat er in de memorie van toelichting te gemakkelijk van wordt uitgegaan dat het tussentijds aftreden van een individuele bewindsman of tussentijdse vervanging van bewindslieden een sporadisch verschijnsel zal blijven. In antwoord op onze vraag naar de visie van de Regering op een mogelijk 'ontslagrecht' van de Minister-President is in de memorie van antwoord onder meer geantwoord dat de Regering zich kan voorstellen dat onder omstandigheden een Minister-President een initiatief neemt om te komen tot vervanging van een Minister.

Ik neem aan dat in principe hetzelfde geldt voor een Staatssecretaris. De Regering heeft eraan toegevoegd dat het in de Nederlandse verhoudingen echter voor de hand ligt dat in dergelijke situaties overleg wordt met de voorzitters van de fracties uit de Tweede Kamer wier geestverwanten zitting hebben in het kabinet. Wij menen dat dit inderdaad voor de hand ligt. Er valt naar onze mening echter wel iets meer over te zeggen.

Gelet op de positie van de Nederlandse Minister-President, als voorzitter van de Ministerraad – wij hebben er nog geen uitgesproken behoefte aan, van de Minister-President meer en meer een regeringsleider te maken – zal over zo'n aangelegenheid ook in die kring ter zake overleg moeten plaatsvinden. Het zal een regeringsaangelegenheid – een Koningszaak – zijn.

Er is nog een kant aan deze zaak waarop de Regering niet is ingegaan. Eén van beide Kamers kan een bewindsman tussentijds tot aftreden dwingen, doen vallen, op grond van diverse redenen, zoals onbekwaamheid, wijze van optreden, zijn praktische en/of politieke beleid.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Zei u dat 'één der beide Kamers' een bewindsman tussentijds tot aftreden kan dwingen?

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Jazeker.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dan heeft u inmiddels mijn vraag over de vertrouwensregel beantwoord. Daarvoor ben ik u zeer dankbaar.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Ik zal hierop straks nog verder ingaan.

Een van beide Kamers kan een bewindsman dus tussentijds tot aftreden dwingen, doen vallen op grond van diverse redenen zoals onbekwaamheid, wijze van optreden, zijn praktische en/of politieke beleid.

De Kwaadsteniet

In de tegenwoordige praktijk is dat zo ongeveer de huidige theorie. Aan onze vraag over een mogelijk soort ontslagrecht lag deze situatie ten grondslag. Aan de orde is hiermee in feite de vraag, of wij niet opnieuw concreet de ruimte zouden moeten en kunnen scheppen tot in dit opzicht meer flexibiliteit. Wellicht kan de bewindsman thans wat nader op deze problematiek ingaan. Vervolgens is het dan mogelijk dat wij hierop dieper ingaan aan de hand van een door het kabinet opgestelde notitie.

Ik kom thans bij het punt van de band met de Europarlementariërs. Vanaf het begin van de schriftelijke behandeling van dit wetsontwerp hebben wij ook stilgestaan bij het vraagstuk van de verhouding tussen de leden van het Europese Parlement en het nationale parlement. Het is een goede zaak dat de Nederlandse Europarlementariërs kunnen deelnemen aan en spreken in vergaderingen van de parlementaire commissies van de Kamers en de fracties.

Wij menen evenwel dat hiermede niet gezegd kan zijn dat er thans staatsrechtelijk voldoende mogelijkheden zijn om aan het onderhouden van contacten vorm te geven. Wij menen dat het deelnemen aan en spreken in ook mogelijk zou moeten zijn wat betreft de vergaderingen van de beide Kamers. Vandaar ons amendement dat bij de Reglementen van Orde regels gesteld kunnen worden omtrent de toegang van de in Nederland gekozen leden van het Europese Parlement tot vergaderingen van de Staten-Generaal en hun deelneming aan de beradslaging. Het lijkt voorkeur te verdienen deze bepaling op te nemen in een additioneel artikel, aangezien het hier een overgangsfase betreft op de weg naar het houden van uniforme Europese verkiezingen. De formulering is thans zodanig gekozen dat zij de huidige situatie bestrijkt.

Ter toelichting zou ik nog willen opmerken, dat een grondwettelijke bepaling als deze noodzakelijk lijkt indien wij de Euro-parlementariërs in de vergaderingen van het parlement willen toelaten en hun de gelegenheid willen geven daarin het woord te voeren. Een goed geregelde verhouding is noodzakelijk. Wisselwerking is van groot belang.

Op zich zelf hebben wij er geen dringende behoefte aan specifieke internationale organen in de Grondwet te noemen, maar hier is een bijzonder motief, hetzelfde bijzondere motief als er zou bestaan, gelijk de bewindslieden

terecht opmerken, indien bij voorbeeld mogelijk zou worden gemaakt een bijzonder lidmaatschap van de Staten-Generaal voor de leden van het Europese Parlement. Zoals bekend bepleiten wij zo'n bijzonder lidmaatschap niet.

Met een voorstel zoals hiervoor door ons gedaan, wordt het unieke karakter van het Europese Parlement vertolkt en bovendien de immuniteit op een duidelijk grondwettelijk legitiem niveau gebracht. De algemene verwijzing door de bewindslieden doet onvoldoende recht aan het Europese Parlement, het enige internationale orgaan dat rechtstreeks door de kiezers gekozen is. Bovendien dient men in dit verband de overgedragen bevoegdheden in de overwegingen te betrekken.

Wat betreft de laatste alinea ter zake in de nota naar aanleiding van het eindverslag merken wij op dat het niet vermelden van de Europese Raad van Ministers geen belangrijk argument kan zijn tegen het vermelden van het Europese Parlement. Het laatste is een zelfstandig direct gekozen lichaam. De Raad is samengesteld uit de betreffende zittende bewindslieden van de fungerende kabinetten van de diverse landen.

Ten aanzien van de politieke partijen hebben wij het standpunt ingenomen dat voor een grondwetsbepaling inzake politieke partijen niet voldoende aanleiding bestaat. De schriftelijke gedachtenwisseling hebben wij met belangstelling gevolgd. Deze geeft ons momenteel geen directe aanleiding tot het maken van opmerkingen. Van de zijde van de fractie van de Partij van de Arbeid is deze zaak een- en andermaal aan de orde gesteld. Het heeft ons getroffen dat geen duidelijk omschreven suggesties zijn gedaan ten aanzien van hetgeen dan volgens die fractie in de Grondwet zou moeten worden opgenomen, niet alleen ten aanzien van politieke partijen, maar blijkbaar ook ten aanzien van de kamerfracties. Collega Van Thijn heeft vanmorgen hierover gesproken, maar ook na vanmorgen is mij niet duidelijk geworden wat in wezen de achterliggende gedachte is, wat de betekenis van deze zaak moet zijn.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Wij stellen op dit punt niets voor. Wij zijn alleen heel erg benieuwd hoe de ongeschreven regels luiden waarop de Regering zich in haar antwoord heeft beroepen.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Wij zullen samen afwachten wat er van de zijde van de bewindsman wordt gezegd. Dan kunnen wij er wellicht ook nader over spreken. De PvdA dringt er

op aan deze zaak te regelen, maar ons is niet duidelijk geworden wat de wettelijke bedoeling daarvan is en waarom dit noodzakelijk en gunstig zou werken. Wat dat betreft, kunnen wij ook de waarde van het voorstel van D'66 ten aanzien van een additioneel artikel met betrekking tot de vorming van kamerfracties op dit ogenblik nog niet doorzien.

Over de Verenigde Vergadering is via de schriftelijke stukken uitgebreid van gedachten gewisseld. Naar de inhoud van deze stukken willen wij hier kortheidshalve nadrukkelijk verwijzen.

Het zou langzamerhand de moeite waard zijn om alle facetten en alle argumenten pro en contra eens feitelijk juist, wetenschappelijk verantwoord en politiek gewenst op een rij te zetten. Wij betwijfelen of dit geheel zal lukken. Dank zij het feit van verschillende invalschoenen, het feit van elkaar niet goed verstaan, elkaar voorbijpraten en voorbijschrijven, alsmede het feit van verschillende politieke opties is het geheel tot nog toe een betrekkelijke warboel geweest. Blijkbaar drukken wij ons – over en weer waarschijnlijk – onvoldoende duidelijk uit. Wat dit onderwerp betreft ben ik van onze kant de enige woordvoerder en schrijftsteller geweest, zowel tijdens de openbare commissievergaderingen van eind 1974 als tijdens de plenaire behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in begin 1975, alsmede ter gelegenheid van de behandeling van wetsontwerp 14 213 in begin 1977, alsook ten slotte bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsontwerp.

Nooit heb ik een andere dan een beperkte toepassing willen geven aan een bepaling inzake de Verenigde Vergadering. Pas in de nota naar aanleiding van het eindverslag lijkt dit tot de bewindslieden doorgedrongen te zijn. Onze benadering is blijkbaar door de bewindslieden altijd onder ogen gezien vanuit de hun blijkbaar meer bekende en meer zeggende benadering van de Proeve en van de Staatscommissie.

Het lijkt goed zo'n gang van zaken eens te signaleren, ter lering en de vermaan (niet zo zeer vermaak), over en weer. Wij hebben er namelijk weinig of geen behoefte aan eenzijdig met verwijten te werken. Wij hadden blijkbaar ook onzerzijds duidelijker moeten zijn.

Wij willen aan een dergelijke als door ons voorgestelde bepaling inzake de Verenigde Vergadering een beperkte toepassing geven. Wij willen geen weg openen voor ongelimiteerde ontwikkelingen. Als de beperkte strekking

De Kwaadsteniet

uit de wetstekst zelf moet blijken, moeten wij samen proberen een aanvaardbare tekst te schrijven. Er zou bij voorbeeld gesproken kunnen worden over 'in voorkomende gevallen' of dergelijke. In het voorliggende amendement is dit gepoogd. Over de uiteindelijke redactie valt in dit debat overigens nader te praten.

Wij willen er nog eens op wijzen, dat onder de huidige Grondwet niet duidelijk was of de Staten-Generaal eigener beweging in Verenigde Vergadering konden bijeenkomen met het oog op andere dan expliciet aangewezen aan gelegenheden. Die duidelijkheid wordt hiermede in positieve zin geschapen. Elk van beide Kamers zal, lettende op het grondwettelijke tweekamerstelsel en haar eigen positie, – indien al – slechts een beperkt gebruik voorstaan. Indien in Nederland in de toekomst ooit de behoefte aan een eenkamerstelsel zou rijzen, zal slechts grondwetsherziening daarin kunnen voorzien.

Een eenkamerstelsel zal in Nederland overigens hooguit geleidelijk in het vizier kunnen komen. Geldend staatsrecht verandert niet op korte termijn. Het zou in Nederland een zeer grote verandering betekenen, welke niet van de ene op de andere dag binnen een algemeen gezichtsveld komt. Een feitelijk slechts functioneren van een eenkamerstelsel via de Verenigde Vergadering is slechts theoretisch denkbaar. De Grondwetgever is ter zake van een tweekamerstelsel ondubbelzinnig duidelijk.

Waarom bepaalt hij anders dat er twee kamers zijn?! Het mag een vraag zijn, waarom de bewindslieden in hun tot dusverre onderlijnde visie ten aanzien van het 'gezamenlijk overleg' in de kamercommissies' zo'n ruimhartig standpunt innemen. Is dat consequent? Als daaronder bij voorbeeld ook gerekend mogen worden gezamenlijke openbare commissievergaderingen, zou daarin, in de zienswijze van de Regering, een voortreffelijke voedingsbodem kunnen gevonden worden voor een verfoeilijk eenheidsstreven.

Wij zijn er evenwel blij mee, dat dit punt in ieder geval van regeringswege duidelijk is gesteld. Het is vanwege de Tweede Kamer niet weersproken. Als de Eerste Kamer hier ook geen andere visie over naar voren brengt, is deze vrucht althans uit deze discussies te voorschijn gekomen. Overigens blijft het vreemd hoezeer de Regering het parlement in de vorm van de beide Kamers blijkbaar tegen zichzelf in be-

scherming wil nemen. Dat lijkt nogal paternalistisch, zo men wil maternalistisch.

Is het verantwoordelijkheidsgevoel van beide Kamers niet groot genoeg? Denkt de Regering dat de volksvertegenwoordiging tegen de bedoelingen van de grondwetgever in zal handelen? Leggen de kamerleden geen eed op de Grondwet af? Deze bepaling is toch geen dode bepaling? Hoe denkt de Regering over het verantwoordelijkheidsgevoel van de Kamers? Over dat van de Eerste Kamer oordeelde de Regering eerder al gunstig. Ik herinner nu aan wat is opgemerkt in het kader van de Eerste Kamer en de wetgeving. Ten slotte wil ik er duidelijkshalve op wijzen dat het voorgestelde artikel toelaat dat verenigd beraadslaagd wordt en afzonderlijk besloten.

De heer **Bakker** (CPN): In de schriftelijke gedachtenwisseling werden, als ik me goed herinner voor een gezamenlijke beraadslaging drie mogelijke onderwerpen genoemd: grondwetswijzigingen, begrotingen en nota's. Wat staat u precies voor de geest als u zegt: Wij willen het erin hebben maar met deze beperkte strekking?

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Ik heb niet dat rijtje, dat in de schriftelijke stukken van de zijde van de Regering naar voren is gekomen, op het oog. Ik wil de mogelijkheid openen dat in voorkomende gevallen, wanneer door beide Kamers daartoe beslist wordt, een keer verenigd vergaderd kan worden. Een goed punt is ook dat van de tweede lezing van grondwetsherzieningen. Ik denk niet aan een behandeling in verenigde vergadering van de begrotingen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Maar die tweede lezing bij grondwetsherzieningen is afgewezen. Die mogelijkheid is dus geschrapt.

De heer **Kwaadsteniet** (CDA): Bij dat punt wilde ik net even stilstaan. Over dit onderwerp is op 22 februari 1977 in deze Kamer gesproken naar aanleiding van wetsontwerp 14 213, thans Wet van 28 juni 1979. Wij hebben in het eindverslag nadrukkelijk onderstreept, dat wij er de voorkeur aan hadden gegeven, eerst het onderwerp in het algemeen te bespreken en daarna pas de mogelijkheid van tweede lezing van grondwetsherzieningen in Verenigde Vergadering.

Met dat concrete onderwerp had bovendien voldaan kunnen worden aan het tot dusver door de bewindslieden naar voren gebrachte verlangen tot limitatieve aanwijzing van onderwer-

pen door de Grondwet. Ik begrijp, dat thans meer kans aanwezig zou zijn voor het destijds door mij ingediende amendement op stuk 14 213, nr. 10.

Ik heb na de discussies toen mijn amendement ingetrokken, omdat in het debat gebleken was dat op dat moment de tijd nog niet rijp was om voor dat voorstel een meerderheid te verwerven, hetgeen later – dat is dus nu – mogelijk alsnog het geval zou kunnen blijken te zijn.

Wij menen dan ook, dat het resultaat van wetsontwerp 14 213 alsnog heroverwogen zou moeten worden, niet alleen als ons huidige voorstel wel maar ook indien het niet een bredere instemming in deze Kamer zou mogen verwerven.

Naar aanleiding van desbetreffende opmerkingen onzerzijds in het voorlopig verslag hebben de bewindslieden in de memorie van antwoord naar voren gebracht, dat 'indien behoefte wordt gevoeld aan gezamenlijk overleg over een regeringsnota, dit overleg kan geschieden in het stadium van de behandeling van de nota in de Kamercommissies.

De Kamers kunnen het beste zelf beoordelen in hoeverre zij van deze mogelijkheid gebruik wensen te maken. Aan een dergelijke gang van zaken staan naar onze mening noch de huidige noch de herziene grondwetsbepalingen in de weg. Een gezamenlijk commissoriaal overleg is niet te beschouwen als een verenigde vergadering van de beide Kamers in de grondwettelijke betekenis'.

Wij hebben van deze visie van de bewindslieden met belangstelling kennis genomen. Destijds bestonden hierover aarzelingen. Indien de visie van de bewindslieden niet weersproken wordt, zal hierover althans duidelijkheid bestaan. Het is dan aan de Kamers, indien zij dit wensen, de mogelijkheid te openen via het Reglement van Orde.

Wij hebben ook met belangstelling kennis genomen van hetgeen de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het eindverslag desgevraagd hebben neergeschreven over verenigde vergaderingen, waarbij niet tevens uit de grondwetsbepaling volgt dat er beraadslaagd en besloten moet worden, namelijk dat de opening en sluiting van de zittingen van de Staten-Generaal onder die categorie vallen. Wanneer in een dergelijke vergadering evenwel alsnog beraadslaagd en besloten wordt, komt die vergadering gelijk te staan met een verenigde vergadering uit de andere categorie, zo zeggen de bewindslieden.

De Kwaadsteniet

Zij vervolgen: 'Zo'n verenigde vergadering wordt er dan een, waarbij de bepalingen van het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering, welke betrekking hebben op de beraadslaging en de besluitvorming, in acht genomen moeten worden. Zo zal vastgesteld moeten worden dat het quorum aanwezig is.'

Hierin ligt een praktische moeilijkheid, wanneer de leden de neiging zouden hebben een verenigde vergadering, waarin zij denken dat niet beraadslaagd en besloten zal worden, niet in voldoende mate te bezoeken, terwijl het vervolgens zo loopt, dat wel beraadslaging en besluitvorming gewenst worden. Dat zou dan niet kunnen. Voldoende bezoek zou gestimuleerd, zo niet afdoende geregeld kunnen worden door het quorum-vereiste ook voor zulke vergaderingen te stellen. Waarom eigenlijk niet? Wanneer spaarzaam een verenigde vergadering gehouden wordt, mag toch wel verwacht worden dat althans de helft plus één van de leden die vergadering bijwoont.

De bewindslieden verwijzen o.a. ook naar het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering. Ik heb een paar jaar geleden o.a. herziening van dat Reglement schriftelijk bepleit bij de voorzitter van de Verenigde Vergadering, aan welke herziening naar ik heb begrepen wordt gewerkt. Over de correspondentie ter zake heb ik destijds geschreven in Nederlandse Gedachten van 25 juni 1977. Het desbetreffende Reglement van Orde is overigens een zaak die hier niet aan de orde is. Het is een zaak van de Verenigde Vergadering.

Maar wanneer zal er overigens weer een verenigde vergadering zijn waarin die verenigde vergadering haar nieuwe reglement kan vaststellen? Dat zou immers vooralsnog een bijkans onoplosbaar probleem zijn wanneer de beide Kamer niet in voorkomende gevallen kunnen beslissen tot beraadslagen en besluiten in verenigde vergadering over andere dan uitdrukkelijk in de Grondwet vermelde onderwerpen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Misschien hangt dit af van de rol van de voorzitter.

Wat de opstelling van het Reglement van Orde betreft is er een precedent. Een reglement van orde kan niet bestaan, als het niet eerst is aangenomen.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Ik heb het over het vaststellen van het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dat is ongetwijfeld in een verenigde vergadering vastgesteld. Er is een precedent.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Op basis van de huidige bepalingen van de Grondwet is het kennelijk niet mogelijk, dat beide Kamers uit eigen beweging bijeen komen om te beraadslagen en te besluiten.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Men kan toch ter gelegenheid van het jaarlijks bijeenkomen tevens als agendapunt opvoeren: Wijziging van het Reglement van Orde?

Daarom zei ik al, dat het vermoedelijk afhangt van de initiatieven van de Voorzitter. Misschien een ondersteuning van uw amendement.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Welk jaarlijks bijeenkomen bedoelt u? Op Prinsjesdag?

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Inderdaad.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Interessante gedachte! Hoeveel tijd wordt daarvoor uitgetrokken? Op welk moment begint en eindigt die verenigde vergadering?

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Ik denk, dat een verenigde vergadering kan worden uitgeschreven op dezelfde manier, zoals zij thans wordt uitgeschreven.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Het is een punt van overweging. Ik ben benieuwd naar de mening van de bewindsman.

De Staten-Generaal vertegenwoordigen blijkens artikel 3.1.1 het gehele Nederlandse volk. Met deze woorden wordt een belangrijke en wezenlijke verhouding centraal gesteld. In het voorlopig verslag hebben wij onderstreept, dat de Staten-Generaal niet bepaalde volksdelen of groepen vertegenwoordigen, maar – met de woorden uit het huidige grondwetsartikel 54 – als 'goede en getrouwe Staten-Generaal' schuldig zijn alle mensen te representeren.

Wij zouden hieraan nog iets willen toevoegen. Wij zullen met een zekere mate van volhardendheid moeten bezien of de verhouding tussen kiezers en gekozenen optimaal is en wij zullen daartoe bij herhaling moeten bezien of betere wegen te vinden zijn. Er zijn in de achter ons liggende jaren wel ideeën over geopperd en voorstellen gedaan, die ten slotte als niet goed bejaanbare wegen zijn beschouwd. Vervolgens te berusten in of dan maar tevreden zijn met de huidige situatie, is niet goed. Hoe kunnen de kiezers meer

betrokken worden bij het staatkundige, het politieke, het democratische gebeuren? Een vraagstuk is dat van de representatie en participatie.

Wij hebben een parlementaire representatieve democratie. Het moet ons niet alleen gaan om een goede technische parlementaire functionering. Wij moeten ook een goede en levendige mentaliteit bevorderen in die parlementaire representatieve democratie, waarbij de kiezers niet alleen hun vertrouwen echt geven aan echte vertrouwensmensen in raden, staten en parlement, maar waarbij ook mogelijkheden van participatie in die democratie worden bevorderd.

Bij de plenaire behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid heb ik gezegd gaarne te hopen dat de Regering zich breder en in concreto zou willen bezinnen op deze grondgedachte en haar uitwerkingmogelijkheden. Wij hebben ter zake momenteel weinig handvat te bieden, maar wellicht kan de Regering zich bezinnen of anderen vragen haar daarbij te helpen. Hierbij kan gedacht worden aan de wetenschappelijke instituten van de politieke partijen, die in dit kader ook verantwoordelijkheid hebben. Collega Van Thijn heeft vanmorgen in dit verband ook opmerkingen gemaakt. Er moet een zo goed mogelijke aansluiting zijn bij de maatschappelijke ontwikkelingen en het aanwezige democratiseringsverlangen.

Artikel 3.1.2 bevestigt het tweekamerstelsel. Met de gekozen volgorde: ten eerste de Tweede Kamer en ten tweede de Eerste Kamer, gaan wij akkoord. Wij hebben overigens in het voorlopig verslag al gesteld, dat de betekenis van de Tweede Kamer beter zou worden onderstreept door te bepalen dat de Voorzitter van de Tweede Kamer tevens Voorzitter van de Verenigde Vergadering is. Wij komen daar straks nog op terug.

Wat de ledentallen betreft, bepleiten wij nu geen verhoging. Voor de toekomst lijkt een verhoging ons zeker niet uitgesloten. Gelet op het op ons verzoek geproduceerde staatje op blz. 20 van de memorie van antwoord heeft Nederland een in omvang klein parlement. Wanneer te zijner tijd zou blijken, dat er grond bestaat het aantal kamerleden uit te breiden, is dat overigens zeker een zaak van voldoende gewicht tot grondwetsherziening.

Het is jammer dat via het voorgestelde vierde lid een pikant klinkend woord uit de grondwet is verdwenen, namelijk het woord 'willekeur'.

In de Grondwet van 1815 stond 'zonder onderscheid tot welke Kamer zij

De Kwaadsteniet

behooren'. In het gedenkwaardige jaar 1848 kwam 'willekeur' ervoor in de plaats. Het woord betrof de 'menging' van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. De geschreven bepaling zal als ingegrifte traditie voor de toekomst een ongeschreven regel zijn. Tenzij natuurlijk het eveneens uit de Grondwet verdwijnende verbod van 'ruggespraak' ertoe zou leiden, dat gelijkgekleurde fracties daarin vrijheid tot samenscholing vinden.

Heeft de Regering met het schrappen van de bepaling, dat de leden in Verenigde Vergadering naar willekeur door elkander plaatsnemen overigens nog het oog op een bepaalde bedoeling? Wij vragen dit naar aanleiding van de memorie van antwoord, blz. 12.

Daar stellen de bewindslieden op een gegeven ogenblik, dat de huidige Grondwet 'met zoveel woorden (bepaalt), dat bij een verenigde vergadering de beide Kamers als slechts één beschouwd worden en dat de leden naar willekeur door elkander plaatsnemen'. En voegen de bewindslieden daaraan toe: 'Het ligt naar onze mening voor de hand, dat door het bijeenkomen van de Kamers in verenigde vergadering het verschil in karakter van de Kamers teloor gaat'.

Hadden de bewindslieden dan niet het voorstel kunnen doen, dat in een verenigde vergadering bij voorbeeld de leden van de Tweede Kamer links en van de Eerste Kamer rechts zouden plaatsnemen, hoewel dit optisch door de verschillende aantallen een wat merkwaardig beeld zou opleveren? Te denken valt ook aan bij voorbeeld een brede half-cirkelvormige opstelling met op de voorste plaatsen de leden van de Eerste Kamer en daarachter de Tweede-Kamerleden, of omgekeerd. Dit dan allemaal om te voorkomen dat 'het verschil in karakter van de Kamer teloor gaat'.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik begrijp dat u ook wel eens links wilt zitten.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Aha, aardig. Ik kom straks nog eens met de heer Van Thijn praten.

Mijnheer de Voorzitter! Dan kom ik aan het punt van de ontbinding, dat naar voren komt in artikel 3.1.14. Daarover wil ik enkele opmerkingen maken. Ik heb dit ook beloofd aan de heer Van Thijn. Met de tekst van dit artikel hebben wij geen moeite. Wat het eerste lid betreft, wenst de VVD de mogelijkheid tot ontbinding van de Eerste Kamer uit te sluiten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Een politieke ontbinding.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Natuurlijk, maar als ik over 'ontbinding' praat, heb ik het altijd over de echte ontbinding en niet over de ontbinding bij grondwetsherziening.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): O, die vindt u niet belangrijk?

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Die vind ik wel belangrijk. Ik zou trouwens wel eens willen weten waarom de ontbinding bij grondwetsherziening geen politieke ontbinding zou zijn. Hebben wij het bij herziening van de Grondwet dan niet meer over politiek?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat is een heel andere ontbinding, die verplicht is voorgeschreven. Die ontbinding moet plaatsvinden, ook als de Regering dat niet wenst. De politieke ontbinding is een ontbinding die volstrekt voor verantwoording van de Kroon komt.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Dat is stellig juist. Ik heb daar ook wel eens over gelezen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): En geschreven!

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Wij bedoelen hetzelfde. De VVD wenst de ontbinding, wat mij betreft de politieke ontbinding, van de Eerste Kamer uit te sluiten.

Om ons hier te kunnen beperken, sluiten wij ons globaal aan bij de benaderingswijze van de bewindslieden in de schriftelijke gedachtenwisseling tegenover de opvatting van de VVD-fractie.

In zekere zin kan men zeggen dat de terughoudendheid van de Eerste Kamer haar invulling vindt bij voorbeeld waar de Eerste Kamer een keer dwars tegen de Tweede Kamer in gaat. De Eerste Kamer kan bij voorbeeld met een motie harerzijds de Tweede Kamer wat haar standpuntbepaling betreft in de wielen rijden.

De Regering zal overigens tegenover zo'n motie de Eerste Kamer duidelijk moeten maken, dat er voor de Regering geen werkbare situatie ontstaat bij tegenstrijdige opvattingen. De Regering zal zo'n motie van de Eerste Kamer moeten bestrijden. Zij heeft zich immers actief akkoord verklaard met de standpuntbepaling van de Tweede Kamer en zij moet deze standpuntbepaling verdedigen tegenover de Eerste Kamer.

Neemt de Eerste Kamer in zo'n geval de door haar ingediende motie toch aan, dan zal de Regering die naast zich neerleggen. Zou de Eerste Kamer daarna een motie van wantrouwen indienen en aannemen, dan zal de Regering de Eerste Kamer kunnen ontbin-

den. De Regering zou op zo'n moment het intermediair zijn in een geconstateerd conflict tussen Eerste Kamer en Tweede Kamer.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): De heer De Kwaadsteniet gaat er nu van uit, dat, in tegenstelling tot de theorie van de heer Van Thijn, die ik aanhang, de Regering zou moeten aftreden in verband met een door de Eerste Kamer aangenomen motie van wantrouwen.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Nee hoor!

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ja, want op grond daarvan kan men tot ontbinding overgaan.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Ik kom daarop terug. Ik ben nog steeds niet op het punt waarover de heer Van Thijn eigenlijk sprak.

Aan de argumenten die ik zojuist heb genoemd en aan die van de bewindslieden zou ik nog willen toevoegen, dat zelfs bij een volstrekt ongewijzigd terugkeren van de Eerste Kamer het tijdsverloop nog tot enige nadere bezinning, eventueel afkoeling kan bijdragen.

De VVD-fractie stelde in haar inbreng in het eindverslag, dat voor ontbinding van de Eerste Kamer 'des te minder aanleiding (is), naar mate als politieke norm aanvaardt wordt, zoals ook de Regering in de memorie van antwoord doet, dat de Eerste Kamer niet de vertrouwensregel hanteert en niet een kabinet ten val kan brengen'.

Wordt hier met 'politieke norm' ook 'staatsrechtelijke norm' bedoeld? Wij menen verder in de memorie van antwoord niet te kunnen lezen, dat de Regering zou stellen, dat de Eerste Kamer de vertrouwensregel niet zou kunnen hanteren en het kabinet niet ten val zou kunnen brengen. De Regering stelt juist, dat formeel die bevoegdheid aan de Eerste Kamer niet is ontzegd. Wij menen eveneens, dat de Eerste Kamer de vertrouwensregel kan hanteren.

De Regering stelt ter zake in de memorie van antwoord:

'De vraag of ten opzichte van de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt, kan dus in principe met ja worden beantwoord, maar dit ja heeft in de praktijk slechts beperkte betekenis.'

En even verder merkt de Regering terecht op:

'Ook de Eerste Kamer heeft ten opzichte van de Regering belangrijke staatsrechtelijke bevoegdheden. Daarbij past dat de regering in principe van

De Kwaadsteniet

haar kant de mogelijkheid heeft het recht van Kamerontbinding te hantieren.'.

Wij zijn het met deze benaderingswijze eens en wij verzetten ons derhalve tegen het amendement om ontbinding van de Eerste Kamer uit te sluiten. Wij zouden overigens gaarne van de VVD-fractie vernemen of, indien een kabinet het onaanvaardbaar zou uitspreken bij voorbeeld in verband met een dreigende verwerping van een wetsontwerp, de Eerste Kamer gedwongen zou zijn het wetsontwerp te aanvaarden. Om elk misverstand te voorkomen onderstrepen wij de terughoudendheid, de wijze terughoudendheid van de Eerste Kamer.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Het antwoord is: Neen.

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Juist, dan is de Eerste Kamer dus niet gedwongen het wetsontwerp te aanvaarden. Dit betekent dat de Eerste Kamer, tegen het onaanvaardbaar van de Regering in, het wetsontwerp alsnog mag verwerpen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Geen enkele Kamer is gedwongen iets van de Regering te aanvaarden.

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Wat is dan het middel van de Regering?

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): De Regering heeft daar dan geen middel tegen.

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Het lijkt mij dan juist dat de Regering het recht van kamerontbinding heeft. Dat is het punt waar het om gaat.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dat wil ik juist afschaffen.

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Dan moet u met een betere argumentatie dan tot dusverre komen. Ik zal uiteraard met grote belangstelling naar uw betoog op dat punt luisteren.

De heer Van Thijn (PvdA): Ik wil nog een vraag stellen over een aanverwant onderwerp, namelijk de vertrouwensregel. U hebt daarop een duidelijk antwoord gegeven door te zeggen dat natuurlijk voor de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt. Dat betekent dat de Eerste Kamer op enigerlei wijze het vertrouwen in een kabinet of in een individuele bewindsman of bewindsvrouw kan opzeggen. U stelt echter dat de staatkundige praktijk uitwijst dat de feitelijke betekenis daarvan niet groot is. Werken wij hier dan niet met een dubbele ongeschreven regel? De ver-

trouwensregel zelf is een ongeschreven regel van staatsrecht. U voegt daar dan een tweede ongeschreven regel aan toe, namelijk die van de geringe betekenis van de vertrouwensregel.

Mijn vraag is of er dan niet een zodanige nevelachtige situatie op een van de hoofdpunten van ons staatkundig bestel ontstaat, dat enige verheldering in het geschreven staatsrecht langzamerhand noodzakelijk wordt.

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Ik wil hier graag eens een schriftelijk antwoord op geven. Op het eerste gezicht denk ik dat hier een subtiele benadering past. Ik betwijfel of men hiermee volstrekt in de mist komt te verkeren. Ik heb uit de praktijk van de afgelopen jaren niet de indruk gekregen, dat er zoveel mist was. Je kan je wel op een gegeven moment afvragen, of alles loopt zoals wij dat graag zouden willen. Daarop kan men verschillend antwoorden. Ik denk dat men in de praktijk in grote moeilijkheden terecht komt. In zijn totaliteit hangt het af van de vraag, of men een tweekamerstelsel wil handhaven. Als men dat wil doen in de verhoudingen, zoals die in ons land bestaan, heeft dat bepaalde consequenties. Wel kan men zich afvragen, of een en ander niet voor verbetering vatbaar is. In die afweging moet men voorzichtig schuiven, of men moet een duidelijk standpunt innemen dat erop neerkomt dat men in een eenkamerstelsel wil werken.

De heer Van Thijn (PvdA): Waar het om gaat, is het volgende. Wij kennen voor de Tweede Kamer de vertrouwensregel, ook al wordt daarvan een terughoudend gebruik gemaakt. Nu stelt u dat de vertrouwensregel ook voor de Eerste Kamer geldt. De geschiedenis wijst uit dat ook daar van deze regel een buitengewoon terughoudend gebruik wordt gemaakt. Wie belet echter bij voorbeeld de heer Van Hulst als fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer om de volgende week in die Kamer een motie van wantrouwen tegen het zittende kabinet in te dienen? Welke ongeschreven regel in ons staatsrecht (afgezien van allerlei politieke onwaarschijnlijkheden) zou hem kunnen verhinderen een dergelijke motie in te dienen?

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Ik denk dat in theorie veel denkbaar is. Zo kan ik ook nog wel wat voorbeelden verzinnen. Het voorbeeld van de heer Van Thijn sluit echter niet aan bij de werkelijkheid van ons politiek en staatkundig gebeuren. Ik zou niet weten welke voor de Eerste Kamer de reden zou zijn om plotseling een motie van

wantrouwen in te dienen. Dan is er waarschijnlijk in de politiek al het een en ander gebeurd. Dan is er waarschijnlijk een vrij krachtig drama aan de gang, vooral wanneer intussen de Tweede Kamer nog niet zou hebben ingegrepen. Ik kan niet zien hoe de Eerste Kamer in de praktijk de Tweede Kamer vóór kan zijn. De Tweede Kamer vliegt daar eerder op af dan de Eerste Kamer er bijkomt.

De heer Van Thijn (PvdA): Dan noem ik een ander voorbeeld, dat u zojuist zelf ook hanteerde. De Eerste Kamer neemt een motie aan (ik zal het onderwerp nu even niet invullen; het leek een verrassend actueel voorbeeld) die dwars ingaat tegen een uitspraak die de Tweede Kamer heeft gedaan. De Regering legt die motie naast zich neer, zo voorspelde u zojuist. Dan kan de Eerste Kamer, zo zei u zelf, vervolgens een motie van wantrouwen tegen de Regering indienen.

En dan is het maar goed, zei u, dat de Regering dan over het ontbindingswapen beschikt; dan kan zij dat onmiddellijk toepassen. Maar stel nu, dat de Regering dit niet doet. U hebt zojuist gezegd, dat de Regering dan eerst weer de fractievoorzitters in de Tweede Kamer hierover moet raadplegen, namelijk ter zake van de hantering van het ontbindingswapen. Welnu, stel nu dat de fractievoorzitters adviseren dat dit op dat moment niet opportuun is; dan is er maar één ander staatsrechtelijk antwoord op een motie van wantrouwen, namelijk aftreden.

De heer De Kwaadsteniet (CDA): Ik zou die benaderingswijze niet willen kiezen. Wanneer wij het voorbeeld aanhouden dat ik zojuist gebruikte, denk ik dat het volstrekt voor de hand ligt, dat de Regering zo'n motie van de Eerste Kamer afwijst. Immers, de Regering heeft inmiddels de Tweede Kamer geraadpleegd en tussen Tweede Kamer en de Regering bestaat gewoon overeenstemming. Anders zou de Regering immers al zijn weggegaan op basis van een motie van de Tweede Kamer. De Regering sluit zich dus kennelijk aan bij een motie van de Tweede Kamer, gaat dus 'actief' akkoord en wordt vervolgens geplaatst tegenover een benaderingswijze van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer zegt: Regering, is dit allemaal wel zo goed? De Regering antwoordt dan: het is uitstekend, wij staan voor onze zaak en wij worden geruggesteund door de Tweede Kamer. In die situatie verkeren wij dan op dat moment.

Ik kan niet inzien dat er vervolgens grote moeilijkheden zullen ontstaan.

De Kwaadsteniet

Natuurlijk kan de Eerste Kamer in theorie niettemin een motie aannemen waarin toch een ander beleid wordt bepaald. Dit kan; dit is prima. Zolang er een duidelijke overeenstemming bestaat tussen de Tweede Kamer en de Regering liggen er geen problemen en zal de Regering die motie naast zich neerleggen, tenzij de Regering meent dat de Tweede Kamer zo onder de indruk is gekomen van de Eerste Kamer, dat zij naar de Tweede Kamer teruggaat om te vragen wat zij hiervan vindt. Dan zal de Tweede Kamer ongetwijfeld een zeer duidelijke uitspraak doen. Op die manier blijft het zwaartepunt liggen bij de Tweede Kamer.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dus u vindt inderdaad dat de vertrouwensnorm niet voor de Eerste Kamer geldt? Dit was de vraag van de heer Van Thijn en die hebt u nu impliciet beantwoord, in die zin dat dit inderdaad niet het geval is en dat de vertrouwensnorm alléén geldt voor de Tweede Kamer.

De heer **De Kwaadsteniet (CDA):** Dat lijkt mij geen juiste conclusie. Hoe men het ook wendt of keert, het betreft een principiële verschil, of de Eerste Kamer een vertrouwensregel kan hantieren of dat er bij de Eerste Kamer überhaupt geen vertrouwensregel aanwezig is.

De wijze van functioneren is natuurlijk verschillend. Bij de Eerste Kamer is de situatie anders dan bij de Tweede Kamer. In de praktijk zal dat misschien niet echt goed functioneren. Het is echter wat anders, dit helemaal uit het staatsrecht te halen en daarmee het staatsrecht te veranderen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Ik geloof toch dat u zich vergist. Deze norm, die erg belangrijk is omdat die dé pijler is van ons parlementaire stelsel, is in de praktijk ontstaan en meer dan honderd jaar heel uitdrukkelijk bevestigd in de Tweede Kamer en door opeenvolgende kabinetten. In de Eerste Kamer heeft die norm zich in de praktijk nooit ontwikkeld. Er zijn wel eens debatten ter zake geweest in de Eerste Kamer. Men heeft daar zelfs wel eens een motie van afkeuring overwogen.

Ik meen zelfs, dat de heer De Geer als voorzitter van de fractie van de CHU op een gegeven moment met zo'n gedachte heeft gespeeld. Die gedachte is in de Eerste Kamer uitdrukkelijk verworpen. Dat is volgens mij een bevestiging van de praktijk, dat de vertrouwensnorm voor de Eerste Kamer

niet bestaat. Als hierover nooit gesproken was, zou men die vraag theoretisch nog kunnen opwerpen. Die vraag is mijns inziens in de praktijk door de Eerste Kamer negatief beantwoord.

De heer **De Kwaadsteniet (CDA):** Dit is natuurlijk een vrij moeilijk probleem. Ik wil het debat nu echter niet al te lang rekken. Ik heb nu dan ook de neiging om de zaak om te draaien. Wanneer mevrouw Kappeyne straks met haar betoog bezig is, zal ik graag vernemen wat haar visie is op de relatie met betrekking tot de vertrouwensregel, de mogelijkheid van verwerping van een wetsontwerp door de Eerste Kamer, de situatie die ontstaat, wanneer de Regering tegen een verwerping 'on-aanvaardbaar' uitsprekt en de wijze waarop zich dit verhoudt tot een vertrouwensregel. Misschien zal er dan ter zake nog meer duidelijkheid ontstaan dan nu eventueel nog niet of enigermate is bereikt.

De heer **Terlouw (D'66):** Gesteld dat er in twee jaar een politieke aardverschuiving plaatsvindt. De provinciale staten komen er totaal anders uit te zien dan de Tweede Kamer in politiek opzicht. Daardoor zal de Eerste Kamer er totaal anders uitzien dan de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer nu het kabinet weg wil hebben, kan dat niet in de zienswijze van de heer De Kwaadsteniet. Immers, volgens hem moet bij een aangenomen motie van wantrouwen aldaar de Eerste Kamer worden ontbonden. Die wordt dan opnieuw samengesteld.

Die samenstelling zal opnieuw politiek dezelfde zijn en zij zal opnieuw trachten de Regering weg te sturen. Hoe moet dat dan?

De heer **De Kwaadsteniet (CDA):** Dat is een vrij ingewikkeld probleem. Daarover heb ik wel eens iets geschreven. Ik heb het echter niet altijd exact paraat in het hoofd. Toch probeer ik, hierop te reageren. Als dat niet volledig lukt, zullen wij er in tweede termijn op terug moeten komen.

Wij moeten ons allereerst afvragen wat nu precies aan de orde is bij verkiezingen. Men kan uitgaan van een situatie waarin de Tweede Kamer al is gekozen. Op een gegeven moment moeten er verkiezingen plaatsvinden voor de Eerste Kamer. Als die hebben plaatsgevonden, bestaat er de mogelijkheid, dat de Eerste Kamer politiek 'voorloopt' op de Tweede Kamer. Op een ander moment loopt de Tweede Kamer echter weer voor op de Eerste Kamer wat dit betreft. De situatie wisselt dus vrij veel. In dat kader is er in

dertijd gesproken over de mogelijkheid om de verkiezingen voor beide Kamers in eenzelfde jaar te doen plaatsvinden om te bevorderen, dat de Kamers in politiek opzicht parallel zullen lopen. Dat kan voordelen hebben. Het kan echter ook voordelen hebben om die verkiezingen niet in hetzelfde jaar te houden. In dit geval kunnen de kiezers zich meer uitspreken.

Wanneer bij voorbeeld de uitslag van een verkiezing de Tweede Kamer niet rechtstreeks raakt, is het altijd nog aardig om vast te stellen wat de verhoudingen inmiddels zijn. Na de verkiezing voor de provinciale staten en daaruit die voor de Eerste Kamer volgt weer een verkiezing voor de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer is de politieke situatie dan weer het meest 'vers'. Er is dus sprake van een wisselwerking.

Wat de functie ten aanzien van de ontbinding betreft, zal dit principiële waarschijnlijk niet veel verschillen van normaal lopende verkiezingen. Ik zie dat ik niet helemaal erin ben geslaagd het duidelijk te maken. Ik zal proberen in tweede termijn erop terug te komen.

Aangezien ook collega Van Thijn hierover heeft gesproken, wil ik nog het volgende opmerken. Wij menen dat wanneer het besluit tot ontbinding van één der Kamers of van beide is genomen, de Kamers door kunnen gaan met het behandelen van onderwerpen, voor zover niet blijkt dat deze onderwerpen niet de steun van de meerderheid van de Kamer hebben. Ontbinding behoeft dus zeker niet te resulteren in een niets doen van de Kamers. Zaken die afgehandeld kunnen worden, moeten ook afgehandeld worden. Het leven houdt niet op bij ontbinding. De maatschappij gaat verder.

De heer Van Thijn heeft vanmorgen gesproken over het terugbrengen van de termijn van drie maanden naar twee maanden in de bepaling voor het weer samenkomen van de Kamer na verkiezingen. De toelichting op het amendement van collega Van Thijn is op zich sympathiek. Wij zijn echter nog niet geneigd ons daarachter te scharen. Het is noodzakelijk om eerst te weten of dit feitelijk mogelijk is. Dit kan pas beoordeeld worden als er een gewijzigde opzet voor de gehele verkiezingsprocedure op tafel ligt. Deze zaak wordt momenteel bezien in het kader van de gehele technische herziening, waarmee de Kiesraad zich thans bezighoudt. Indien verkorting van de termijn mogelijk blijkt, staat de huidige maximale termijn van drie maanden geenszins in de weg.

De Kwaadsteniet

In het kader van de Kieswet kan dit vrijelijk nader worden geregeld. In de gedachtengang van collega Van Thijn, dat door de drie maanden tussen ontbinding van de Tweede Kamer en verkiezingen voor de kiezers het punt waarop een crisis is uitgebroken, verwaagt, wordt te veel uit het oog verloren dat verkiezingen in feite niet functioneren als een soort van referendum. De kiezers spreken zich uit over de samenstelling van de Tweede Kamer voor vier jaar, waarbij alle relevante punten meewegen.

De heer Van Thijn heeft ook over de evenredige vertegenwoordiging gesproken. In de laatste fase van de schriftelijke voorbereiding heeft het nog even gerommeld rond de vraag over het beperkte districtenstelsel. Vanmorgen is daarover ook gesproken. De fractie van de Partij van de Arbeid vroeg in die laatste en wat late fase van de schriftelijke voorbereiding nog eens, niet erg aandringend, nogal uitdagend en feitelijk informatief, hoe het kabinet daarover dacht. Het kabinet reageerde in de nota naar aanleiding van het eindverslag dat nog niet was gebleken dat in de kring van de Partij van de Arbeid-fractie de neiging bestond de koppeling van het districtenstelsel en de verkiezing van de kabinetsformateur los te laten. Tevens stelde de Regering rustig en laconiek dat gezien de samenstelling van het huidige kabinet, daarvan niet verwacht mag worden dat het tegen de beslissing van het vorige kabinet, om het onderhavige voorstel verder te laten rusten, in zou gaan. Bij zo'n stelling kan nog best een vraagteken worden geplaatst. Wij laten dit evenwel achterwege.

Immers, onze collega mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft op 1 december jongstleden duidelijk voor de radio verklaard dat zij mordicus tegen het districtenstelsel is, dat zij er niet mee ophoudt als zo'n voorstel zou worden aangenomen, maar dat zij er wel als kamerlid mee zou ophouden 'als de VVD daaraan mee zou doen'. Wie zou nu nog wel een vraagteken plaatsen?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat is ook een vorm van ontbinding.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Ten aanzien van het kiesrecht voor Nederlanders en buitenlanders zullen wij met belangstelling de verdere eventuele discussies volgen. Wij merken slechts op dat wij er geen voorstanders van zijn, buitenlanders naast het kiesrecht voor de gemeenteraad ook

het kiesrecht voor de Tweede Kamer en de provinciale staten te verlenen. Dat is ook gebleken bij de behandeling van de grondwetsherzieningsontwerpen inzake de lagere openbare lichamen. Wij kunnen ter zake het amendement-Patijn niet steunen. Wij kunnen de noodzaak van registratieplicht van Nederlanders in het buitenland wel begrijpen. Die registratie moet gemakkelijk zijn en nog op een zo laat mogelijk tijdstip kunnen plaatsvinden.

Ten aanzien van de uitsluitingsgronden in het tweede lid van dit artikel willen wij wijzen op hetgeen tijdens de schriftelijke voorbereiding ook onzerzijds uitvoerig naar voren is gebracht. Hetgeen van de zijde van de Regering en van de Kamer is gesteld, was naar onze mening betekenisvol. Er moet thans een keuze worden gemaakt.

Uit de memorie van toelichting blijkt, dat ook de Regering de gedachte om alle uitsluitingen van het kiesrecht te doen vervallen heeft overwogen. Zowel ten aanzien van de opnemings als het geheel schrappen zijn wezenlijke argumenten pro en contra aan te voeren, zo overwoog de Regering.

'Uiteindelijk' heeft de Regering gemeend, zich te moeten aansluiten bij de gedachte van de opnemings van de twee in het geding zijnde uitsluitingsgronden. Daarbij golden voor de Regering twee argumenten:

1. De feitelijke betekenis van het geheel schrappen vergeleken bij de nieuwe bepalingen zou niet groot zijn, omdat zelfs thans van de ruime mogelijkheid door de rechter een minimaal gebruik wordt gemaakt.

2. Onder de geestelijk gestoorden die thans uitgesloten zijn, zullen er niet velen zijn, die bij opheffing van de uitsluiting van het kiesrecht gebruik zouden maken.

Wij hebben ons in het voorlopig verslag en – na de memorie van antwoord – in het eindverslag niet overtuigd getoond van de argumentatie om de uitsluitingsgronden toch maar niet geheel te schrappen. Bovendien hebben wij gewezen op het moeilijk verdedigbare verschil en positie tussen een Nederlander die in Nederland en een Nederlander die in het buitenland voor hetzelfde veroordeeld is, waarbij in het buitenland niet de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht kan worden opgelegd,

In de memorie van antwoord stelt de Regering vervolgens enerzijds dat het kiesrecht een fundamenteel recht is, dat een wezensvoorwaarde is voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het is een recht van elke

burger in een democratie, dat onder de grondrechten is vermeld. Voor het aanbrengen van beperkingen, zo stelt de Regering, moeten wel 'zeer goede gronden' worden aangevoerd.

Anderzijds meent de Regering dan toch te kunnen stellen, dat van de burgers bij de uitoefening van het kiesrecht een zeker verantwoordelijkheidsbesef verwacht mag worden. En zegt de Regering: 'Bestaat de overtuiging dat dit verantwoordelijkheidsbesef bij bepaalde categorieën burgers niet aanwezig kan zijn, dan kan daarin aanleiding worden gevonden aan hen het kiesrecht te onthouden'.

Het lijkt zelfs zonder nadere aanduiding duidelijk, dat het 'anderzijds' van de Regering zwak afsteekt bij het 'enerzijds' van de Regering.

Het lijkt ons moeilijk en bovendien gevaarlijk te argumenteren op grond van een al of niet juiste mate van staatsburgerlijke gezindheid en een al dan niet ontbreken van een bij het uitoefenen van het kiesrecht behorend zeker verantwoordelijkheidsbesef. Het lijkt moeilijk, te spreken over mensen die na een delict 'blijk hebben gegeven van een gezindheid die met een richtige uitoefening van het kiesrecht kwalijk verenigbaar is', zoals de Regering het gevoelen van de Kiesraad naar voren brengt.

Als dit algemene criteria zouden moeten zijn dan konden mogelijk nogal wat Nederlandse kiezers afvallen. Waarom dit beperkt zou moeten worden tot een onder sub 2a aangeduide groep is onduidelijk. Het lijkt niet uitgesloten, dat er nogal wat meer mensen zijn die zonder een delict te hebben gepleegd er een gezindheid op na houden, die met een richtige uitoefening van het kiesrecht kwalijk verenigbaar is.

Daarbij komt dat de Grondwet slechts via wet en vervolgens via de rechter bij die onder sub 2a bedoelde burgers komt. Overigens dan nog weer tot een aantal, dat blijkens mededeling van de Regering zeer gering is. De Regering zegt, dat die uitsluiting 'slechts incidenteel' zal plaatsvinden. Op grond van deze situatie achten wij een grondwettelijke bepaling, als voorgesteld onder 2a niet nodig, geen belang dienend en in onze gevestigde en bevestigde democratische rechtsorde ongewenst.

Afgezien van het voorgaande zouden wij nog een afzonderlijke opmerking willen maken over de aanduiding 'bijkomende straf'. Het zou stellig nader bezien moeten worden of hier van 'straf' sprake zou moeten zijn. Als kies-

De Kwaadsteniet

recht onthouden wordt bij gebreke van noodzakelijk geacht verantwoordelijkheidsbesef dan is dat in de door de Regering gevolgde redenering eerder een maatregel in het belang van bescherming van onze democratische rechtsorde of het iemand (tijdelijk) onbekwaam verklaren om in verantwoordelijkheidsbesef kiesrechthandelingen te verrichten.

Op deze wijze zou er althans een minder frappant verschil zijn tussen de nu nogal ongelijksoortige uitsluitingsgronden binnen één lid van één artikel. Het is immers niet zo fraai in één lid uitsluiting van het kiesrecht op te nemen onder a. als bijkomende straf en onder b. als onmogelijkheid, als ongewenstheid of als onbekwaamheid ingevolge een bepaalde situatie waarin men verkeert.

Hiermee zijn wij gekomen bij de vraag of de onder b genoemde uitsluitingsgrond moet worden opgenomen. In de memorie van toelichting staat dat het de Kiesraad hoogst twijfelachtig schijnt dat voor die gevallen niet ongeschiktheid aanwezig zou zijn om een weloverwogen stem uit te brengen. De Regering zegt in de memorie van antwoord:

'Het geestelijk gestoord zijn kan als zodanig inderdaad moeilijk dienst doen als criterium voor het al of niet hebben van kiesrecht.'

De Regering had in de memorie van toelichting gesteld:

'De vraag wordt dus of, met het oog op de onmogelijkheid om individueel voor alle kiezers vast te stellen of zij op grond van geestelijke stoornis tot stemmen onbekwaam moeten worden geacht, men ook degenen van wie dit door een rechterlijke uitspraak is vastgesteld desondanks tot het uitoefenen van het kiesrecht moet toelaten'.

Onze fractie is ten aanzien van de beantwoording van deze vraag voornamelijk verdeeld van opvatting. Zou de vraag bevestigend worden beantwoord, dan zou onbillijkheid – of, zoals de Kiesraad wil, oneffenheid – tussen beide groepen niet aanwezig zijn. Volgens de Regering is de feitelijke betekenis van het opnemen of het schrappen bovendien niet groot. In dat geval blijft het grondrecht onverlet en verlet dat niet onnodig. Wij zullen met belangstelling de reactie van de bewindslieden afwachten.

Wij willen ten slotte niet nalaten, hier in dit kader ook een opmerking te maken met betrekking tot de thans geldende duur van de ontzetting van het kiesrecht. De bewindslieden hebben

naar aanleiding van vragen onzerzijds in de nota naar aanleiding van het eindverslag opgemerkt dat het stellen van beperkingen aan die duur beter aan de wetgever zou kunnen worden overgelaten en zij verwijzen naar artikel 31 van het Wetboek van Strafrecht.

Nu is daarvoor wellicht iets te zeggen, voor zover dit na vaststelling van dit wetsontwerp nog nodig blijkt. Evenwel is ook deze redenering uiteraard mogelijk dat, als uitsluiting al zou worden aanvaard, ten minste de duur daarvan zou moeten aansluiten bij de motieven die hiervoor zijn aangevoerd om uitsluiting te schrappen. Wij stellen ter zake een nadere reactie van de bewindslieden op prijs.

□

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Het is vandaag de derde maal dat ik, namens de CDA-fractie, met de Regering en de Regeringscommissaris van gedachten mag wisselen over de openbaarheid van bestuur. Eerst was dat het geval bij de behandeling van artikel 1.7 van de Grondwet, daarna bij de behandeling van het wetsontwerp op stuk nr. 13418, dat datgene mogelijk maakte waartoe wij thans gaan besluiten en ten slotte, naar ik aanneem, vandaag.

Naast vele andere, ongetwijfeld veel belangrijker zaken, is er een 'wederkerend thema' geweest, waarbij de Regering en de CDA-fractie het niet met elkaar eens werden en zijn. Ik meen dat de zaak toch erg simpel is. Tot de grondrechten behoort de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van drukpers, om het nog maar eens in de oude terminologie te zeggen. Uiteraard behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet.

Ten einde meningen te kunnen uitspreken, moet dan ook aan enkele voorwaarden worden voldaan, zeker ook als het erom gaat, dat via een intermediair te kunnen doen, ten einde gelijktijdig velen tot zeer velen te kunnen bereiken. Daartoe moesten bij voorbeeld – om enkele van die voorwaarden te noemen – het papier en de boekdrukkunst worden uitgevonden; daartoe heeft zich, misschien wel beginnend met de Acta Diurna in het oude Rome, de troubadours der vroege Middeleeuwen en de uitgevers van scheepsberichten en koopmansbrieven in de Gouden Eeuw, het huidige beroep van journalist ontwikkeld. De journalist, die de middelbaar is tussen het nieuws in de meest brede zin van het woord en degenen die op het ontvangen van dat nieuws recht hebben,

ten einde als goed geïnformeerde burgers anno 1979 in onze democratie te kunnen functioneren.

Om dat doel te kunnen bereiken, is het volstrekt onvoldoende als men de vrijheid van meningsuiting waarborgt. Men zal ook de mogelijkheden moeten hebben, ten einde de burgers te kunnen informeren, het nieuws te kunnen vergaren en te ontvangen.

Welnu, die omschrijving kom ik niet tegen in onze oude, noch in onze nieuwe herschreven Grondwet, maar wel in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948, wel in de Europese Conventie van 1950, wel in het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966. Waarom – zo vraag ik mij nog steeds in gemoede af – zouden wij dat dan niet ook in onze eigen Grondwet vastleggen?

Het antwoord op die vraag van de kant van de Regering is even simpel als schijnbaar doeltreffend. De Regering zegt namelijk: Omdat het internationaal al is vastgelegd en omdat de Nederlandse Grondwet de artikelen 65 en 66 kent, die rechtstreekse werking van de internationale overeenkomsten toelaten. Die maken het – ik citeer nu uit de nota naar aanleiding van het eindverslag – 'op zich niet noodzakelijk' de door mij genoemde rechten in de Nederlandse Grondwet te incorporeren.

Dat moge juist zijn, maar is dan de uiterste consequentie niet, dat wij helemaal geen grondrechten in onze Grondwet behoeven op te nemen of ons beperken tot een algemene verwijzing naar de Europese Conventie van de rechten van de mens? Als wij naast de internationale verdragen nog grondrechten in onze Grondwet opnemen, dan is dat of om het belang dat Nederland aan die grondrechten hecht nog eens duidelijk te onderstrepen of om die grondrechten nader uit te werken. Beide redenen zijn nu juist voor het recht op nieuwsgaring van betekenis. Dat recht heeft onderstreping en uitwerking wellicht meer nodig dan vele andere grondrechten.

In dit kader wil ik toch ook graag wijzen op resolutie 838 uit 1978, waarin – de Regering geeft de letterlijke tekst – aan het Comité van Ministers wordt aanbevolen wel die rechten te incorporeren en met name aan 'member states that have not yet done so' en wel 'into their own law'. Het enige antwoord dat ik dan krijg, is eigenlijk geen antwoord, want de Regering zegt: het is op zich niet noodzakelijk, omdat er rechtstreekse werking is.

Van der Sanden

Dan is de cirkel natuurlijk wel rond, maar er is geen eigen Nederlandse wetgeving in dit opzicht.

Ik ga er niet van uit dat resolutie 838 alleen wijst of zou kunnen wijzen op het probleem van transformatie en deze resolutie dus uitsluitend zou zijn bedoeld voor die landen, die twee rechtsdelen kennen, waarbij in geval van conflict het nationale recht het primaat heeft boven het internationale recht zoals bij voorbeeld in Engeland en Denemarken.

Wij kunnen met de Regering ook eens kijken naar resolutie 854 van 1 februari 1979, dus nog van dit jaar. Ik citeer maar weer: 'invite member states which have not yet done so' – het staat er opnieuw – 'to introduce a system of freedom of information i.e. access to government files, comprising the right to seek and receive information etc.'. Dit is dan ook de laatste uitspraak in dit kader.

Volledigheidshalve kan ik nog verwijzen naar resolutie 428 van 1970, geciteerd onder andere in de Alkema-studies, over de Europese grondrechten op bladzijde 97, waarin evenzeer de woorden 'seek, receive, impart, publish and distribute information' voorkomen. Nogmaals, het garen van nieuws is het element in deze discussie waarop de nadruk ligt, een element dat in alle door mij genoemde conventies en verdragen voorkomt en in de resoluties wordt herhaald.

Tot wie wordt dit alles gezegd in Europees verband? Uitsluitend tot de democratisch geregeerde landen, die lid zijn van de Raad van Europa, want de niet democratisch geregeerde landen worden niet toegelaten tot die Raad. Een enkeling is zelfs tot uitreden gedwongen geweest zoals wij met Griekenland hebben meegemaakt.

En dan kan ik er niet omheen, waarom in deze resoluties voortdurend herhaalde dringende verzoeken – 'urge member states' – kennelijk tot alle landen zouden zijn gericht, behalve tot Nederland. Daarop zou ik nu graag in dit finale debat eens een duidelijk antwoord van de kant van de Regering hebben.

Nu wil ik in deze discussie elk misverstand bij voorbaat trachten te vermijden. Het is duidelijk, dat een informatieplicht van de kant van de overheid nimmer onbepaald zal kunnen en mogen zijn. De rechten van de staat zijn legitieme rechten en veranderen zelfs in verplichtingen voor de overheid als levensbelangen, zoals de veiligheid van de staat, in het geding zijn.

Dat is dan de verplichting tot geheimhouding. Ook de privacy van de individuele burger dient afdoende te worden beschermd in relatie tot de belangen van de samenleving als geheel. Daarom heb ik geen enkele moeite met de thans voorgestelde grondwetbepaling, 'volgens regels bij de wet te stellen'. Maar zelfs in die wet heeft de Regering een bepaling als door mij gesuggereerd niet willen opnemen.

Ten slotte dan de opmerkingen van de Regering over de vaagheid van een dergelijke bepaling, het wekken van onjuiste verwachtingen. Op de opmerking van de CDA-fractie, dat in de nieuwe Grondwet meer bepalingen te vinden zijn, die aan deze omschrijving voldoen, gaat de Regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag niet in. En dat begrijp ik ook wel, want bij voorbeeld de zogenaamde sociale grondrechten, zijn in dit Huis al eerder als 'programmatisch' meer dan als afdwingbare rechten omschreven. En zo gaat dat dan, denk ik bij mijzelf.

De kernvraag, zo formuleert de Regering, in deze discussie tussen haar en de CDA-fractie is deze: gaat het bij het beginsel van openbaarheid van bestuur primair om een vrijheidsrecht van de burgers of in de eerste plaats om een gebod voor de overheid om bij de uitvoering van haar taak in beginsel openbaarheid te betrachten? De Regering meent, dat dit laatste het geval is en daarom, zo zegt zij, is dit gebod opgenomen in het hoofdstuk Wetgeving en Bestuur. Maar dan wordt dit 'gebod' in de volgende zin plotseling een 'richtsnoer' voor de overheid om te bevorderen, dat 'de burger meer inzicht krijgt in haar beleid'. Wat zegt de Regering daarmee nu eigenlijk: alles wat over het garen, ontvangen en doorgeven van nieuws is gezegd, valt onder het gebod aan de overheid om zoveel mogelijk openbaarheid te betrachten.

Een eigenlijk recht op informatie, hetzij naar de burgers, hetzij naar de media toe, wordt noch in ontkenning, noch in bevestigende zin besproken. Inderdaad vindt de vrijheid informatie door te geven haar bescherming ten volle in de nieuwe bepaling over de vrijheid van meningsuiting, artikel 1.7. Daar, en misschien wel nergens anders, had de door het CDA voorgestelde aanvullende bepaling over het garen van nieuws thuisgehoord. Maar dat mocht niet van de Regering om slechts één reden: de letterlijke bewoordingen van het bestaande artikel 7 van de Grondwet moesten worden gehandhaafd om wille van de bestaande jurisprudentie. Verandering immers, zo be-

toogde de Regering bij de behandeling van 1.7 zou tot nieuwe jurisprudentie kunnen leiden met alle gevolgen van dien.

In het rapport van de staatscommissie lees ik in dit verband, dat aan de bestaande garantie van drukpersvrijheid geen uitbreiding wordt gegeven. Verder staat er: 'De staatscommissie acht zulks niet bevredigend. Haars inziens kan onder de huidige verhoudingen met de garantie van de drukpersvrijheid niet worden volstaan en dient de werkingsfeer van het artikel te worden verruimd.'

Ik lees ook nog iets voor uit de 'Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht' van mei 1976. In de Preadviezen van prof. Meuwissen en mr. Alkema staat met betrekking tot de relatie tussen artikel 10 van de Europese Conventie en artikel 7 van de Grondwet:

'In de tweede plaats ondervindt in ons land art. 10 de concurrentie van art. 7 GW, dat op een smaller terrein de burger een – meestal – betere bescherming kan bieden. Dat brengt mee dat de rechter nu eens de ene en dan weer de andere bepaling als basis kiest, zodat de jurisprudentie een verbrokken beeld vertoont.'

Voor dat verbroke beeld heeft de Regering zich zo zwaar ingezet toen wij met elkaar over artikel 1.7 discussieerden. Ik heb mij vandaag dan ook afgevraagd of het antwoord dat ik toen heb gekregen wel een acceptabel antwoord voor de CDA-fractie is geweest. Ik meen van niet, want je kunt een nieuwe tekst toch zo redigeren dat aan de jurisprudentie recht wordt gedaan. Het is onjuist te menen, dat er op basis van de bestaande jurisprudentie thans absolute zekerheid over de inhoud van het recht bestaat. Door de ontwikkeling van de maatschappelijke orde verandert de jurisprudentie ook. Het is juist nuttig algemeen aanvaarde jurisprudentie af en toe te codificeren. Dat verhoogt de rechtszekerheid naar de burgers. Wij doen het ook ten aanzien van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

□

De heer **Eversdijk** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal enkele opmerkingen maken over het vervallen van het additionele artikel inzake heerlijke rechten. De Regering spreekt over beperkt zakelijke rechten. Doet zij dit omdat zij de opzet volgt van het Burgerlijk Wetboek dat een gesloten systeem van zakelijke rechten kent? Bedoelt de Regering dus eigenlijk te zeggen dat de heerlijke rechten, als zijnde beperkt zakelijke

Eversdijk

rechten, burgerlijke rechten zijn met werking jegens derden? De juridische kant van de heerlijke rechten, zo opgevat, is aanmerkelijk minder dan wanneer zij zakelijke rechten zouden zijn.

Een verduidelijking is op haar plaats, met name wat betreft de vraag of op deze rechten slechts inbreuk mag worden gemaakt bij formele wet. Indien deze rechten beperkt zakelijke rechten zijn, dan betekent dit dat het niet aan de rechter wordt overgelaten, in een concreet geval vast te stellen, of een dergelijk recht die derdenwerking heeft. Is in dit verband de ontwikkelde jurisprudentie over de onrechtmatige daad van belang?

De bepaling van wat de heerlijke rechten in ons moderne recht zijn, dus beperkt zakelijke rechten, zou gevolgen kunnen hebben voor bij voorbeeld de onteigening. Ons onteigeningsrecht is immers met name voor zakelijke rechten geschreven. Is de rechtsbescherming, die de betrokken staatsburger hierbij krijgt, een andere dan die hij krijgt bij inbreuk op een beperkt zakelijk recht? Zal een inbreuk van de overheid op dit recht, zonder tussenkomst van de formele wetgever, hem, de burger, actie uit onrechtmatige daad van de overheid tegen die overheid opleveren? Op die vragen zouden we graag een duidelijk antwoord hebben. Overigens is de fractie van het CDA het eens met het principiële uitgangspunt van dit wetsontwerp, dat overheidsfunctionarissen geen rechten moeten toekomen die aan hun persoon gekoppeld zijn en niets van doen hebben met de uitoefening van hun functie.

Uit deze opmerkingen en vragen blijkt, dat onze fractie voorlopig van mening is dat deze beperkt zakelijke rechten slechts bij formele wet aangetaast kunnen worden. De Regering zal er wel op in willen gaan.

Door het vervallen van dit additioneel artikel zijn wij weer een stapje dichterbij het totale verdwijnen van de heerlijke rechten. Dat zal wellicht niemand betreuen. Ik wil dit kleine beetje daarom eindigen met een ludiciteit uit het Zeeuwse. In het jaar 1614, het begin van de zeventiende eeuw toen ook in Zeeland relatief de welvaart toenam, bepaalden de staten van Zeeland, vrijwel alleen bestaande uit Heren, het volgende.

Zij vaardigden een plakkaat uit, waarmee zij vaststelden en opdracht gaven dat 'heidenen, Egyptenaren en dergelijke landlopers niet meer in Zeeland mogen komen of daar verblijven.'

Aan de Heren van de heerlijkheden werd het recht toegekend luizenvangers aan te stellen die moesten zorgen dat die heidenen, Egyptenaren en dergelijke landlopers werden gevangen en de provincie werden uitgezet. De goede oude tijden kenden ook nog wat problemen op sociaal gebied!

□

De heer **Van Rooijen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Zoals al in de memorie van toelichting is opgemerkt behoort tot de oudste bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging het recht tot medevaststelling van de begroting. Van oudsher bevat onze Grondwet een bepaling daarover. Gelet op de interrupties is het wellicht nuttig te wijzen op de motie-De Kwaadsteniet uit 1975, waarbij het budgetrecht niet aan de Eerste Kamer werd ontnomen. In de toekomst zal de begroting zowel de ontvangsten als de uitgaven betreffen en niet meer slechts de uitgaven. Thans worden de middelen tot dekking door de wet aangewezen.

Vroeger hield aanwijzing van de middelen een machtiging in tot het heffen van belastingen. Nu wordt reeds lang aanvaard dat de grondslag voor die heffing uitsluitend in de belastingwetten zelf is gelegen. Bij de behandeling van het wetsontwerp 15 575 inzake de belastingbepalingen in de Grondwet kom ik uitvoerig terug op de juiste betekenis van de wettelijke basis voor de belastingheffing, waarbij speciaal de vraag aan de orde zal komen, in welke mate delegatie bij belastingen verantwoord is. Dat is een uitermate belangrijk vraagstuk, waarbij de meest essentiële rol van het parlement, ook de bescherming van de burger op dit punt, aan de orde is.

Wat de meerjarenramingen betreft zijn wij het eens met het jaarlijks indienen van begrotingswetten, omdat ieder jaar het financiële beleid aan de orde moet komen. Begrotingswetten voor meerdere jaren zijn toelaatbaar. Dan zouden zij een bindend karakter hebben. Maar juist de onzekerheden, die bij de ramingen van ontvangsten al spelen, doen zich ook voor bij de raming van uitgaven voor latere jaren. Daarom zijn meerjarenramingen, die meer het karakter van een inschatting hebben, juist dan het bij wet vastleggen. De Grondwet zal zich daartegen overigens niet verzetten.

Ik kom thans tot twee aspecten die in de schriftelijke behandeling ook reeds aandacht hebben gehad, te weten de bepaling van lid 3 over de goedkeuring van de rekening en de in de brief van

de Algemene Rekenkamer van 3 september aangesneden problematiek van de aparte partiële verantwoording te voeren van bepaalde posten.

Reeds in het Voorlopig Verslag heeft mijn fractie gepleit voor handhaving van de term 'goedkeuring van de aan het parlement over te leggen rekening' in plaats van de oorspronkelijke term 'onderzoek van de rekening'.

Volgens de Regering zou daar in de praktijk weinig veranderen door die wijziging in de tekst. Voor mijn fractie is de discussie tussen de Raad van State en de bewindslieden over dit punt van belang geweest voor de oordeelsvorming van mijn fractie. Primair is voor mij dat de op- en aanmerkingen van de Rekenkamer in een vroeg stadium van de begroting gehoor vinden, en daarbij is van belang dat de Rekenkamer zelf een sanctie heeft en niet bij voorbaat slechts beschikt over het recht opmerkingen kenbaar te maken aan de Staten-Generaal. De goedkeuringseis acht ik een nuttig instrument in handen van de Algemene Rekenkamer die ook voorkomt dat geen rekening voorligt, zonder dat vaststaat of en zo ja welke opmerkingen de Rekenkamer daarbij wil plaatsen.

Mijn fractie is er verheugd over dat de bewindslieden naar aanleiding van de kritiek van mijn fractie en van de andere fracties alsnog besloten hebben op dit punt de bestaande grondwettelijke bepaling met de term goedkeuring te handhaven zoals in de nota van wijziging is voorgesteld.

Ik kom te spreken over de brief van de Algemene Rekenkamer van 3 september. Mede op verzoek van mijn fractie is in het eindverslag aan de Regering gevraagd de Kamer een kopie te zenden van het antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken op de brief van de Rekenkamer van 3 september.

In de brief is aan de orde de aparte verantwoording ten aanzien van bepaalde posten vóór de overlegging van de rekening, derhalve vóór de verantwoording van het gehele beheer, dat niet volledig zou zijn zonder overleggen van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening. Uitdrukkelijk is sprake van een mogelijkheid tot aparte verantwoording; een verplichting daartoe is niet aan de orde. Uit de brief van de Minister van 30 oktober blijkt, dat de wijze, waarop van deze mogelijkheid gebruik gemaakt zou kunnen worden, in de wet zelf geregeld behoort te worden. In die brief deelde de Minister ook mee, dat de nieuwe Comptabiliteitswet zich wel-

Van Rooijen

licht zou verzetten tegen aparte partiële verantwoordelijkheid. Uit de zojuist ontvangen brief van de Minister van 7 december blijkt dat hij aanneemt, dat voor het geven van een comptabel karakter aan zo'n partiële verantwoording de Comptabiliteitswet gewijzigd moet worden.

Uit deze brief blijkt ook, dat er voor de Rekenkamer en ook voor ons thans geen reden meer is tot zorg over de taak van de Rekenkamer in dezen en tijdig overleg daarover. Dit is ons nadrukkelijk in de brief van 7 december toegezegd, met name ook door de Minister van Financiën. In dit debat ging het mij om een duidelijke toezegging hierover. Die is er nu. Ik concludeer, dat de Rekenkamer en de fractie van het CDA volstrekt op één lijn zitten, welke opvatting thans ook door de Minister wordt gedeeld, zoals uit de reeds genoemde brief blijkt.

□

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! In wetsontwerp 14 223 wordt ten aanzien van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer gesteld dat dit toekomt aan Nederlanders, die tevens ingezetenen zijn en die tevens 18 jaar of ouder zijn. Vervolgens wordt gesteld, dat twee categorieën van het actieve kiesrecht zijn uitgesloten, namelijk degenen, die veroordeeld zijn tot vrijheidsstraffen van meer dan één jaar met als bijkomende straf ontzetting uit het kiesrecht en degenen, die wegens geestelijke stoornis op grond van rechterlijke uitspraken geen rechtshandelingen kunnen verrichten.

Ik ben van mening — in de schriftelijke voorbereiding is al het een en ander van beide kanten te berde gebracht — dat het niet juist is, uitsluitingen van het kiesrecht überhaupt op te nemen. Eén van de vragen waarom het draait is die van het verantwoordelijkheidsbesef dat je moet hebben om te kunnen deelnemen aan de verkiezing van en (als gekozene) aan het feitelijk werken in een vertegenwoordigend lichaam, dat belangrijke beslissingen neemt, die alle burgers raken. Met name in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij dit wetsontwerp is door de Regering het een en ander op dit punt naar voren gebracht, in antwoord overigens op vragen van mijn kant.

De Regering zegt o.a. dat aan die belangrijke zaak — dat men door het uitoefenen van het actief kiesrecht de samenstelling van organen bepaalt die voor de gemeenschap bindende besluiten kunnen nemen — de wetgever

of de grondwetgever de bevoegdheid en in zekere zin zelfs de plicht ontleent, het kiesrecht aan bepaalde grenzen te binden. Ik denk dat je evengoed en naar mijn mening zelfs beter kunt zeggen dat juist daaruit volgt dat de wetgever helemaal niet de bevoegdheid moet hebben om het kiesrecht aan bepaalde grenzen te binden, juist omdat het gaat om organen, die voor de gemeenschap bindende besluiten nemen.

Er wordt gezegd, dat een zekere mate van verantwoordelijkheidsbesef daarbij een rol speelt. Dat spreekt vanzelf. Ik denk dat, als men dat zou meten — als het al meetbaar zou zijn — er verrassende resultaten uit de bus zouden komen. Als men daarin grenzen zou willen brengen, denk ik dat deze niet samenvallen met de grenzen, die nu worden getrokken door deze twee met name genoemde categorieën buiten te sluiten.

De Regering zegt in de nota naar aanleiding van het eindverslag dat de vraag of niet de democratische rechtsorde geschaad kan worden door het uitsluiten van groepen van democratische grondrechten niet zo zinvol is in het algemeen; het gaat erom welke groepen en welke grondrechten in het geding zijn. Naar mijn mening is juist bij dit grondrecht essentieel dat niemand wordt uitgesloten.

Naar mijn overtuiging speelt daarbij een grote rol, dat het niet juist is, dit soort scherpe grenzen te trekken tussen groepen burgers op een zo belangrijk gebied — maar ook op andere gebieden — als dat van het uitoefenen van kiesrecht. Die overtuiging wint in toenemende mate veld. Wij zullen de segregatie van bepaalde groepen in onze samenleving, die tot nu toe nogal apart werden gezet, niet moeten overdrijven, in zekere zin moeten verminderen en zelfs moeten opheffen, voor zover mogelijk.

Ik vind de argumentatie van de Regering dus heel zwak en ik meen dat de punten, waarom het gaat, eigenlijk eerder tot de conclusie moeten leiden dat het uitsluiten van groepen, omdat die dan blijkbaar geacht worden geen verantwoordelijkheidsbesef te hebben voor zulke belangrijke zaken als het kiezen van leden van de Tweede Kamer, niet mogelijk is.

Men kan in verband met de kwestie van het passieve kiesrecht, dat niet in artikel 3.1.5 maar in artikel 3.1.7 aan de orde komt, de vraag stellen in hoeverre het mogelijk is — je kunt het iets zwakker uitdrukken door te spreken over 'zinnig is' — dat mensen in een vertegenwoordigend lichaam zitting hebben, die niet volledig handelingsbekwaam zijn.

Het zal bij voorbeeld niet zo'n probleem zijn hier te functioneren als je niet het recht hebt een huis te kopen. Interessanter is echter, dat bij de voorgestelde regeling en ook in de nu bestaande situatie bepaald niet worden uitgesloten, ook niet van het passieve kiesrecht, mensen aan wie de handelingsbekwaamheid voor een deel is ontnomen, met name mensen die onder curatele zijn gesteld. Dat wordt niet gevangen in de twee uitgesloten groepen die nu in het Grondwetsartikel aan de orde komen. Ik kan mij voorstellen dat er bepaalde problemen kunnen zijn.

Ik kan het niet helemaal overzien, maar ik denk dat dit niet erger is dan de problemen die kunnen optreden met al degenen die in de huidige situatie of volgens de nieuw voorgestelde Grondwetsartikelen volledig het recht hebben deel uit te maken van vertegenwoordigende lichamen en, misschien nog sterker, het actieve kiesrecht voor die lichamen uit te oefenen.

Wanneer er problemen ontstaan is dat primair natuurlijk een zaak van de kiezer. Het werkelijkken van diens rechtstreekse invloed daarbij is natuurlijk moeilijk. Vooral de organen die de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen stellen, moeten hiermee dus rekening houden. Wanneer die problemen op een later tijdstip aan de orde komen, moeten zij maatregelen nemen, opdat iemand omdat hij niet goed functioneert ook besluit te verdwijnen uit het vertegenwoordigende lichaam.

Ik blijf erbij dat de scherpe scheiding tussen gewone burgers en degenen die op grond van een rechterlijke uitspraak het actief en passief kiesrecht niet mogen uitoefenen — een rechterlijke uitspraak, vrijheidsstraf of geestelijke stoornissen betreffende — arbitrair is. Wij mogen die scheiding eigenlijk niet aanbrengen. De aan de gang zijnde ontwikkelingen op allerlei gebieden, van gezondheidszorg, van maatschappelijk welzijn, van justitie enz. verzetten zich ertegen. Dit kan recht worden getrokken via mijn amendement waarmee wordt voorgesteld, deze bepaling te verwijderen. Ik vind het onjuist als zij in de Grondwet blijft staan.

Een tweede belangrijk punt is de leeftijdsgrens bij het actieve kiesrecht, 18 jaar respectievelijk 16 jaar. Daarover is al vrij uitvoerig gepraat bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet op het punt van de provincies en gemeenten. Door aanneming van het amendement. Pajijn is toen in feite besloten de discussie naar nu te verplaatsen. Ik vind dit

Van der Spek

overigens onvoldoende reden om nu alles te herhalen wat ik toen heb gezegd. Ik neem aan dat iedereen daarin zo geïnteresseerd is, dat men het nog eens uitvoerig heeft gelezen, ter voorbereiding van dit debat. Ik wil er nog wel wat over zeggen.

De commissie-Wiarda heeft gesteld, dat mensen het recht moeten hebben vanaf 16-jarige leeftijd lid te zijn van verenigingen van hun eigen keuze, dus ook van een politieke partij. Ik vind, in tegenstelling tot hetgeen de Regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag stelt, dat het dan wel vrij logisch is dat men het kiesrecht – niet alleen het actieve, maar ook het passieve – moet kunnen uitoefenen. Ik kom daar straks nog op terug.

Volgens de nota naar aanleiding van het eindverslag ziet de Regering geen verband. Gesteld wordt dat een politieke partij zelf moet weten of zij dit punt opneemt of niet. Daar had ik het echter niet over. Ik doelde er niet op dat een politieke partij in haar reglement kan opnemen dat men lid kan zijn vanaf 16 jaar, of beter gezegd: dat men geen lid kan zijn wanneer men jonger is dan 16 jaar. Het gaat erom of er een algemene wettelijke bepaling komt, dat mensen vanaf 16 jaar zelfstandig lid kunnen worden van verenigingen, dus ook van politieke partijen, zonder ouderlijke toestemming, zoals tot nu toe vereist is. Dat vind ik bepalend voor de vraag, of het zinnig is een relatie te leggen tussen het recht lid te worden van een vereniging, om preciezer te zijn van een politieke partij, en het hebben van het kiesrecht.

De Regering stelt voor het kiesrecht tot 18 jaar te verlagen. Wanneer men vindt dat de groep van 16 tot 18 jaar onvoldoende geprepareerd is voor het uitoefenen van kiesrecht – dat zal in een aantal gevallen zeker zo zijn – dan kan de gemeenschap daar actief iets aan doen, bij voorbeeld in het kader van het onderwijs. Bij de stemmingen over de begroting van Onderwijs en Wetenschappen hebben wij gisteren een motie aangenomen om het vak maatschappijleer nog eens een zetje omhoog te geven. Dat is mijns inziens een belangrijke factor in het voorbereiden van mensen op het uitoefenen van kiesrecht.

Wanneer dit in het onderwijs goed gebeurt – en in een aantal gevallen is dat zo, ook al is het geen eindexamen – dan meen ik dat een heleboel van de 16- tot 18-jarigen aanzienlijk beter geprepareerd zijn om een verantwoorde keuze te doen dan degenen, die dit

al weer een aantal jaren achter de rug hebben en voor wie de motivatie om bij te blijven niet zo groot is geweest. Ik vind dit daarom een slecht argument. Hoe lager de leeftijdsgrens kan liggen, hoe beter dat is.

Ik zeg 'kan liggen', want ik snap wel dat er ergens een grens moet zijn. Het uitsluiten van groepen moet eigenlijk niet mogelijk zijn, maar ik begrijp best dat het geven van kiesrecht aan nuljarigen bijzonder weinig zin heeft. Het uitsluiten van groepen moet in ieder geval zo weinig mogelijk gebeuren. Als jonge vader betwijfelt de heer Wiegel blijkens zijn gelaatsuitdrukking mijn relativerende opmerkingen over de nuljarigen.

De Regering stelt dat hetgeen zij nu voorstelt zo goed aansluit bij de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar. Het bezwaar daarvan is dat deze grens voor heel lang wordt vastgelegd. Dat geldt dan ook voor de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijdsgrens. Het bezwaar is ook dat hierin dan een grens wordt gezien die voor allerlei zaken zou moeten gelden.

Ik denk dat – en hier zijn ontwikkelingen gaande, die bij voorbeeld ook door de huidige Minister van Justitie worden onderschreven – het zinnig is om te gaan denken aan meer variatie in de leeftijdsgrenzen, waar het gaat om allerlei rechten. Zo zou men de grens, waarbij men het kiesrecht kan uitoefenen, kunnen laten aansluiten bij iets anders dan de meerderjarigheidsgrens van 18 jaar. Daarbij zie ik dan af van de vraag, of de meerderjarigheidsgrens van 18 jaar een eeuwigheidsgeven moet zijn.

Bij de discussie over het wetsontwerp inzake de gemeenten en provincies heb ik vrij uitvoerig gesproken over de moeilijkheden, die men krijgt als de grens voor het passieve kiesrecht tot 16 jaar wordt verlaagd. Ik heb toen suggesties gedaan om aan die moeilijkheden tegemoet te komen. Ik blijf echter erkennen, dat de praktische bezwaren daartegen op het ogenblik buitengewoon groot zijn. Het is heel moeilijk om deze bezwaren zelfs met allerlei ingrijpende wetswijzigingen in de praktijk op korte termijn te onderwerpen. Het lijkt mij daarom juist deze gedachte nu als minder opportuun te beschouwen. Vandaar dat ik in de vorm van een amendement wel bij het actieve, doch niet bij het passieve kiesrecht een wijziging van de grens van 18 jaar in een grens van 16 jaar voorstel.

Ik noem een aantal terreinen, waar op de grens van 16 jaar zich voordoet.

Ik noem de bevoegdheid om een bromfiets te berijden, het zelfstandig kunnen kopen van alcohol, de grens van 16 jaar bij de filmkeuring en de volledige leerplicht tot 16 jaar. Over de laatste grens heb ik de vorige keer al gesproken. De Minister antwoordde toen dat dit niet betekent dat deze mensen volleverd zijn. Ik heb zojuist aangetoond dat als zij tien jaar ouder zijn zij dikwijls minder weten van de zaken waarom het gaat.

Voorts denk ik aan de verplichting dat, wanneer men een zelfstandig paspoort wil hebben, men 16 jaar moet zijn. Als men ouder dan 16 jaar is, kan men niet meer als ingeschreven op het paspoort van de ouders naar het buitenland. Dat zijn op zichzelf geen overtuigende argumenten om nu te stellen dat dus ook het kiesrecht aan 16-jarigen moet worden gegeven. Wel is het een grens die op allerhande niet onbelangrijke gebieden als zinnig wordt ervaren.

Waarom moeten wij nu voor het actieve kiesrecht die toekomstige meerderjarigheidsgrens van 18 jaar nemen? Waarom zouden wij niet de gebieden die ik zojuist noemde, als maatstaf nemen? Ten slotte: de politieke partijen zijn in toenemende mate bezig om in hun reglementen op te nemen dat men lid kan zijn vanaf 16 jaar. Dit, gevoegd bij wat ik zojuist over de commissie-Wiarda heb gezegd, is naar mijn mening een extra argument. Ik blijf dus verdedigen het voorstel om althans het actieve kiesrecht voor de Kamer in de Grondwet te stellen op de leeftijd van 16 jaar en ouder.

Het derde punt dat hierbij aan de orde is, is het kiesrecht voor buitenlanders die ingezetene zijn. Ook hierbij zou ik het vrij uitvoerige verhaal kunnen herhalen dat ik heb gehouden bij de vorige gelegenheid, toen de vraag werd opgeworpen of dit niet zou betekenen dat buitenlanders die nauwelijks iets van Nederland afweten omdat zij nog maar net binnen zijn, toch al het kiesrecht zouden mogen uitoefenen. Ik heb toen, denk ik, overtuigend betoogd (en het is door het antwoord van de Regering bepaald niet tegengesproken) dat dit niet het geval is op grond van de bestaande wettelijke regelingen, niet alleen de Kieswet, maar vooral ook de Provinciewet, de gemeentewet en het Besluit bevolkingsboekhouding. Hieruit volgt dat ingezetenen, wanneer zij niet de Nederlandse nationaliteit hebben, altijd mensen moeten zijn die in een periode van 380 opeenvolgende dagen na de dag van aankomst in Nederland, 180 dagen of meer in Nederland zullen verblijven.

Van der Spek

Met andere woorden: in die regelingen is wel degelijk een waarborg ingebakken dat het gaat om mensen die een behoorlijke binding met Nederland hebben.

Bij het openen van de mogelijkheid in de Grondwet om eventueel buitenlanders die ingezetenen zijn kiesrecht te verlenen voor gemeenteraden, heeft het argument een rol gespeeld dat buitenlanders dikwijls zoveel belang hebben bij de besluiten welke door de gemeenteraden worden genomen. Ik behoef nauwelijks te betogen dat hetzelfde geldt voor talrijke besluiten die op nationaal niveau worden genomen. Een actueel voorbeeld hoe jammer het is dat bij wetgeving sindsdien niet op indirecte manier en misschien zelfs op directe manier (wanneer zij ook passief kiesrecht zouden hebben gehad) de invloed van buitenlanders een rol heeft gespeeld bij de vormgeving van bepaalde wettelijke maatregelen, is de dezer dagen in werking getreden Wet arbeid buitenlanders. Deze roept ontzaglijk veel bezwaren voor de betrokkenen op. Zij onderkennen daarvan op dit moment grote narigheden, in tegenstelling tot de Nederlandse, van kiesrecht voorziene, werkgevers die er goed van afkomen.

De enige mogelijkheid tot beïnvloeding welke voor deze groep nog overblijft, is het voeren van buitenparlementaire actie. Nu ben ik daarvan een groot voorstander, maar ik vind het toch wel zinnig wanneer buitenparlementaire en parlementaire actie in een zekere harmonie met elkaar verkeren en wanneer buitenparlementaire actie op een directe manier haar weerslag kan vinden in parlementaire activiteiten. Ik vind dat het argument van het belang dat men heeft bij besluiten, genomen door het desbetreffende vertegenwoordigende lichaam, moet gelden voor het gebied waarin men zelf verkeert. In het ene geval (waarin de Regering dit zelf stelde) is het de gemeente, in het andere geval de Staat. Ik vind dan ook dat het kiesrecht moet worden gegeven aan Nederlanders én aan ingezetenen.

Men moet het voor het passief kiesrecht natuurlijk niet zó formuleren dat elke willekeurige figuur die op deze aardbol rondloopt, hiervoor in aanmerking komt. Daarom heb ik de formulering gekozen: Nederlanders of ingezetenen. Daarbij moet nog een goede oplossing worden gevonden voor de groep van mensen, die hoewel ze wel Nederlanders zijn maar geen ingezetenen, omdat zij in het buitenland verkeren, toch op grond van bepaalde

bepalingen wel ook voor het kiesrecht in aanmerking komen of wel omdat zij geacht worden gelijk te zijn aan ingezetenen, of wel omdat zij (volgens het voorstel zoals het in de nota van wijzigingen nu voorligt) niet behoren tot de Nederlanders die op grond van wettelijke bepalingen worden uitgezonderd van het kiesrecht.

Welnu, het amendement moet zodanig worden geformuleerd, dat daarvoor een oplossing wordt gevonden. Het lijkt mij dan ook wel degelijk zinnig om bij het passief kiesrecht de mogelijkheid te openen, dat buitenlanders die een dergelijke binding met Nederland hebben, zoals door mij is beschreven, ook daarvoor in aanmerking komen.

Uiteraard geldt ook ten aanzien van artikel 317 mijn standpunt inzake het niet uitsluiten van twee groepen. Daarop heb ik al gezinspeeld, toen ik sprak over de handelingsbekwaamheid. Het gaat dus om mensen die tot een gevangenisstraf van 1 jaar of meer zijn veroordeeld en om mensen die wegens geestelijke stoornis door de rechter in een bijzondere positie zijn geplaatst. De uitsluiting ter zake wil ik schrappen, zoals ik die ook bij het actief kiesrecht wil schrappen.

De heer **Patijn** (PvdA): Begrijp ik het goed, dat de heer Van der Spek voor ingezetenen/niet-Nederlanders ook het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer bepleit?

De heer **Van der Spek** (PSP): Ja. Dit blijkt ook uit de desbetreffende amendementen van mijn kant.

De heer **Patijn** (PvdA): Wij hebben een amendement nog niet gekregen; ik kan dat dus niet beoordelen.

De heer **Van der Spek** (PSP): Dit was geen corrigerende, maar een aanvullende opmerking van mij. Zo geweldig werkt mijn vroegere beroep nu ook weer niet door in de manier waarop ik het huidige uitoefen.

De heer **Bakker** (CPN): Dat hangt van het onderwerp af!

De heer **Van der Spek** (PSP): Misschien is dat wel waar. Dat mag dan ook wel.

Mijnheer de Voorzitter! Ten aanzien van wetsontwerp 14 222 merk ik op, dat mijn partij en ik – ik ben het dikwijls met mijn partij eens – tegen het voortbestaan zijn van de Eerste Kamer. Dat instituut heeft weinig zin. Het vormt een soort doublure van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer kan ook allerhande dingen vertraagd laten gebeuren, doordat de samenstelling achterloopt bij die van de Tweede Ka-

mer. Bij de nieuwe voorstellen zal dat niet veranderen. Daarover heb ik geen amendement ingediend. Wij zijn van mening, evenals meer partijen, dat de Eerste Kamer maar beter kan verdwijnen.

De gedachte van de Partij van de Arbeid om bij het handhaven van de Eerste Kamer te spreken van een 'suspensief verwerpingsrecht' zal mijns inziens een verbetering inhouden vergeleken met de huidige situatie.

Naar mijn mening zal het zinnig zijn om vast te leggen dat de aantallen leden van de Kamers – hierbij denk ik in de eerste plaats aan de Tweede Kamer – eerder voor vergroting dan voor verkleining in aanmerking komen. Op dit moment gaat het wat ver om hierover een amendement in te dienen. Bepaalde gedachten daarover krijgen echter al voortdurend hun weerslag in ideeën over de nieuwe vormgeving van gebouwen en dergelijke in dit deel van Den Haag.

In wetsontwerp 14 224 wordt voorgesteld om het zittingsjaar van de Staten-Generaal af te schaffen. Dat is heel goed. Het is een nogal gewrongen situatie, dat het geheel op een formele wijze wordt ingedeeld in zittingsjaren. Bij bepaalde gebeurtenissen is er bovendien nog sprake van buitengewone zittingen. Dit kan betekenen, dat er een heleboel onzinnig ceremonieel verdwijnt. Ik moet tot mijn genoegen constateren, dat in ieder geval de Minister van Binnenlandse Zaken zich zelf het genot van het rijden in een koetsje van zijn departement naar het Binnenhof om daar namens het staatshoofd de bezwerende formules uit te spreken over de sluiting van de Staten-Generaal, wil ontnemen.

Minister **Wiegel**: Misschien ben ik wel de laatste Minister van Binnenlandse Zaken die dat zo kan doen. Dat zal de geschiedenis wel leren.

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik kom nu op de gedachte dat dit de reden is waarom de Minister voorstelt om het te schrappen. Dat sluit ik niet helemaal uit, gegeven zijn karakterstructuur, voor zover ik die kan beoordelen.

Mijnheer de Voorzitter! Nu wordt er wel voorgesteld om de opening van de zitting min of meer te handhaven, al heet dat dan niet meer zo. Er wordt overwogen om jaarlijks op de derde dinsdag van september of eventueel op een eerdere datum door of namens de Koning een uiteenzetting van het door de Regering te voeren beleid te laten geven.

Ik vind dat raar. Ik vind het raar, als men de formele indeling van zittings-

Van der Spek

jaren gaat schrappen, dat een dergelijke continuïteit in de ceremoniële kant van deze zaak op een of andere geforceerde manier toch wordt gehandhaafd. De poes-pas rondom de sluiting verdwijnt dus. De poes-pas rondom de opening moet blijkbaar *coûte que coûte* blijven bestaan.

Wanneer een staatshoofd, los van de vraag van monarchie of republiek, een puur representatieve functie moet hebben (en dat vind ik) is het bepaald dwaas daaraan te koppelen dat er door hem één maal per jaar een uiteenzetting wordt gegeven over het door de regering te voeren beleid. Ik zie het al voor mij. Voor het staatshoofd lijkt het mij ook niet leuk. Het moet in dergelijke speeches dan gaan uitleggen dat het woord 'inventiviteit' in het Nederlands 'vindingrijkheid' betekent, dat het woord 'rap' 'snel' betekent en dergelijke.

Ik vind dat een onzinnige situatie. Het zou verstandig zijn het regeringsbeleid eens per jaar of zoveel vaker als gewenst wordt geacht door de minister-president of door de gehele regering, schriftelijk of mondeling, te laten uiteenzetten en verdedigen. Gezien de staatsrechtelijke situatie van onschendbaarheid van het staatshoofd en politieke verantwoordelijkheid van de ministers, lijkt mij dit het meest zinnige.

Bij nota van wijziging wordt gelukkig teruggekomen van de oorspronkelijke suggestie in het wetsontwerp om de eis van aanwezigheid van het quorum te reduceren tot de eis van aanwezigheid van het quorum bij besluitvorming in het parlement. Dit betekent dat de eis van aanwezigheid van het quorum voor beraadslagingen wordt hersteld. In het wetsontwerp wordt voorgesteld dat besluiten bij meerderheid moeten worden genomen. Ik vind het echter jammer dat op deze plaats, bij deze grondwetsartikelen, niets over minderheidsrechten wordt gezegd.

Ten slotte wordt de regel gehandhaafd dat, wanneer één lid dit vraagt, er mondeling en hoofdelijk wordt gestemd. Op zich vind ik dit niet onjuist. Zou het echter niet zinnig zijn rekening te houden, in deze tijd van technische ontwikkelingen, met een nieuwe manier van stemmen in dit huis, die allereerste bezwaren tegen de oude methodes, met name het bezwaar dat deze veel tijd in beslag nemen, zou opvangen?

In mijn suggestie voor een nieuwe methode zou bovendien veel preciezer worden vastgelegd hoe iedereen stemt. Het is niet zo onzinnig om reke-

ning te houden met de mogelijkheid dat wij gaan stemmen door middel van het indrukken van knoppen zoals dit in allerlei organen elders vrij gebruikelijk is. Dit zou dan gekoppeld moeten worden aan een groot tableau dat ergens aan de muur hangt, waarop de namen van alle leden staan en waarop lampjes van een bepaalde kleur aangaan wanneer het betrokken lid 'voor' heeft ingedrukt en lampjes van een andere kleur, op een andere plaats, wanneer het betrokken lid 'tegen' heeft ingedrukt. Daarbij zou dan onmiddellijk een foto moeten worden genomen van het tableau, zodat volstrekt duidelijk is en in de Handelingen kan worden weergegeven – eventueel via afdrucken van die foto waarop men het duidelijk kan zien of door een opsomming van de namen – welke van de leden vóór hebben gestemd, welke tegen hebben gestemd en welke niet bij de stemming aanwezig waren. Dit zou dan bij iedere stemming kunnen gebeuren. Men kan dan als belangstellende bij iedere stemming veel preciezer dan nu het geval is bekijken hoe er gestemd is. Technisch zou dit waarschijnlijk zeer snel kunnen verlopen. In vergelijking met de stemmingen die nu af en toe plaatsvinden, waarbij vooral hoofdelijke stemmingen veel tijd in beslag nemen, zou het buitengewoon veel tijd kunnen besparen.

De heer **Bakker** (CPN): Dan kun je wel eens vreemde uitslagen krijgen.

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik denk dat dit zijn voordelen heeft. De heer Bakker zal dat ook wel vinden.

Ik kom te spreken over wetsontwerp 14 225 over het geven van inlichtingen en het recht van onderzoek. Gehandhaafd wordt dat de regering, ministers en staatssecretarissen, inlichtingen moeten geven aan de Kamers, behalve wanneer zij die inlichtingen in strijd met het belang van de staat achten. Die beperking zou er eigenlijk niet moeten zijn. De Regering zegt dat de Kamer het zelf kan toetsen, omdat de Kamer eigenlijk het enige orgaan is dat politieke consequenties kan verbinden aan een weigering. Dat is juist.

Wanneer de Kamer in meerderheid zegt dat de gevraagde inlichtingen toch moeten worden gegeven, is dat echter een andere zaak dan wanneer zij erkent dat het dwaas is dat de betrokken inlichtingen niet zijn gegeven. Dat is het vooral wanneer er voor een minderheid van wordt uitgegaan dat het niet onjuist is dat de inlichtingen niet zijn gegeven. Het begrip 'het belang van de staat' is naar mijn mening een raar begrip. Ik zie er dan nog van

af dat het een betrekkelijk rekbaar begrip is, ondanks de toetsing door de Kamer.

Ik begrijp dat met het schrappen van het begrip de positie van de staat zoals wij die tegenwoordig kennen, in vrij grote mate wordt aangetast. Voor mij is dat echter een voordeel. De volstrekte openheid en de mogelijkheid tot controle vereisen het schrappen van een dergelijke bepaling, met de door mij genoemde en positief ervaren consequentie.

Het amendement van de heer Faber om de zinsnede 'door een of meer leden verlangde inlichtingen' op te nemen is naar mijn mening een uitstekende zaak, want wij weten uit de praktijk dat inlichtingen dikwijls niet worden gegeven aan enkele leden of kleine groepen leden.

In de memorie van antwoord zegt de Regering op pag. 4 dat vragen soms niet worden beantwoord als – bij voorbeeld – de Regering de vragen niet ter zake doende vindt en als de Regering bij het afwegen van de belangen vanwege tegenbelangen tot de overtuiging komt dat zij de inlichtingen niet moet geven.

Bij het individuele vragenrecht, zo wordt in de memorie van antwoord gezegd, bepaalt soms de opportuniteit dat de Regering het antwoord niet geeft. Wanneer men zich die erkenningen realiseert, komt de vraag op hoe het eigenlijk zit met de op zich zelf heel aardige opmerking van de Regering dat de praktijk op dit punt een normatieve kracht heeft gekregen, te weten de praktijk van het eigenlijk altijd beantwoorden van vragen. De Regering zegt ook – dat is ook een goede opmerking – dat een minderheid de belangrijke controlerende functie niet kan uitoefenen als zij niet over de noodzakelijke informatie beschikt.

Ik vraag mij af, of de consequentie van dit soort uitspraken niet is dat de Regering afstand neemt van de opmerkingen dat zij wel bepaalt of iets ter zake doende is, dat zij het belang afweegt van het op de hoogte stellen van de Tweede Kamer tegenover andere belangen en dat zij soms van mening is dat opportuniteit met zich brengt dat de vragen niet worden beantwoord.

Ten slotte kom ik tot het enquêterecht. Het wetsontwerp kent dit recht toe aan de Tweede Kamer, aan de Eerste Kamer en aan de Verenigde Vergadering. Ik heb uitdrukkelijk de mening – en ik heb enige illusie dat dit ook uit dit debat als conclusie naar voren komt – dat het zinnig is, het enquêterecht niet te beperken tot de gevallen

Van der Spek

waarin de meerderheid van het vertegenwoordigende lichaam van mening is dat een zo belangrijk middel als een onderzoek door de Kamer moet worden gehanteerd, maar dat het ook mogelijk moet worden gebruikt, wanneer een minderheid die mening is toegeedaan.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Naar mijn mening kan ik mij bij deze behandeling écht beperken.

Het heeft er een korte tijd naar uitgezien dat dit debat de derde herhaling zou worden van datgene wat wij hebben gehad rondom het kiesstelsel. Die indruk werd heel voorzichtig in het voorlopig verslag gewekt en heel duidelijk in het eindverslag van kortgeleden. Het ging er eigenlijk om dat de uitslag van de discussie over het voorstel dat de heer Van Thijn destijds samen met enige anderen heeft gedaan en de uitslagen van de zeer uitgebreide openbare commissievergaderingen die wij hebben gehad en van de pleinaire behandeling van de nota, allemaal nog niet genoeg waren. Door de Partij van de Arbeid werd gezegd dat er immers al weer zoveel tijd overheen was gegaan en dat er een nieuwe situatie was ontstaan. Er werd gezegd dat in de kring van de Partij van de Arbeid nu heel duidelijk sympathie bestond voor enkel een districtenstelsel. Men verweet de Regering zelfs dat zij dat nog niet had gemerkt.

Wijselfij is die onderneming nu niet doorgestaan. Dat bespaart tijd, het bespaart opwinding, het bespaart sommigen zonder twijfel ook schande. Ik ben ervóór, hieroverheen maar zo veel mogelijk zand te gooien, voor een lange termijn.

Dan resten eigenlijk nog enkele onderwerpen van secundair belang waarvan ik er één wil noemen dat niet is verwerkt in de voorstellen van de Regering maar dat hier onder meer aan de orde is gesteld door de oudvoorzitter van deze Kamer, de heer Vondeling, in de laatste speech die hij voor deze Kamer heeft gehouden, namelijk eventuele regeling van de kabinetsformatie. Vondeling heeft dit punt met zeer grote klem voor deze Kamer aan de orde gesteld. Ik meen dat het, alleen al uit respect voor zijn nagedachtenis, toch wel goed is, er met een enkel woord – zij het van deze kant in negatieve zin – bij stil te staan.

De vraag die werd opgeworpen, en die ook trouwens in de stukken is opgeworpen aan de hand van een hoog-

geleerde op dit gebied, is of een grens moet worden gesteld aan de lengte van kabinetsformaties, op straffe van de terugkeer van het oude kabinet en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen. Ik wil wel zeggen dat mij lijkt dat dit een ongelukkig idee is en dat het de duivel met Beëlzebub uitdrijven zou betekenen. Het weder optreden van een bij voorbeeld ten val gebrachte Regering vóór een nieuwgekozen Kamer, of – en hiervoor geldt het nog in sterkere mate – van een aan interne tegenstellingen bezweken Regering voor zo'n nieuwe Kamer zou naar mijn mening een onding zijn. Dat zou in feite betekenen dat de kabinetsformatie in het kabinet werd voortgezet of tussen regeringspartijen en oppositiepartijen onder een zittend kabinet. Het zou ook betekenen dat de kabinetsformatie dan in ieder geval lang zou duren, namelijk de gehele verkiezingsperiode door, terwijl men nadien eigenlijk het gevoel zou hebben van een grotere vrijheid van formeren, omdat men niet zo gauw tot een derde verkiezing zou overgaan nadat twee verkiezingen waren gehouden. Het geheel zou dus, naar mij lijkt, tot feitelijke chaotische omstandigheden leiden.

Ik meen dat kabinetsformaties liever in alle openlijkheid over duidelijk herkenbare hoofdzaken zouden dienen te gaan, waarbij de publieke controle volledig tot gelding kan komen. De heer Van Thijn heeft misschien wel het beste boek aller tijden geschreven over Nederlandse kabinetsformaties met zijn laatste boek en heeft, zeker wat de laatste betreft, een klein meesterwerk geschreven over datgene wat tijdens die formatie is gebeurd. Het is een buitengewoon lezenswaardig en goed geschreven stuk van zijn hand. Hij zou er misschien nog eens over kunnen denken, deze materie nu eens in te delen in een kwarto-velletje met hoofdzaken en een hutkoffer met kwartetspellen. Dat zou misschien de meningsvorming in het land over dit vraagstuk aanzienlijk kunnen helpen.

Ik wil nog kort enkele bijzondere punten nalopen. Eén van de vragen die zijn geroepen, en die ook in dit debat al aan de orde is geweest, is of er een grondwettelijke regeling of een grondwettelijke positiebepaling zou moeten komen van politieke partijen.

Het min of meer grappige van deze discussie is, dat een voorstel in die richting, namelijk wat fractievorming betreft, is gedaan van de kant van D'66, die eens van mening was dat alles van deze aard zou dienen te ontploffen. Je ziet hoe verstandig het is als je niet altijd D'66 volgt in iedere luim die van die kant wordt getoond.

Ik wil wel zeggen dat ik het op dat punt eens ben met de afwijzende houding van de Regering. Het recht van bestaan van politieke partijen ligt in het grondwettelijke recht van vereniging en vergadering, is eigenlijk extra geaccentueerd door het verbod op politieke discriminatie dat nu een plaats in de Grondwet zal vinden. Het grondwettelijk maken van politieke partijen is dus voor het parlementaire systeem geen noodzaak. Ik denk zelfs dat het in bepaalde opzichten ook ongewenste gevolgen zou kunnen hebben. Ik denk dat de mogelijkheid bestaat dat, wanneer men grondwettelijk de positie van politieke partijen zou gaan vastleggen, dit als het ware zou uitlokken een nadere wetgeving over structuren van politieke partijen, die mijns inziens beslist ongewenst zou zijn omdat daardoor een meerderheid in het parlement, bestaande uit bepaalde politieke partijen, aan andere politieke partijen hun structuur zou kunnen voorschrijven.

Er kan ook een ander bezwaar zijn, namelijk dat een dergelijke grondwettelijke status van de politieke partij als zodanig, n'en déplaise welke, een zeker stralenkransje zou geven aan een politieke partij die uit anderen hoofde grondwettelijk eigenlijk ongewenst en zelfs ontoelaatbaar zou zijn, zoals bij voorbeeld een voortzetting van de NSB in de een of andere vorm. In de stukken zijn enkele paragrafen bijgeleverd over landen waar het bestaan van politieke partijen grondwettelijk is geregeld, maar van onze kant is daar zonder diepe bewondering naar gekeken. Daar zitten namelijk ook landen tussen waar restanten van het Nazidom onder deze hoge vermelding in partijvorm kunnen bestaan.

Ik kom tot enkele andere onderdelen, waarbij ik in het algemeen wel wil zeggen dat ik de hoofdlijnen van de benadering van de Regering, die eigenlijk ook weer de benadering is van de vorige Regering, wel kan delen. Wat ons betreft is hier dus een zeer grote continuïteit in waardering.

De gedachte is opgeworpen en besproken van een uitgebreidere rol van de verenigde vergadering van de Eerste en Tweede Kamer. Dat zou – ik heb het al bij interruptie al gezegd – kunnen gaan over grondwetswijziging in eerste of misschien in tweede lezing, over de begroting, over nota's. Als deze weg eenmaal geopend is, zullen zich natuurlijk allerlei andere mogelijkheden voordoen. Daar hoeft je niet aan te twifelen. Ik voel zeer weinig voor deze gedachte. Als je uitgaat van een tweekamerstelsel, waarover in de

toekomst nog wel het nodige zal worden gediscussieerd, dan moet je het natuurlijk ook een tweekamerstelsel laten zijn.

Dan moet je de Eerste Kamer haar eigen rol, ook haar eigen besluitvormende rol, laten spelen en haar niet gaan behandelen als een min of meer vreemd en soms zelfs belemmerend aanhangsel van de Tweede Kamer.

Wanneer je voor bepaalde onderdelen tot een gezamenlijke beraadslaging en besluitvorming – want die horen bij elkaar – overgaat, kan het gebeuren dat bij voorbeeld een begrotingswetsontwerp of een grondwetsontwerp net of net niet de meerderheid haalt in de Tweede Kamer en dat de combinatie met de Eerste Kamer juist het beeld verandert. De heer De Kwaadsteniet noemde als voorbeeld de tweede lezing van de Grondwet.

Het kan zijn dat net met één stem aanneming in de Tweede Kamer verzekerd is. In dat geval staat de Eerste Kamer voor het voldongen feit van het aannemen door de Tweede Kamer. In de gezamenlijke vergadering kan echter blijken, dat slechts de helft van de Eerste Kamer vóór is en dat optelling van de stemmen niet leidt tot de vereiste meerderheid van twee derden, waardoor de Tweede Kamer aan een eigen besluitvorming over deze zaak eenvoudig niet zou kunnen toekomen. Ik geloof dat dit de basis zou leggen voor kolossale conflicten. Met de heer De Kwaadsteniet zie ik nog niet zo gauw de besluiten – eerst van de Tweede en dan van de Eerste Kamer – om die dingen gezamenlijk te behandelen, maar als het gebeurde, zou de mogelijkheid van grote conflicten ontstaan, waarbij dat over de Sanctiewet nog maar een kleinigheid is.

Wij kunnen de Regering ook volgen, als het gaat om de vraag of aan buitenlanders stemrecht moet worden geven. De heer Van der Spek heeft voorgesteld hun zelfs het passieve kiesrecht te geven voor verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het is een discussiepunt geweest in verband met de gemeenteraden. Toen heb ik er uitvoerig bij stilgestaan, maar ik zal dat nu niet opnieuw doen. Bij die gelegenheid heb ik de nadruk gelegd op de mogelijkheid van een verdeelde loyaliteit. Bij de gemeenteraden is dat bestreden; gezegd werd dat dit vraagstuk daar niet in de eerste plaats speelt. Wij hebben ons daar verder bij neergelegd. Met instemming heb ik echter gezien dat de Regering heel sterk onze redenering van toen is gaan volgen,

soms zelfs op de voet. Ik kan dan ook moeilijk anders dan waardering hebben voor deze opstelling.

Ik geloof dat de heer Patijn zich iets te gemakkelijk van dat vraagstuk heeft afgemaakt, toen hij zei dat er helemaal geen sprake behoeft te zijn van een verdeelde positie. Even later kwam hij met de Huurwet aanzetten. Zo kun je je van dat vraagstuk niet afmaken. Het gaat juist om zaken die op een gegeven ogenblik voor verschillende nationaliteiten van groot gewicht zijn en waar dit schisma van binnen zou kunnen optreden.

Ik wijs erop dat dit standpunt helemaal niets met discriminatie heeft te maken. In zekere zin is het zelfs het omgekeerde. In ons land hebben wij bij voorbeeld jarenlang Spanjaarden en Portugezen gehad, die hier werkten en woonden en zich ook politiek gingen organiseren om invloed te kunnen uitoefenen met betrekking tot het gebeuren in hun land. Vaak waren dat organisaties die in hun land niet mogelijk waren. Er zijn ook nu nog heel wat gastarbeiders die dat doen.

Het zou de indruk kunnen wekken van het niet helemaal serieus nemen van zo'n streven als die mensen met een vrij eenvoudig gebaar tot kiezers in Nederland worden gemaakt, waardoor ze ook, of ze nu gaan stemmen of niet, medeverantwoordelijk worden voor het gebeuren in Nederland. Daarmee zou hun positie tegenover hun eigen land, dat toch voor hen de hoofdzak is, in twijfel worden getrokken. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Tegen die buitenlanders wordt dan eigenlijk gezegd: daarbij worden jullie ook opgeteld. Afgezien van de letter van de wet die het volgens mij verhindert, meen ik ook dat het ten opzichte van deze groepen een volkomen onjuiste handeling is.

Het verkiezen van de Kamervoorzitter door de Kamer zelf lijkt mij een uitstekend idee. De nu gehanteerde voorschriften hebben een archaisch karakter.

Op een aantal punten kom ik bij de artikelsgewijze behandeling nog terug. Met belangstelling zullen wij afwachten wat de Regering op een aantal al gestelde vragen zal antwoorden, zoals op het punt van het bijzonder boeiende recht van ontbinding van de Eerste Kamer. Verder noem ik de verkorting van de tijd tussen het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer en de verkiezingen.

Het lijkt mij heel nuttig als de Regering over de beperking van de ontzetting uit het kiesrecht nog een uiteen-

zetting geeft. Ik wil er nog de vraag aan toevoegen, hoeveel mensen uit het kiesrecht zijn ontzet wegens hun gedrag in de oorlog. Daarop duidt de Regering als zij spreekt over verbinding met een jaar gevangenisstraf. Ik vermoed dat er ook nu nog mensen zijn die levenslang uit het kiesrecht zijn ontzet op grond van een veroordeling daarvoor. Dat is, meen ik, niet iets wat verjaart. Voor ons gaat het in de kern om politieke vergripen van zodanige aard, dat aan deze mensen eenvoudigweg niet meer het recht kan worden gegeven door middel van verkiezingen deel te nemen aan de vorming van de Nederlandse volksvertegenwoordiging.

Wat die andere categorie betreft is de voornaamste vraag, in hoeverre die voor manipulatie kan worden gebruikt.

Ten slotte kom ik aan de vraag of aan de Nederlandse leden van het Europees Parlement een bijzondere grondwettelijke status in hun relatie tot de Tweede Kamer moet worden gegeven. De Regering is er, tot nog toe in ieder geval, tegen. Je weet nooit of als het CDA ergens vóór is, de Regering zich niet een beetje snel laat overtuigen. Ik zie een manmoedige blik in de ogen van de Minister van Binnenlandse Zaken. Die stelt mij onmiddellijk weer gerust. Wij zijn er wel tegen. Eertijds hebben wij al gewezen op de min of meer gewrongen situatie, dat de Grondwet zegt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen en dat er daarnaast die Nederlandse vertegenwoordiging in het Europees Parlement is, die geacht wordt hetzelfde te doen. Het klopt niet helemaal met elkaar.

Als men aan de leden van het Europees Parlement ook nog een grondwettelijke positie in relatie tot de Tweede Kamer geeft, dan scheidt men de grootst mogelijke onduidelijkheid. Het beraadslagen en het besluitvormen zijn één proces. Het gaat niet alleen om het stemmen in de Kamer, maar om het stemmen door die mensen, die gezamenlijk als groep een bepaalde besluitvorming tot stand hebben gebracht. Vanuit die zienswijze moet er geen ander politiek lichaam in de vorm van vertegenwoordiging van het Europees Parlement ingebracht worden.

□

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De gestage arbeid aan de grondwetsherziening vordert. Ook het besef, dat de geweldige staatkundige en maatschappelijke aspiraties ten aanzien van vernieuwingen uit de zes-

tiger jaren tot niet meer dan een echo in deze voorstellen hebben geleid, mag ons er toch niet van weerhouden, er de nodige serieuze aandacht aan te besteden. Er zijn in de marge toch nog wel enkele veranderingen, met name verbeteringen aangebracht.

Wat wetsontwerp 14 222 betreft, merk ik op dat het belangrijkste mischien wel is, dat de regels van het parlementaire stelsel ongeschreven zijn gebleven en dat de verdere ontwikkeling aan het ongeschreven recht is overgelaten. Voor zover ik dat kan bekijken, is dat goed zo. Het zou geen goede zaak zijn, politieke partijen te vangen in grondwettelijke kaders. De vrije ontwikkeling is mogelijk van nog meer belang dan de vrijheid op niet-politiek gebied.

Men kent het bezwaar van mijn fractie, dat de Eerste Kamer wordt gehandhaafd. Ik herhaal de vraag uit het voorlopig verslag, waarom een niet-federale staat als Nederland eigenlijk een tweekamersysteem zou moeten hebben. De Regering heeft daarop geen zinnig antwoord kunnen geven (memorie van antwoord blz. 4). Ik begrijp dat wel, want dat zinnige antwoord is er niet. Bij lezing van hetgeen wordt overwogen door de Regering ter handhaving van de Eerste Kamer heb ik twee indrukken, die op mij afkomen.

De Regering is erg loyaal ten opzichte van het uitvoeren van een motie, vier jaar geleden aangenomen. Die loyaliteit heeft zij de vorige week niet aan de dag gelegd. Verder maakt zij zich erg gemakkelijk af van de vraag, of de Eerste Kamer wel gehandhaafd dient te blijven. Als zij namelijk schrijft, dat de legitimatie van de Eerste Kamer van indirecte aard is en dat zij dat gezien de wijze, waarop de Eerste Kamer haar revisietaak pleegt te vervullen, geen bezwaar noemt, dan vraag ik haar: Sinds wanneer hangt het van de opvatting van de Kamer zelf af omtrent het hebben en hanteren van bevoegdheden, of haar indirecte legitimatie wel of geen bezwaar is?

De Grondwet is toch bedoeld om bepaalde waarborgen te scheppen, dat pertinent niet gewenste ontwikkelingen zich niet voor kunnen doen? De legitimatie van een Kamer moet niet gerelateerd worden aan de opvattingen, die de desbetreffende Kamer zelf erop na houdt betreffende haar juiste wijze van functioneren. De legitimatie moet gekoppeld worden aan de bevoegdheden die de Kamer heeft, ongeacht welk gebruik zij ervan maakt. Nu kan de Regering honderd keer zeggen, dat de be-

voegdheden van de Eerste Kamer beperkt zijn – en wel beperkt tot de hoofdlijnen van het beleid – maar de praktijk is toch wel zo, dat met deze bevoegdheden de Eerste Kamer het laatste woord heeft, geheel onafhankelijk van de volksvertegenwoordiging bij uitstek, de Tweede Kamer.

Ook de Regering erkent dat de bevoegdheden van de Eerste Kamer wel degelijk ingrijpend zijn bij de wetgeving. De Regering mag dan niet verwachten dat zich een ontwikkeling voordoet, waarbij de Eerste Kamer zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer zou plaatsen en de wetgeving op hoofdzaken zou blokkeren, maar als zich dit slechts eenmaal voordoet – sterker: ook al bestaat in theorie de mogelijkheid daartoe – dan is de Eerste Kamer met de huidige legitimatie staatrechtelijk gezien in onze staat een onding.

Hoe is naar de mening van de Regering de legitimatie, gekoppeld aan de revisietaak onafhankelijk van de Tweede Kamer in een fase na behandeling in de Tweede Kamer en zonder dat de Tweede Kamer ook maar enig middel heeft, invloed uit te oefenen op de Eerste Kamer en in deze zin overgeleverd is aan de Eerste Kamer, te rijmen met onze fundamentele staatsrechtelijke beginselen?

In dit verband is al door anderen opgemerkt dat de Eerste Kamer wel degelijk gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid, de mening van de Tweede Kamer te blokkeren. Ik denk niet eens zozeer aan de Belgische verdragen, hoewel ook dat, achteraf gezien, een foute beslissing van de Eerste Kamer betrof, althans politiek gezien. Ik denk aan de verwerping van het initiatiefwetsontwerp-Lambers, de behandeling van de ontwerp-Sanctiewet en in ieder geval het indienen van een motie over de Paralympics in Arnhem.

Als de Regering meent dat het niet op haar weg ligt, een oordeel te geven over de opstelling van de Eerste Kamer – ik verwijs naar de eerste alinea van blz. 3 van de nota naar aanleiding van het eindverslag – zal deze Kamer als volksvertegenwoordigster met de meest directe legitimatie en als hoedster van de fundamentele democratische beginselen dit verzuim dienen op te heffen door in ieder geval uit te spreken dat genoemde handelingen van de Eerste Kamer naar haar mening strijdig zijn met deze beginselen.

Ten aanzien van de ledentallen noem ik de argumentatie, gegeven in de memorie van antwoord, toch niet sterk. De redenen om het aantal ka-

merleden niet uit te breiden worden gegeven: het is maar de vraag of uitbreiding veel soelaas biedt; de toename van de werkzaamheden kan ook op een andere manier worden opgevangen, door een betere bewerktuiging. Verder wordt opgemerkt, dat de combinatie lidmaatschap van de Kamer en lidmaatschap van het Europees Parlement minder zal voorkomen, waardoor meer tijd vrijkomt ten behoeve van de Kamers. Erkend wordt door mij dat vergroting van het aantal kamerleden niet in evenredigheid van de uitbreiding zal behoeven te leiden tot een vermindering van de overbelasting bij het huidige aantal leden. Een betere bewerktuiging kan verlichting brengen. Wij hebben gezien dat de overbelasting toch wel tot redelijke proporties moet terug te brengen zijn. Desondanks zijn vele kamerleden gekomen en gegaan, gedesillusioneerd vaak, overspannen, ziek. Dat kan gaan ten koste van de aantrekkelijkheid van het kamerlidmaatschap. Dan stel ik vast dat naast bekwaamheid ook bereidwilligheid aanwezig moet zijn, juist hiervoor.

Ik vraag dan ook of de Regering deze kwestie niet belangrijk genoeg vindt om te trachten hierop een antwoord te vinden, wellicht in een ander verband.

Ik kan ten aanzien van het voorzitterschap van de verenigde vergadering kort zijn, nu een amendement is voorgesteld dat mijn instemming heeft en dat naar mijn mening ligt in de orde, de redelijkheid en de logica van andere voorstellen, die zijn gedaan.

Ten aanzien van de verkiezing van de Staten-Generaal – wetsontwerp 14 223 – zou ik het nadrukkelijke standpunt van de Regering willen hebben over de vraag of ten aanzien van de verkiezingen voor de Tweede Kamer geen gebruik dient te worden gemaakt van de mogelijkheid, die de Grondwet biedt, om voor deze verkiezingen het land te verdelen in vier kiesgebieden. Daarover is heel wat te zeggen. Ik ben het beslist niet eens met de opmerkingen, die door de Regering ter zake zijn gemaakt, namelijk dat tegen een stelsel van vier kiesgebieden geen grondwettelijk bezwaar behoef te bestaan en tegen een stelsel van achttien van die gebieden wel.

De Regering zal met mij erkennen, dat het principiële verschil tussen vier en achttien niet zo groot is. Als ik vraag: 'zes of twaalf?', zal ook de Regering aarzelen met het antwoord. In ieder geval ontkent de Regering daarmee dat de Kamer zich heel duidelijk heeft uitgesproken tegen het voorstel inzake een 2%-drempel. Als men kies-

Waltmans

gebieden invoert, betekent het voor mij dat men ruwweg op 2,7% uitkomt, hetgeen in strijd is met het standpunt dat de Tweede Kamer eerder heel duidelijk heeft ingenomen met betrekking tot het afwijzen van het voorstel over 2%.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Dat is natuurlijk niet op grondwettelijke gronden gebeurd. Dat mag de heer Waltmans niet concluderen.

De heer **Waltmans** (PPR): Dat heb ik ook niet gezegd.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Dat begreep ik toch. Als het niet het geval is, zijn wij het eens.

De heer **Waltmans** (PPR): Ik heb er niets van gezegd. De afwijzing is door een aantal fracties wel degelijk op grondwettelijke gronden gebaseerd, want de evenredigheid werd aangetaast. Dat was niet het enige argument.

De heer **Van der Sanden** (CDA): In de discussie over een eventuele kiesdrempel is niet in het geding gebracht, dat die strijdig zou zijn met de Grondwet, als men praat over het percentage van 2 of 3.

De heer **Waltmans** (PPR): Wel degelijk!

De heer **Van der Sanden** (CDA): Ik betwijfel het ernstig.

De heer **Waltmans** (PPR): Ik heb heel nadrukkelijk gezegd, dat ik strijd constateerde met het beginsel van evenredigheid. Het beginsel van evenredigheid ligt in de Grondwet vast.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Daaraan is echter in 1938 toegevoegd: Binnen door de wet te stellen grenzen. Daarbij is een zekere uitloop mogelijk gemaakt, naar een bepaald aantal. De Kamer is het er in meerderheid over eens, dat dit nog binnen de kring van de Grondwet ligt. Dat neemt niet weg, dat men binnen de kring van de Grondwet toch om politieke redenen en om redenen van evenredigheid een dergelijk voorstel kan afwijzen, zoals ik dat met overtuiging met het voorstel van de heer Van der Sanden heb gedaan.

De heer **Waltmans** (PPR): Ik was blij dat u en ik toen aan dezelfde kant stonden, mevrouw. Ik hoop dat dit ten aanzien van eventuele voorstellen om het land te verdelen in vier kiesgebieden ook zo zal zijn.

Overigens vind ik het niet zo'n sterk argument, de Eerste Kamer als voorbeeld aan te halen. Wij hebben ook

daar bezwaren tegen het bestaan van kiesgebieden. Bovendien zijn dat niet dezelfde soort kiesgebieden.

De stemmingen zijn geheim. Het is verheugend te lezen dat de strekking van deze bepaling zich mede uitstrekt tot het element, dat niemand, in welke verhouding dan ook, verplicht zal kunnen worden te kennen te geven op wie hij zijn stem heeft uitgebracht. Het lijkt mij dat de strekking van de bepaling duidelijk tot uitdrukking zal kunnen worden gebracht door in de Grondwet de bepaling op te nemen, dat de stemmingen geheim en vrij zijn. Ik ben er niet van overtuigd dat aan de positivering van die bepaling nooit behoefte is gevoeld. Ik wijs op de handel in volmachten en het, onder valse voorwendsels, naar stembureaus slepen van kiezers. Ik denk aan het pressen om een machtiging te ondertekenen. Geluiden daarover hebben wij bij de laatste verkiezingen gehoord. Ik vind dat in de Grondwet zou moeten vaststaan, dat dit soort praktijken strijdig is met het wezenskenmerk van onze democratische verkiezingen.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Is dit niet eerder een zaak van de Kieswet dan van de Grondwet? In de Grondwet worden principes vastgelegd. Via de Kieswet kunnen maatregelen worden genomen om onjuiste handelingen te blokkeren, al moet er het bewijs zijn dat die kunnen voorkomen.

De heer **Waltmans** (PPR): Daarom stel ik ook geen grondwetsbepalingen voor. Ik ben niet voor detaillisme in de Grondwet. Als daarin staat dat de stemmingen geheim en vrij zijn, is er een formule die dat alles omvat.

Dan wil ik een opmerking maken over het argument van de Regering om het actief kiesrecht niet toe te kennen aan de in Nederland aanwezige niet-Nederlanders, namelijk de onjuiste vermenging van loyaliteit en nationale bindingen. Afgezien van de vraag of de internationale samenleving niet meer is dan een optelsom van internationale samenlevingen vraag ik mij ook af, of wij nu zo bang moeten zijn voor loyaliteitsconflicten. Het gaat toch om mensen die in Nederland wonen, leven en werken. Zo bij hen een loyaliteitsconflict aanwezig zou zijn, is dit dan niet een belangrijk gegeven, dat leeft onder een deel van de in Nederland woonachtige mensen en derhalve tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht in de Staten-Generaal en dus bij de besluitvoorbereiding en besluitvorming meetelt?

Omdat ik snel door mijn aantekeningen heen moet gaan, laat ik de incomptabiliteiten maar rusten. Ik kom tot wetsontwerp 14 224.

De Regering is van mening dat voor het entameren van het recht van enquête door een minderheid geen uitzondering behoeft te worden opgenomen in artikel 3.2.3, lid 2. Daarom zal ik bij wetsontwerp 14 225 nader ingaan op het minderheidsrecht bij het recht van enquête. In ieder geval zal het gevolg van die aanpak niet mogen zijn, dat de betekenis van het minderheidsrecht in het algemeen, met name de rol van een minderheid in een democratisch stelsel, buiten beschouwing zou blijven.

Ik heb wel met verbazing geconstateerd, dat de Partij van de Arbeid geen nadere vragen heeft over de betekenis van artikel 3.2.3, lid 3, het stemmen zonder last of het terugroepingsrecht. Is dat voor de PvdA zo'n duidelijke zaak? De VVD heeft kennelijk wel vragen. Betekent dit nu dat de Partij van de Arbeid geen belangstelling meer voor dit recht heeft of meent zij dat de grondwettelijke problemen al zijn opgelost? En betekent dit ook dat de VVD de waarde van het terugroepingsrecht gaat inzien?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Zeker, in negatieve zin!

De heer **Waltmans** (PPR): Ik kom aan het wetsontwerp 14 225. De schriftelijke voorbereiding van dit voorstel vond ik zeer interessant. Een drietal punten wil ik uit de discussie halen, eerst de vraag of in de Grondwet voor een minderheid een recht op inlichtingen dient te worden opgenomen. Dient het individuele vragenrecht rechtstreeks in artikel 104 van de Grondwet begrepen te zijn? Ik noem ook de verschoningsgrond (het belang van de staat).

Ik kan mij verenigen met het standpunt van de Regering dat het voorstel van de staatscommissie-Cals/Donner inzake de door deze Kamer verlangde inlichtingen geen navolging verdient. De woorden 'door deze' dienen inderdaad geschrapt te worden, om op deze wijze enige lucht te geven aan minderheden in hun recht op inlichtingen.

Ik kan toch geen genoegen nemen met wat lucht. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt gezegd dat de Regering niet een groot bezwaar acht aanwezig te zijn in toekomstige discussies over de vraag, of de inlichtingen wel of niet door een meerderheid verlangd dienen te worden. Ik

Waltmans

ben van mening dat wij deze discussie nu moeten voeren. Deze materie is te belangrijk om beslissingen op te schorten.

Nu praten wij over een grondwets-herziening. Nu kan er derhalve gesproken worden over deze kwestie, zonder dat de discussie hieromtrent wordt vertroebeld door een politieke actualiteit naar aanleiding waarvan de omvang van het inlichtingenrecht wederom op tafel zou worden gelegd. Pas in de nota naar aanleiding van het eindverslag komt de Regering met een argument waarom zij van mening is dat het niet aanbevelenswaardig is, in de Grondwet met zoveel woorden op te nemen dat aan een minderheid het recht op inlichtingen wordt toegekend.

Het bezwaar van het opnemen van een formeel minderheidsrecht is dat hierdoor voet wordt gegeven aan de interpretatie dat minderheden die beneden de in de Grondwet neergelegde grens blijven geen aanspraak kunnen maken op inlichtingen van de Regering. Met alle eerbied voor de Regering, maar dit is natuurlijk onzin. Men kan deze interpretatie in de toekomst vermijden door uitdrukkelijk te vermelden dat ook voor een kleinere minderheid een recht op inlichtingen blijft bestaan op dezelfde wijze als de Regering nu heeft gedaan ten aanzien van het minderheidsrecht in het algemeen.

Ik meen dat er op dit moment sprake is van drie gradaties in het inlichtingenrecht.

Ten eerste: het recht op inlichtingen voor een meerderheid van elk der Kamers, dat in de Grondwet verankerd ligt.

Ten tweede: een soortgelijk recht voor een minderheid van de Kamer. De Grondwet verzet zich hier niet expliciet tegen. Dit recht bestaat omdat de overtuiging is ontstaan, dat de Regering de minderheid behoort te antwoorden tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet.

Ten derde: een individueel vragenrecht, dat naar de aanvankelijke mening van de Regering niet direct onder deze bepaling viel. Naar de Regering later in de nota naar aanleiding van het eindverslag verklaart, neemt zij nu een tegenovergesteld standpunt in.

Gradatie nr. 2 kan dan weer worden gesplitst in een recht voor een bepaalde minderheid, dat uitdrukkelijk in de Grondwet is opgenomen, en in een recht voor een kleinere minderheid, dat niet uitdrukkelijk in de Grondwet is opgenomen, maar dat wel bestaat op grond van de overtuiging dat de Rege-

ring behoort te antwoorden, tenzij een verschoningsgrond zich voordoet. Ik pleit voor opneming van een formeel minderheidsrecht in dezen.

Reeds aangestipt is de kwestie dat het individuele vragenrecht door de Regering aanvankelijk niet direct geacht werd begrepen te zijn in deze bepaling en dat de Regering van deze opvatting is teruggekomen. Nu vraag ik mij af, welke consequenties deze wijziging kan hebben voor de interpretatie van de verschoningsgrond 'strijd met het belang van de staat'. In de praktijk komt het voor dat een door een individueel lid gestelde vraag niet door de Regering wordt beantwoord, omdat bij voorbeeld het belang van de beantwoording niet wordt geacht op te wegen tegen de moeite, die het verstrekken van de inlichtingen zal kosten.

Ik kan mij voorstellen dat, als ik een overzicht vraag van de totale inkomenspositie van alle landen in de wereld vanaf 1600 tot nu toe, de Regering dan geen antwoord op die vraag geeft, als de Voorzitter deze al doorlaat. Er zijn natuurlijk wel meer situaties in te denken, waarop dat slaat. Stel nu dat onder het regime van de opvatting dat het individuele vragenrecht rechtstreeks is begrepen onder dit artikel van de Grondwet.

De Regering weigert de beantwoording van een vraag, die is ingediend op grond van het reglement van orde om de hiervoor vermelde redenen. De Kamer zal dan verplicht zijn om in te grijpen uit vrees voor het ontstaan van een te ruime interpretatie van het begrip 'belang van de staat'. Opportuniteitsredenen kunnen op deze wijze via het individuele vragenrecht het recht op inlichtingen in handen van de meerderheid van de Kamer uithollen, aangezien beide gradaties van het inlichtingenrecht een en dezelfde verschoningsgrond hebben: het belang van de staat.

Ik ben voor een grondwettelijke status, ook van het individueel vragenrecht. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door in een afzonderlijk lid te bepalen, dat ieder lid zonder verlof van de Kamer aan een of meer ministers schriftelijk of mondeling vragen kan stellen. Wil men ook de plicht tot beantwoording in de Grondwet vastleggen, hetgeen in mijn ogen wenselijk is, dan zal hiervoor een afzonderlijke verschoningsgrond ontworpen moeten worden, die ruimer zal kunnen zijn dan het begrip 'het belang van de staat'.

Wellicht is het dan ook mogelijk om bij opneming in de Grondwet van een formeel minderheidsrecht, ook het

recht op inlichtingen voor een kleinere minderheid in de Grondwet op te nemen, met dezelfde verschoningsgrond die van toepassing is bij het individuele vragenrecht. Op deze wijze zullen dan alle gradaties van het recht op inlichtingen een grondwettelijke status hebben.

Ten aanzien van de verschoningsgrond vraag ik mij af of de Regering er verstandig aan heeft gedaan in dit kader de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te noemen. De memorie van antwoord munt uit door vaagheid in deze toch al zo vage materie. Uitdrukkelijk wil ik van de Minister horen of juist de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet altijd in voldoende mate bewerkstelligd wordt door het geven van vertrouwelijke inlichtingen. Kan de Minister een casus formuleren waarin de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van zodanig gewicht is dat hiervoor terecht een beroep op de verschoningsgrond wordt gedaan, omdat door middel van het geven van vertrouwelijke inlichtingen de bescherming niet voldoende gewaarborgd is?

Naar aanleiding van hetgeen gesteld wordt in de memorie van antwoord, verband houdende met de Enquêtewet, het volgende: Indien een en ander goed door mij begrepen is, is het grondwettelijk mogelijk in de Wet op de Parlementaire Enquête voor het horen van ministers en staatssecretarissen een engere verschoningsgrond op te nemen dan 'strijd met het belang van de staat'. In het debat over de jongste wijziging van deze wet heeft Bas de Gaay Fortman zich hardop afgevraagd hoe het ontvangen van inlichtingen door middel van een zo zwaarwegend recht zo vaak strijdig kan zijn met de belangen van een staat om zo'n algehele uitsluiting te wettigen.

Op een beperking van de verschoningsgrond in de Wet op de Parlementaire Enquête werd niet verder aangedrongen: deze problematiek werd in navolging van de initiatiefnemers van het wetsontwerp dermate ingewikkeld gevonden dat een diepgaande studie vereist werd alvorens tot beperking van de verschoningsgrond in de Enquêtewet over te gaan. Is de Minister bereid bij het toegezegde onderzoek van de Wet op de Parlementaire Enquête mede te betrekken de vraag in hoeverre het mogelijk is een afzonderlijke beperktere verschoningsgrond voor ministers en staatssecretarissen in deze wet op te nemen?

Waltmans

Aangekondigd is reeds het amendement van de heer Patijn en mij inzake opnemng van een minderheidsrecht in de Grondwet. Hetgeen de Regering heeft overwogen, is geen aanleiding geweest het voornemen te wijzigen. Als reden waarom de Regering hiertoe niet eigener beweging is overgegaan, wordt genoemd (memorie van antwoord, blz. 6, 3e alinea) dat verstarring moet worden voorkomen in deze zin dat een enquêtevoorstel zonder veel discussie terzijde zou kunnen worden gelegd, indien duidelijk is dat het niet de steun heeft van ten minste de bedoelde minderheid. Maar wat is het alternatief? De onmogelijkheid om überhaupt een enquête in te stellen.

Op overtuigende wijze is door Peter de Laat aangetoond in zijn doctoraalscriptie aan de Tilburgse Hogeschool over het parlementaire recht van enquête dat, zolang een meerderheid van de Kamer moet instemmen met het voorstel tot het instellen van een enquête, er geen enkele enquête zal worden gehouden. Ter voorkoming van verstarring op bepaalde wijze, stelt de Regering in feite een blijvende starheid. En als de moeite genomen wordt die scriptie te lezen en door te lopen wat door de meerderheid van de Kamer is overwogen naar aanleiding van de sinds 1900 ingediende enquêtevoorstellen, dan zal het duidelijk worden dat de hoop op het ontstaan van een soortgelijke staatsrechtelijke praktijk als te zien is bij het recht op inlichtingen verstoken is van elke realiteitszin.

Reeds in 1938 heeft de heer Oud naar aanleiding van het enquêtevoorstel inzake de toestand in Oss, ingediend door de heer Wendelaar, zich afgevraagd waarom de meerderheid van de Tweede Kamer geen motie van wantrouwen ziet in het houden van een interpellatie op initiatief van een minderheidslid, en in het instellen van een enquête, voorgesteld door de oppositie wel.

In zijn boek 'Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden' deel I vermeldt Oud dat het antwoord op deze vraag vermoedelijk gezocht dient te worden in het feit dat de procedure tot het instellen van een enquête zoveel wijldopiger is dan die tot het houden van een interpellatie waardoor het veel meer gaat lijken op een initiatiefwetsontwerp. De Minister voert trouwens zelf – wellicht ongewild – omstandigheden aan waardoor het ontstaan van de door haar vermelde en gewenste staatsrechtelijke praktijk

blijvend verhinderd wordt: een enquête kan een belangrijk beslag leggen op de Kamer en meestal zullen belangen van derden in het geding zijn. Ik heb geen enkel vertrouwen in het ontstaan van een dergelijke staatsrechtelijke praktijk.

Het verleden heeft bewezen dat sinds 1900 elk voorstel tot het houden van enquête, met uitzondering van de wel hoogst uitzonderlijke enquête inzake het regeringsbeleid 1940–1945, door de meerderheid wordt ervaren als gelijk te staan met een motie van wantrouwen aan het adres van de Regering. Om het anders te formuleren: debet hieraan is ons parlementaire stelsel, gecombineerd met het gewicht van een enquête, welk gewicht steeds zwaarder wordt naarmate gebruikmaking van dit recht steeds meer in onbruik raakt.

Het enquêterecht is inmiddels zo loodzwaar gebleken, dat het ondenkbaar is dat de door de Regering beoogde staatsrechtelijke praktijk nog kan groeien, ook met de vernieuwing van de wet. Nu weet ik wel, dat met opnemng van een minderheidsrecht in de Grondwet niet alle problemen zijn opgelost. De Wet op de Parlementaire Enquête zal aangepast moeten worden.

Ook in de Bondsrepubliek zijn er frictiepunten ten aanzien van het parlementaire minderheidsrecht in Duitsland. Met name voor de CDA-leden zou het zinnig zijn, hiervan kennis te nemen, omdat uit de door hen in de schriftelijke fase gestelde vragen blijkt dat zij op zoek zijn naar een tussenoplossing tussen enerzijds de opvatting dat uit democratisch oogpunt de minderheid een enquête moet kunnen instellen en anderzijds de opvatting van de Regering dat een vertaling hiervan in de Grondwet niet wenselijk wordt geacht.

Tot slot dit: in de nota eindverslag wordt gesproken over het minderheidsrecht in de Bondsrepubliek. De Regering zegt: 'Anderzijds bestaat de indruk dat het recht van onderzoek in de Bondsrepubliek meer dan in Nederland als een politiek strijdmiddel gebruikt wordt'. Ik vraag mij af hoe tot deze indruk kan worden gekomen, indien het enquêterecht door de Tweede Kamer de laatste 25 jaar niet meer is gebruikt en, ziet men af van het hoogst uitzonderlijke karakter van de laatstgehouden parlementaire enquête, zelfs de laatste 100 jaar dit recht in Nederland niet meer is gebruikt. Tegenover genoemde opmerking van de Regering zou ik willen stellen dat het recht van enquête in Nederland om politieke

redenen niet gebruikt wordt. Op deze wijze wil ik neutraliseren de suggestie van de Regering dat het recht van enquête wel eens zou kunnen ontaarden in een politiek strijdmiddel, indien de Grondwet dit recht toekent aan een minderheid.

Conclusie: Ook de Regering is van mening dat het voor een goed functioneren van ons parlementaire stelsel van wezenlijk belang is, dat de oppositiepartijen als minderheid hun controlerende taak naar behoren kunnen vervullen (memorie van antwoord, blz. 9, 4e alinea). Voor mij vloeit hieruit voort, dat opnemng van een minderheidsrecht in de Grondwet geboden is.



Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Mijnheer de Voorzitter! In de rij van wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de Grondwet zijn wij nu bij onszelf aangekomen, namelijk bij hoofdstuk drie: de Staten-Generaal. De verwachting lijkt dan niet geheel ongewettigd, dat enig navelstaren geoorloofd is. Sterker, in de parlementaire pers zijn wel verwijten geuit, dat het parlement en vooral de Tweede Kamer nauwelijks bereid zou zijn, zichzelf te analyseren. Er zou dan wel zo nu en dan gesproken worden over details van werkwijze en bewerkuitgng, maar aan een doorvorsen van de eigen macht of onmacht zou de Kamer eigenlijk niet toekomen.

Ik wil graag proberen tot de analyse van de macht en de invloedssfeer van de Tweede Kamer bij te dragen. Alleen aarzel ik, of ik dat bij het begin van het derde hoofdstuk moet doen of bij het hoofdstuk waarin wetgeving en bestuur worden behandeld. Laat ik trachten, de problematiek alvast een zekere omligning te geven met als perspectief, dat zij in volle omvang pas bij een ander hoofdstuk aan de orde komt.

Een zinsnede in de memorie van toelichting was voor mij een voorlopig aanknopingspunt. In paragraaf vier wordt geconstateerd, dat beleidsnota's in het algemeen aan de Tweede Kamer worden gericht: 'Aan die Kamer komt immers de controle op en medewerking aan het beleid in overwegende mate toe.'

De rol van de Kamer als controleur van het regeringsbeleid staat sinds de erkenning van de politieke, ministeriële verantwoordelijkheid vast, maar haar rol als medebepaler van het regeringsbeleid is, althans in de staatsrechtelijke discussie, van aanzienlijk latere oorsprong. Die rol is ook nog niet volledig doorvorst. Bovendien is niet dui-

Kappeyne van de Coppello

delijk, of de Kamer voldoende middelen of instrumenten heeft om die rol van medebepaler van het beleid behoorlijk te vervullen.

De vraag dringt zich op of er een parallelle zou kunnen of moeten zijn tussen de medewetgevende rol en een eventuele medebeleidsbepalende rol van de Kamer. Als die vraag bevestigend beantwoord zou worden, zou dit ten gevolge kunnen hebben dat aan de Tweede Kamer ook een recht tot amenderen van beleid, liever gezegd, van beleidsvoornemens, zou moeten worden toegekend. Dat zou op zich zelf een flinke uitbreiding van de al dan niet geslonken macht van de Kamer kunnen betekenen.

De Regering heeft naar aanleiding van mijn vragen in het voorlopig verslag opgemerkt dat medewerking van de Kamer bij de totstandkoming van regeringsbeleid geen nieuwe gedachte is, dat de Kamer met de Regering discussieert over beleidsvoornemens en dat de Kamer grote invloed op de beleidsvaststelling kan uitoefenen door het aannemen van moties. Voorshands vindt de Regering extra middelen voor de Kamer om het beleid te beïnvloeden niet nodig en kan zij niet overzien of er een ontwikkeling op gang komt, die op den duur zal gaan in de richting van toekenning van formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling, anders dan in de vorm van wetgeving.

Mijn fractie is nog niet tot een eenduidig antwoord gekomen op de vraagstelling, maar zij acht de vraag wel belangrijk en zou graag over meer materiaal en argumentatie beschikken dan de Regering in haar wat afhoudend aandoende reacties tot nog toe aanbod.

Nu heeft de Regering te kennen gegeven dat zij iets gaat doen met de adviezen van de werkgroep-Polak. Wat dit zal zijn, is nog niet duidelijk. De materie die de werkgroep-Polak besloeg was wel verwant aan het vraagstuk van medebeleidsbepaling door de Kamer, maar had een veel engere strekking, namelijk het onder meer doen van suggesties met betrekking tot de parlementaire behandeling van nota's. Dus, kant-en-klare oplossingen vanuit die hoek lijken niet voor het oprapen te liggen.

Voordat men uitbreiding van formele bevoegdheden van de Kamer kan overwegen, moet men enigszins bevroeden welke de consequenties zullen zijn. Doet de Kamer slechts mee aan de bepaling van algemene beleidslijnen of bemoeit zij zich ook met

details, wat bij de controle nogal eens het geval is? Zijn daartussen scheidslijnen aan te geven? Moet een eventueel recht van amendement inzake beleid tot hoofdlijnen worden beperkt? Is dit wetstechnisch mogelijk? Moet de Eerste Kamer ook een algemeen medebepalingsrecht hebben, zonder recht van amendement? In welke vorm moeten beleidsvoornemens bij het parlement worden ingediend? Wat is de rechtskracht van door parlement en regering samen bepaalde beleidsvoornemens? Ik moet aan het adres van de heer De Kwaadsteniet zeggen dat niet alle algemene beleidsvoornemens kunnen worden omgezet in een wet.

Dit waren enkele vragen waarop ik zelf nog geen helder antwoord heb. Ik stel ze desalniettemin om een gedachtenwisseling te activeren tussen kamerleden en fracties onderling en om aan de Regering, zo niet terstond dan toch op een later tijdstip, een positievere reactie te ontlokken die meer blijk geeft van inhoudelijke belangstelling voor de vragen die ik eerst globaal in de schriftelijke stukken en nu mondeling meer gespecificeerd, heb opgeworpen.

Ik zal vervolgens in vogelvlucht over een aantal punten heengaan, die bij het algemene deel van wetsontwerp 14 222, dit voorstel tot grondwetswijziging, zijn aangeroerd. Van de strijd over het tweekamer- dan wel éénkamerstelsel is nu slechts een suggestie van de PvdA overgebleven om een suspensief vetorecht voor de Eerste Kamer in te voeren in plaats van haar huidige recht wetsvoorstellen die door de Tweede Kamer zijn aangenomen, te verwerpen. Ik respecteer de pogingen van de PvdA-fractie, nu zij er niet in is geslaagd de Eerste Kamer af te schaffen, haar zoveel mogelijk te beknotten. Ik deel die visie echter niet.

Mijn fractie vindt dat de Eerste Kamer een nuttige functie vervult in het staatsbestel. Er kunnen zich inderdaad conflicten tussen beide Kamers voordoen. Dat wil echter niet zeggen dat die conflicten niet op redelijke wijze kunnen worden opgelost. Het verminderen van het eigen beslissingsrecht van de Eerste Kamer tot een soort van signaleringsfunctie naar de Tweede Kamer toe, zou de eigen zelfstandige positie van de Eerste Kamer te zeer aantasten.

Overigens ben ik het niet eens met de opmerkingen ter zake van de Regering, gedaan in de nota naar aanleiding van het eindverslag, als zou het onjuist zijn, een nadere specificatie te geven van het ongeschreven recht met betrekking tot de positie van de Eerste

Kamer, omdat daarin een beïnvloeding van die positie zou kunnen worden gezien en omdat een poging tot beschrijving verstarrend zou werken. Dat is naar mijn mening een heel merkwaardige opvatting. Ik zal die dan ook aan een andere regel van ongeschreven recht toetsen.

Een van de pijlers van ons parlementaire stelsel is de ongeschreven regel van de vertrouwensnorm en het niet tweemaal ontbinden van één Kamer over dezelfde zaak. Over dat onderwerp zijn boeken vol geschreven. Ik denk dan aan het standaardwerk van collega De Kwaadsteniet. Bij vele parlementaire debatten is erover gesproken. Is daarmee de verhouding tussen Regering en parlement op ongewenste wijze beïnvloed en is het ongeschreven recht versterkt? Naar mijn idee is dat niet het geval; ieder recht, dus ook het ongeschreven, leent zich voor analyse, bespreking en beoordeling. Zonder dat zou er geen vorming van nieuw recht mogelijk zijn. Het beschrijven van bestaand recht sluit niet uit dat zich daarnaast nieuw recht ontwikkelt. Een opsomming behoeft niet altijd limitatief te zijn.

Een mogelijk maken van terugkeer van afgetreden bewindslieden, anders dan via openvallende plaatsen op lijsten waarop zij reeds bij de verkiezingen waren gekandidateerd, en de invoering van een plaatsvervangend kamerlidmaatschap heeft mijn fractie al bij de schriftelijke behandeling afgewezen.

Er is een kleine storm opgestoken over een formulering van de Regering. Het was een storm die naar mijn aanvankelijke indruk onnodig was. De Regering heeft in de memorie van toelichting gezegd dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder dat verkiezingen worden uitgeschreven, naar de huidige opvattingen niet of nauwelijks aanvaardbaar wordt geacht. Vervolgens is de PvdA-fractie gevallen over het woord 'nauwelijks' en de CDA-fractie over het woord 'niet'. Ik was niet geneigd, daarvan erg onder de indruk te zijn, maar ik ben nu door het verhaal van de heer De Kwaadsteniet

De heer **Van Thijn** (PvdA): U viel over de gedachte van een kabinetswisseling?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik viel over de volstrekt geabstraheerde gedachte van de kabinetswisseling. U duidt toch niet op een concreet geval, naar ik aanneem?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Neen, dat doe ik nooit!

Kappeyne van de Coppello

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik werd dus enigszins gealarmeerd door het verhaal van de heer De Kwaadsteniet, waarin hij een reeks factoren noemde die het toch weer twijfelachtig zouden maken of die bij een tussentijdse verkiezing bij een kabinetconflict – en eventueel een kabinetsoftreden – zouden moeten meetellen. Hij heeft er een hele serie genoemd op grond waarvan de ene keer de afweging zou kunnen zijn dat er maar geen verkiezingen moeten worden gehouden en de andere keer juist weer wel. Eén van die factoren was de uitslag van de te verwachten verkiezingen. Dat is naar mijn mening echter heel merkwaardig.

Wanneer er op een gegeven moment een conflict ontstaat in een kabinet, tussen een kamerfractie en een kabinet of desnoods tussen enkele fractieleden en een kabinet en wanneer dat conflict leidt tot het aftreden van het kabinet en vervolgens tot de vorming van een nieuw kabinet, dan komen de mensen die dat conflict maken – bij voorbeeld kamerleden – later tot de conclusie dat het eigenlijk maar beter is, geen verkiezingen te houden, omdat de uitslag dan wellicht vervelend voor hen kan zijn. Die mensen hadden dat echter eerder moeten bedenken, namelijk op het moment dat zij het conflict maakten. Dat lijkt mij dus niet zo'n doorslaggevende factor te zijn.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Neen, dat lijkt mij ook niet. Mevrouw Kappeyne van de Coppello neemt echter een bepaald voorbeeld. Je kunt wat dat betreft met veel voorbeelden veel kanten uit. Het is één overweging die in één situatie een rol kan spelen. Wanneer er bij voorbeeld onlangs nog verkiezingen zijn geweest met een bepaalde uitslag die in een zekere richting wees en wanneer er geen grote verschuivingen te verwachten zijn, dan is het zeer de vraag – vooral wanneer een Kamer nog maar kort zit, zoals een half jaar – of je dat niet mee moet wegen.

Ik zeg niet dat dit allemaal doorslaggevende factoren zijn. Ik heb een vrij evenwichtig betoog gehouden, waarin ik deze naar voren heb gebracht als mogelijkheden die kunnen meetellen in een actuele situatie. Ik heb niet gezegd dat dit doorslaggevende argumenten zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ja, maar u heeft toch op zijn minst twijfel opgeroepen aan de noodzaak van het ontbinden van de Kamer en het houden van verkiezingen bij

een tussentijdse kabinetswisseling. Ik ga ervan uit dat zo'n kabinetswisseling niet de één of andere eenvoudige lijmpoging zal zijn om Wim Kan weer materiaal te bieden maar dat dat een kabinetswisseling zal zijn op grond van een diepgaand conflict. Ik neem aan dat over dat conflict het oordeel van de kiezers zal worden gevraagd. Voor mij bestaat er dus niet zo veel twijfel.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Als regel zal ik op datzelfde punt terecht komen. Mijn enige bezwaar ging tegen de naar mijn indruk nogal dogmatische opstelling op dit punt van de PvdA in. Ik meen dat het als regel wel de kant van tussentijdse verkiezingen op zal gaan, en dat dit in even veel gevallen goed zal zijn. Mijn bezwaren richtten zich er met name tegen, dit als een vaste regel van ongeschreven staatsrecht op dit moment vast te spijkeren. Ik heb daartegen gewaarschuwd en erop aangedrongen, dit eens iets rustiger en afstandelijker te bekijken.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik begrijp dat de bezwaren van mevrouw Kappeyne daartegen iets minder groot zijn?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Och, ik denk niet zo gauw in termen van 'dogma's' en 'vastspijkeren', aan welke deur dan ook. Voor mij is het een regel die geruime tijd bestaat. Ik zal ook even uiteenzetten hoe hij er is gekomen. Ik zie op dit moment geen noodzaak om van die regel af te wijken. Het punt dat is aangehaald – en het is misschien toch ook wel eens aardig, dit nog eens onder de aandacht te brengen – is de kabinetswisseling in 1965: de overgang van het kabinet-Marijnen naar het kabinet-Cals/Vondeling, een kabinet van PvdA en CDA, dat tot stand kwam zonder tussentijdse verkiezingen.

Minister **Wiegel**: Niet van PvdA en CDA. De CHU deed niet mee.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): O ja, u hebt gelijk. Ik had de CHU even uitgeschakeld.

Minister **Wiegel**: Dat mag u nooit doen!

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat moet ik nog maar afwachten!

Latere politieke conflicten binnen een kabinet of tussen een kabinet en de Kamer hebben wel tot kamerontbinding, en derhalve tot verkiezingen geleid. Ik denk daarbij aan de politieke Kamerontbindingen van 1966, van 1972 en 1977. Hieruit kan de

conclusie worden getrokken – en dat doe ik dan ook – dat zich een ongeschreven regel van parlementair gewoonterecht aan het vormen is dat een tussentijdse kabinetswisseling niet mogelijk is zonder verkiezingen. Dat sluit echter niet de mogelijkheid uit dat na een conflict een ander kabinet wordt belast met de ontbinding van de Kamer; bij voorbeeld een rompkabinet, voortkomend uit het aftredende kabinet, en aangevuld met anderen; men zie het kabinet-Zijlstra. Dan is het natuurlijk ook nog eens zo dat gewoonten gelden totdat zij door de één of andere meerderheid worden afgeschaft. Geen enkele regel is eeuwig. Ik kan mij derhalve geheel verenigen met de genuanceerde en zorgvuldig uitgewogen benadering van de Regering.

Voor een in de Grondwet geïnstitutionaliseerde band tussen Europa-parlementariërs en de Tweede Kamer voelt mijn fractie niets. Wederzijdse informatie-uitwisseling en toetsing van standpunten is allereerst een zaak van de parlementariërs zelf, van hun fracties en eventueel van hun partij om te organiseren. Daarnaast kan de Kamer faciliteiten verlenen en desnoods haar Reglement van Orde aanpassen om contacten met euro-parlementariërs uitdrukkelijk te formaliseren. Het gaat echter toch wel heel ver, zo'n band, waarvan de praktijk zich nog nauwelijks heeft ontwikkeld, in de Grondwet te gaan vastleggen. Terecht heeft de Regering erop gewezen dat de verhouding tot andere, met name genoemde internationale organisaties ook niet in de Grondwet wordt aangeduid.

Als men het Europese Parlement mettertijd gaat zien als top boven onze nationale organisatie waarmee constitutionele banden moeten bestaan, dan kan men zich afvragen waarom de verhouding tussen de Staten-Generaal en de volksvertegenwoordigingen van lagere overheden niet in de Grondwet is geregeld. Ik zie ons al in plaats van ons dagelijkse kamerwerk te doen het land rondtrekken en vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraden als adviserend of luisterend lid bijwonen.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Dat zijn toch volstrekt onjuiste vergelijkingen die u nu trekt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Helemaal niet. Dat is in wezen hetzelfde.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Dat betwijfel ik toch zeer. Ik denk toch dat er tussen het nationale parlement en het Europese Parlement verbindings-

Kappeyne van de Coppello

lijnen lopen ten aanzien van de overgedragen taken en bevoegdheden die naar het Europese Parlement zijn gegaan. Wat dat betreft zou een zekere relatie bevorderlijk kunnen werken. Overigens is het een zeer bescheiden voorstel dat van onze kant naar voren is gebracht.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Daar kom ik nog op terug. Ik meende echter dat u ook wat verder in de toekomst wilde zien en daarom deed ik daar ook een poging toe. Ik kom er nog op terug, maar ik wil eerst het beeld afronden, om nog maar te zwijgen van al die ellende die duizenden staten- en raadsleden zich op de hals zouden halen als zij onze vergaderingen met hun lijfelijke aanwezigheid zouden vereren.

De heer De Kwaadsteniet heeft een amendement ingediend dat een additioneel artikel aan de Grondwet wil toevoegen. Ik geloof dat het geen additioneel artikel is, want het is geen bepaling van overgangsrecht. Er wordt in feite een inhoudelijke band geregeld tussen het Nederlandse parlement – beide Kamers dus – en de Europa-parlementariërs. Ik vind dat zo'n bepaling niet in de additionele artikelen thuis hoort, want zo'n bepaling heeft de opzet vrij lang te gelden. Ik geloof dus dat de plaatsing onjuist is.

De mogelijkheid om contacten te regelen zou reeds bestaan in het Reglement van Orde. Dit amendement gaat alleen veel verder en breidt die contacten uit tot het hebben van toegang tot vergaderingen en het deelnemen aan de beraadslaging. Op dat punt deel ik geheel de bezwaren die de heer Bakker naar voren heeft gebracht.

De vraag naar de status van de politieke partijen is begrijpelijk. De politieke partijen zijn privaatrechtelijke verenigingen, zij vervullen een belangrijke rol in het staatkundige leven en hebben op enkele punten een publiekrechtelijke status in zoverre zij als politieke groepering hun naam boven kandidatenlijsten willen plaatsen en verder ook nog subsidie ontvangen. Hoewel ik dat niet wenselijk acht, sluit ik niet uit dat er zich in de toekomst ontwikkelingen zullen voordoen, die de aanrakingspunten van politieke partijen met publiekrecht doen toemen en de noodzaak van een wettelijke regeling op die specifieke punten naderbij zullen brengen.

Toch kan ik de terughoudendheid van de Regering billijken dat zij de politieke partij als instituut niet in de Grondwet wil opnemen. Gebeurt dat

wel, dan ontstaat de behoefte aan een organieke wet die de partijvorming regelt. Dat is een richting die de VVD-fractie in het geheel niet wil inslaan, want zij vreest dat inperking van de vrijheid van partijvorming en partijorganisatie daarvan het gevolg zal zijn. Bovendien roept men meer moeilijkheden op dan men nieuwe verworvenheden kan aanbieden. Ik vermoed dat men in gekrakeel omtrent een definitie wat een politieke partij is, zal blijven steken. Laten wij ieder zijn eigen politieke wespennest gunnen mits het niet strijdig is met onze bestaande wetgeving.

De verenigde vergadering komt bijeen om redenen die in de Grondwet tot nog toe uitputtend worden opgesomd. De CDA-fractie wil, naar ik heb begrepen, de mogelijkheid om bijeen te komen, facultatief uitbreiden. Ondanks de uitvoerige uiteenzettingen die ik heb gehoord, is de noodzaak of de wenselijkheid daarvan mij op dit moment nog niet gebleken.

De heer De Kwaadsteniet heeft de wenselijkheid van wijziging van het reglement van orde ter sprake gebracht. In ieder geval blijft de jaarlijkse bijeenkomst om de uiteenzetting van het beleid door de Koning te horen, bestaan. Het ligt voor de hand dat er dan ook andere dingen op het programma staan.

Ik herinner mij bij voorbeeld het voorlezen van ingekomen stukken, waarin leden zeggen dat zij niet aanwezig kunnen zijn. Dat is ook een punt dat niet in de Grondwet wordt geregeld, maar waarvan wordt aangenomen dat de orde van de verenigde vergadering daarop betrekking kan hebben. In dezelfde lijn ligt volgens mij de eventuele herziening van het reglement van orde van de verenigde vergadering. Misschien kan dan het enquêterecht van die vergadering eindelijk eens in haar reglement van orde worden geregeld.

Dan wil ik vervolgens enige aandacht wijden aan de artikelen. Aan een uitbreiding van het aantal leden der beide Kamers heeft de VVD-fractie nu geen behoefte. De voorgenomen bouw van een nieuw gebouw voor de Tweede Kamer, inclusief een nieuwe vergaderzaal die overigens in de voorgestelde vorm nog steeds niet door de VVD-fractie wordt gewenst, lijkt haar niet bij uitstek een zwaar staatsrechtelijk argument om tot uitbreiding van het aantal leden over te gaan.

Ik heb het CDA-amendement mede-ondertekend dat het voorzitterschap van de verenigde vergadering toewijst aan de Voorzitter van de Tweede Ka-

mer. Mijn fractie ziet daarin, evenmin als het CDA, een aantasting van de positie van de Eerste Kamer, al is het mogelijk dat een Voorzitter van de Eerste Kamer daar zelf anders tegenaan kijkt.

De Regering wil de mogelijkheid tot ontbinding om politieke redenen ten aanzien van de Eerste Kamer handhaven. Ik kan ondanks de uitvoerige schriftelijke gedachtenwisseling met de Regering daarover het nut van die handhaving nog steeds niet inzien.

Eénmaal is de Eerste Kamer om politieke redenen ontbonden, nl. in 1904. De AR-minister van Binnenlandse Zaken (tevens voorzitter van de Minister-raad) Kuiper stelde in een wetsontwerp voor aan doctoraten die door bijzondere universiteiten waren verleend (bij voorbeeld door de VU) dezelfde rechtskracht toe te kennen als aan doctoraten die door de andere universiteiten waren verleend. Dat wetsontwerp haalde het in de Tweede Kamer, maar werd verworpen door de Eerste Kamer. Er waren echter niet lang daarvoor provinciale verkiezingen gehouden die enige verschuivingen te zien hadden gegeven en die de verwachting opriepen dat de meerderheid in de Eerste Kamer (toen nog onder een districtenstelsel) om zou gaan.

Ik citeer nu uit het rapport van de Raad van Ministers aan Hare Majesteit op 16 juli 1904, gepubliceerd in de Staatscourant van 24–25 juli 1904, nr. 172, woordelijk weergegeven in de dissertatie van collega De Kwaadsteniet 'Het recht van Kamerontbinding', blz. 116, noot 58:

'De niet-aanneming van dit wetsontwerp door de Eerste Kamer der Staten-Generaal deed alzoo een conflict ontstaan tusschen haar en het regeeringsbeleid van het Kabinet. Op tweeërlei wijze is dit conflict tot oplossing te brengen, en wel of door terugtreden van het kabinet, of door ontbinding van de Eerste Kamer. Tot het eerste, dat is tot eerbiedige aanbieding van hun gezamenlijk ontslag, gevoelden de leden van den Raad geene vrijheid, rekening houdende, zowel met de tegenwoordige politieke samenstelling van de Tweede Kamer als met den uitslag der onlangs voor de Provinciale Staten gehouden verkiezingen. Zij waren mitsdien eenparig van gevoelen, dat de ontbinding der Eerste Kamer behoort te volgen.'

Mijnheer de Minister! Als u nog behoefte hebt aan een tekst, dan hebt u die hier nu bij de hand.

Alzo geschiedde.

Het eerste interessante punt van dit citaat is dat de ongeschreven regel van staatsrecht dat de Eerste Kamer geen

Kappeyne van de Coppello

kabinet naar huis kan sturen – ik hoop dat de Regering mij de mogelijke versterking uit dit citaat van 1904 voortvloeiend vergeeft – hier in feite werd toegepast. De Regering ging allereerst af op de politieke samenstelling van de Tweede Kamer en zag in een conflict met de Eerste Kamer geen reden tot heengaan.

Het tweede interessante punt is, dat de Regering de kortelings gehouden provinciale verkiezingen aangreep als reden om de Eerste Kamer te ontbinden.

Wat levert vergelijking in het kader van de huidige grondwetswijziging op? Het eerste punt is hetzelfde gebleven, al wil de Regering daar liever niet over spreken en is de heer De Kwaadsteniet het hiermee niet eens.

Bij het tweede punt zijn er veranderingen op til. In plaats van de periodieke verkiezing van de helft van de Eerste Kamer om de 3 jaren, gaat de periodieke verkiezing gelden voor de Eerste Kamer als geheel en duurt de zittingsperiode slechts 4 jaar. De periodieke verkiezingen van de Eerste Kamer vindt plaats 3 maanden na de vaste verkiezingsdatum van de provinciale staten.

Dat betekent dat de redenen die vroeger voor ontbinding kon gelden, nl. dat er een te groot tijdsverschil was tussen de laatste samenstelling van de Eerste Kamer en de laatste provinciale statenverkiezingen is komen te vervallen. Wordt de Eerste Kamer tussentijds ontbonden vanwege een tweede lezing van een Grondwetswijziging, dan wordt de nieuwe zittingsduur toegeteld of ingekort tot het tijdstip van de volgende provinciale verkiezingen. Wat heeft het dan voor zin om tussentijds de Eerste Kamer te gaan ontbinden?

De Regering ziet microscopische veranderingen binnen het politieke klimaat van de Eerste Kamer mogelijk, doordat provinciale fracties zich gaan hergroeperen of doordat de personele samenstelling van de Eerste Kamer zich bij volgende verkiezingen misschien zal wijzigen, en wij wil daaraan de kans op een politieke ontbinding van die Kamer vasthouden. Het spijt mij, maar zo'n benadering maakt op mij een nogal willekeurige en opportunistische indruk.

Laat ik eens een voorbeeld bedenken. De Tweede Kamer heeft een abortus-wetsontwerp aangenomen. Dat wordt vervolgens door de Eerste Kamer verworpen. Als men in de lijn van het suspensieve veto denkt, zou men ervan uit moeten gaan dat het een

conflict tussen de Eerste en de Tweede Kamer betreft, dat tussen beide moet worden opgelost.

Als men zegt dat het een conflict tussen Eerste Kamer en Regering is, dan rijst de vraag of ontbinding mogelijk of nodig is.

Er is een regel van ongeschreven staatsrecht dat de Eerste Kamer een kabinet niet naar huis stuurt. Dus het politieke primaat ligt bij zo'n conflict niet bij de Eerste Kamer. Politieke ontbinding van de Eerste Kamer levert niet veel op, want er hebben intussen geen nieuwe provinciale verkiezingen plaats gevonden.

Of moet de Regering de kansen op een ontbinding met het door haar beoogde resultaat laten afhangen van onvoorspelbare manoeuvres binnen provinciale statenfracties, dan wel de eventueel iets verder gevorderde leeftijd van leden, van wie men mag verwachten dat zij voor een volgende termijn niet meer in aanmerking willen of kunnen komen? Dan zal de Regering in haar ontbindingslust worden gereguleerd door de leeftijdsgrenzen die (privaatrechtelijke) partijreglementen stellen. Dat blijf ik willekeurig vinden.

Ten slotte bij dit wetsontwerp nog een enkele opmerking van de termijn, waarbinnen kamerontbinding technisch mogelijk is.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Er is nog een andere casuspositie denkbaar. Door toeval werd ik daarop gebracht door uw voorbeeld. Ik denk aan de situatie waarin de fractie in de Eerste Kamer anders stemt dan de fractie van dezelfde politieke partij in de Tweede Kamer. Bij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer in een nieuwe periode zou dit gevolgen kunnen hebben.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat is misschien niet uitgesloten. Dit zou echter aan de politieke partijen een te grote rol toekennen in het staatsrechtelijk bestel. Die rol wordt althans door de Regering als niet doorslaggevend gezien, want zij wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de kiezers, in dit geval de leden van provinciale staten.

Het is vrij onlogisch, aan een partij zoveel macht toe te kennen dat zij er toe kan bijdragen dat de leden van de provinciale staten andere kandidaten stellen. Als zij die macht heeft, moet zij ook intern de macht hebben, haar eigen Eerste-Kamerleden door overreding of wat dan ook tot een ander besluit te brengen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Maar het kabinet dat in een politiek conflict is gewikkeld met de Eerste Kamer en ge-

ruggesteund wordt door de Tweede Kamer, dat de verschillende partijprogramma's ter zake van het conflictpunt overziet en dat voorts de hele politieke staalkaart ook binnen de verschillende partijen over zo'n belangrijk onderwerp overziet, kan ter oplossing van het gerezen conflict een ontbinding nuttig achten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ja, maar de garantie dat dan ook werkelijk een oplossing uit de bus komt in de zin zoals de Regering zou wensen, is niet aanwezig, omdat de samenstelling van de provinciale staten dezelfde is gebleven en men maar moet afwachten of de leden van provinciale staten een heel andere beslissing zullen nemen. Ik geloof niet, dat dit op zichzelf een reden mag zijn om tot ontbinding over te gaan om het eenvoudigweg maar eens te proberen.

De heer **Waltmans** (PPR): Naar mijn mening is de consequentie voor degenen, die ontbinding van de Eerste Kamer voorstaan, dat tegelijkertijd de provinciale staten worden ontbonden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat is een gedachte, die uitvoerig in het proefschrift van de heer De Kwaadsteniet wordt beschreven. In tal van grondwetscommissies heeft men ruim honderd jaar lang met die gedachte geworsteld, terwijl die worsteling niet tot resultaat heeft geleid. Het zou op zichzelf een veel logischer gedachte zijn, omdat men uitgaat van een getrapte verkiezing. Dat betekent dat er in feite op iedere trap ontbonden zou moeten worden. Die consequentie is echter nooit getrokken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik was bij een andere ontbinding, namelijk van die van de Tweede Kamer. Ik kan mij iedere wrevel voorstellen waarom in ons land zo'n lange voorbereidings-tijd, zowel bij de politieke partijen als bij de gemeentesecretarieën nodig is. Toch betwijfel ik het of in het kader van de huidige Kieswet een drastische bekorting van die termijn mogelijk is.

Allerlei termijnen zijn er nu voor verbetering van fouten, voor het instellen van beroepsprocedures, die precies in elkaar grijpen; die zouden dan moeten verdwijnen.

In de tegenwoordige tijd is het bijna een vaste verworvenheid dat men een overheidsbeslissing, die men aanvecht, kan doen hertoetsen. Tegen die achtergrond lijkt het mij een wat te ruwe ingreep om bij amendement eenvoudigweg een maand uit de ontbindingstermijn weg te hakken. Ook diegenen die in de politieke partijen verantwoordelijk zijn voor het tijdig afwik-

Kappeyne van de Coppello

kelen van de organisatie van de kandidaatstelling, zullen met zo'n amendement niet gelukkig zijn.

Dan kom ik aan de behandeling van het wetsontwerp over de verkiezing der Tweede Kamer en Eerste Kamer. Als fervent voorvechtster van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ben ik blij dat dit stelsel in de nieuwe Grondwet gehandhaafd wordt. En dat zeg ik dan niet als lid van de grootste onder de kleine partijen, zoals de Volkskrant de VVD aanduidt en die, zoals de Volkskrant suggereert, door een districtenstelsel zetels zou moeten verliezen.

Ik zeg dit behorend tot een middelgrote partij die meer winst zou behalen naarmate het aantal van de kiesdistricten zou toenemen. Toch blijf ik vasthouden aan de evenredige vertegenwoordiging, omdat ik dat voor iedere kiezer in beginsel het meest rechtvaardige stelsel vind. Hoeveel kiesdistricten er onder het huidige Grondwettelijke systeem mogelijk zouden zijn – 4 of meer – interesseert mij niet. Ik keur ze gewoon af.

Bij een andere Grondwetswijziging heb ik tweemaal reeds mijn voorkeur uitgesproken voor een bepaling van de strekking dat door de kiezers slechts één enkelvoudige stem kan worden uitgebracht. Tweemaal heb ik dat pleit verloren. Ter wille van een zo efficiënt mogelijk vergaderen door de Tweede Kamer zie ik van een derde poging ter zake nu af.

Vanuit eenzelfde benadering voel ik er niet veel voor uitgebreid in te gaan op de suggestie het kiesrecht voor de Tweede Kamer toe te kennen aan vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven. Dat punt is al heel duidelijk aan de orde geweest bij de afweging van een vorige Grondwetswijziging, waarom aan niet-Nederlandse ingezetenen wel het kiesrecht voor de gemeenteraden bij de Grondwet kon worden mogelijk gemaakt.

Naar de mening van de VVD is het kiesrecht voor de volksvertegenwoordiging op nationaal niveau verbonden aan de Nederlandse nationaliteit, maar niet noodzakelijkerwijs verbonden aan een aantal andere zaken die ook wel met de Nederlandse nationaliteit in verband worden gebracht, nl. het vervullen van dienstplicht en het betalen van belastingen. Door de commissie-Cals/Donner werd die ouderwetse koppeling nog wel gelegd. Ik antwoord daarop dat het vrouwenkiesrecht 60 jaar geleden is ingevoerd, hoewel vrouwen geen diensplicht uitoefenen

en dat het zogenaamde censuskiesrecht al veel langer geleden is afgeschaft.

Ik ben het met de Regering eens dat het geven van kiesrecht voor de volksvertegenwoordiging op Nederlands nationaal niveau aan onderdanen van een ander land tot conflicten in de belangenafweging kan voeren. Dat kan onderwerpen van buitenlandse politiek betreffen, die in het Nederlandse parlement een felle belangstelling genieten. Maar het kan ook om binnenlandse belangen en prioriteitenafweging gaan. Ik noem een actueel punt: het vreemdelingenbeleid.

Naar mijn opvatting is het toelaten van vreemdelingen een zaak van nationaal beleid, dat wil zeggen Regering en parlement moeten beoordelen in hoeverre Nederland als land ruimte, werk, huisvesting, tolerantie kan bieden aan vreemdelingen. Moet in zo'n belangenafweging aan niet-Nederlanders indirect medebeslissingsrecht worden toegekend? Ik vind dat dit de grenzen van een Nederlandse belangenafweging te buiten gaat.

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Kappeyne van de Coppello geeft natuurlijk een ontzettend interessant voorbeeld. Bij de afweging van het kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen is echter al gesproken over het voldoen aan ten minste de vereisten die aan Nederlanders worden gesteld. Een daarvan zou kunnen zijn een geldige verblijfstitel en een verblijfsduur van een X aantal jaren in Nederland, waarbij sommigen dachten aan drie jaar en anderen aan vijf. Leest men de Nota vreemdelingenbeleid van Staatssecretaris Haars, dan is het probleem van de toelating en wat mevrouw Kappeyne van de Coppello meer noemt al niet meer aan de orde. Daar is al een heel andere situatie.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): De heer Patijn begrijpt niet wat ik bedoel. Geeft men legaal in Nederland toegelaten vreemdelingen het kiesrecht voor de Tweede Kamer, dan beïnvloeden zij indirect het vreemdelingenbeleid, namelijk de toelating van andere vreemdelingen, eventueel uit hun eigen land. Ik vind dat dit niet thuishoort in een Nederlandse afweging.

In het toekennen van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Nederlanders in het buitenland deed het kabinet bij nota van wijziging een verstandige stap, door het attributieve kiesrecht aan categorieën 'door de wet met ingezetenen gelijkgestelden' te vervan-

gen door algemeen kiesrecht met enkele uitzonderingen. Het wordt een vertoning van willekeur als men aan sommige groepen Nederlanders in het buitenland het kiesrecht wél wil geven en aan andere groepen niet.

Ik zou het dan ook zeer betreuren als het PvdA-amendement ter zake zou worden aangenomen.

Ik heb uit de toelichting begrepen dat door de PvdA-fractie wordt overwogen, het vereiste van de betaling van belastingverplichtingen en/of sociale verplichtingen in Nederland voor de uitoefening van dat kiesrecht te stellen. Dit gaat uit van een volstrekt verouderd kiesrechtstelsel – in wezen nl. teruggaand op het censuskiesrecht, dat als het op Nederlanders in Nederland zou worden toegepast als een relikwie uit een zeer materialistisch ingestelde kapitalistische klassenmaatschappij zou worden weggehoond.

De heer **Patijn** (PvdA): Misschien heeft de toelichting op mijn amendement aanleiding gegeven tot misverstanden. Er zijn mensen die in het buitenland wonen die hier een belasting-schuld hebben achtergelaten, en die zouden wel het kiesrecht hebben. Ik meen dat men zich zou moeten afvragen, of er geen aanleiding is, in de registratie een vraagteken bij dat recht te zetten. Het gaat er niet om of men hier eerst f 1000 moet betalen. Het gaat niet om dubbele belasting.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): U zet dat vraagteken niet bij de mensen die hier in Nederland wonen. Integendeel. Daarmee komt u in strijd met de uitsluitingsgronden, die u wilt afschaffen.

De maatschappelijke noodzaak om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen van 18 jaar naar 16 jaar heb ik nog niet overtuigend zien of horen aantonen.

De discussie die over de uitsluitingsgronden is ontbrand, volg ik met grote belangstelling. De keuze die de Regering maakte lijkt mij nog steeds heel redelijk, temeer nu zij heeft toegezegd de strafwetgeving kritisch te zullen uitkammen op de wenselijkheid van ontzetting uit het kiesrecht als een bijkomende straf. Ik wijs even op de aardige bijkomstigheid dat kamerleden die de nieuwe eed uit hoofde van het gewijzigde artikel 3.1.11 zullen afleggen en vervolgens niet een getrouwe vervulling van hun ambt verrichten, als schuldig aan meined uit hun kiesrecht kunnen worden ontzet. Het is maar een weet.

Overigens meen ik dat het doen van een rechterlijke uitspraak dat iemand

Kappeyne van de Coppello

geestelijk gestoord is, ten doel heeft om die figuur onbekwaam te maken voor het verrichten van rechtshandelingen, omdat hij daartoe niet in staat wordt geacht. Naar mijn opvatting is het uitbrengen van een stem ook een rechtshandeling. Ik zie eigenlijk niet, hoe men daarin principieel veel verschillen kan aanbrengen.

Artikel 3.1.7 koppelt de uitsluitingsgronden voor het passieve kiesrecht aan die van het actieve kiesrecht in artikel 3.1.5. De PvdA wil de eerste uitsluitingsgrond, nl. de veroordeling wegens vrijheidsstraf van tenminste een jaar en gelijktijdige ontzetting uit het kiesrecht schrappen. Welke zijn nu de consequenties van dit schrappen voor de feitelijke uitoefening van het passieve kiesrecht? Is het de bedoeling om mensen die tot een vrijheidsstraf van langer dan een jaar veroordeeld zijn tot kamerlid te laten kiezen reeds tijdens hun detentie, of willen de voorstellers van het amendement de vervulling van het kamerlidmaatschap na de opheffing van de detentie laten ingaan? Kamerlidmaatschap en detentie lijken mij in de praktijk nogal moeilijk te verwezenlijken.

Met vele andere kamerleden moet ik betreuren dat kabinetsformaties langer dan 3 maanden plegen te duren.

De heer **Patijn** (PvdA): Het is natuurlijk leuk zoals u het vertelt, maar het is volstrekte onzin.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Maar het is ook een vraag aan de Regering.

De heer **Patijn** (PvdA): Het gaat om de normale kandidaatstelling door politieke partijen en niet om het voorbeeld dat u nu aan de orde stelt. Ik kan natuurlijk ook 1001 extreme gevallen bedenken. Aan de orde is de vraag, of de bepaling van de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht anno 1979 nog betekenis heeft, en niet de vraag, of de politieke partijen kandidaten die tot meer dan een jaar zijn veroordeeld in de Tweede Kamer zouden mogen brengen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik wil weten of het laten vallen van de uitsluitingsgrond voor het actieve kiesrecht bepaalde consequenties heeft voor het passieve kiesrecht.

De heer **Patijn** (PvdA): Uiteraard, omdat de bepaling van het passief kiesrecht in artikel 3.1.7 gekoppeld is aan de uitsluitingsgrond van artikel 1.3.5.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik wil graag weten, of u die consequenties heeft meegenomen.

De heer **Patijn** (PvdA): Jazeker, dat heb ik voorzien. Ik help u van het gezond verstand van ieder geval mijn partij.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik help u het wensen. Ik zie echter in, dat artikel 3.1.8, lid 3, een consequentie is van de praktijk van de laatste tientallen jaren. Ik geloof dat het een illusie zou zijn dat door die termijn ongewijzigd te laten, de periodes van kabinetsformaties korter zouden worden. De praktijk zou zich dan toch sterker tonen dan de leer, vrees ik.

Wat betreft de verschillen tussen incompatibiliteit en non-activiteit is uit de gewisselde stukken wel gebleken, dat de Raad van State veel aanhang heeft verworven voor zijn opvatting dat deze onderscheiden gehanteerd moeten worden, al hebben zij voor de concrete tekst van het voorgestelde artikel naar mijn mening geen wezenlijke betekenis.

In het voorlopig verslag heeft de VVD-fractie als haar standpunt naar voren gebracht dat de wetgever bij het opwerpen van incompatibiliteit terughoudend moet zijn. Intussen ben ik aan het twijfelen geraakt of het eigenlijk wel gewenst is om bij deze grondwetswijziging de mogelijkheden om incompatibiliteiten te scheppen, moeten worden verruimd. Ik heb aan mijn groeiende twijfel uitdrukking gegeven door het amendement van de heer De Kwaadsteniet, dat de kring der incompatibiliteiten beperkt tot openbare betrekkingen, mede te ondertekenen.

Over het voorstel inzake de werkwijze van de Staten-Generaal heb ik slechts enkele opmerkingen te maken.

Met de afschaffing van de zinloze ceremonies van het openen en sluiten der zitting is de VVD-fractie het geheel eens. Zij hecht grote waarde aan de handhaving van de traditie dat het Staatshoofd de Troonrede uitsprekt en heeft aan een pseudo-troonrede uitgesproken door een minister-president – wie het ook moge zijn – geen enkele behoefte. De Minister-President krijgt ruimschoots de kans aan zijn trekken te komen bij het antwoord van de Regering op de algemene politieke beschouwingen in eerste termijn, dankt mij.

De nota van wijzigingen van de Regering kan ik geheel billijken. Dat geldt in het bijzonder het handhaven van het quorum bij de beraadslaging, waar ik in het voorlopig verslag een vraag over stelde, maar in nog sterkere mate het gewijzigde inzicht bij de Regering met betrekking tot de immuniteit van alle personen die deelnemen aan vergaderingen van de Kamer én, naar de interpretatie lijkt te zijn, van de kamercommissies.

Een kamerfractie is, dacht ik, nog steeds geen kamercommissie. Die immuniteit voor mensen die aan die vergaderingen deelnemen, kan essentieel zijn voor het horen van personen door de kamercommissies en de inlichtingen die van die mensen worden verkregen. Ik zou daarvan graag een bevestiging van de zijde van de Kamer vernemen.

Dan wil ik nog enkele opmerkingen maken over het recht op inlichtingen en het recht op onderzoek, zoals dit nu nog luidt.

Het recht op inlichtingen door de Regering te geven is de spil van ons parlementaire stelsel. Dat recht is op twee wijzen ontstaan. Er is een in de Grondwet geformuleerd recht dat aan de Kamer, zowel de Tweede als de Eerste Kamer, als aan de Verenigde Vergadering, toekomt. Daarnaast is er een parlementair gewoonterecht ontstaan via de toepassing van een bepaling van het Reglement van Orde, dat vragen van individuele kamerleden door de Regering worden beantwoord. Deze historische tweedeling heeft van tijd tot tijd geleid tot ferverente debatten en, ook nu, tot de vraag of de beantwoording van vragen van individuele kamerleden niet als een minderheidsrecht moest worden veilig gesteld.

Mijn fractie heeft bij de schriftelijke behandeling het standpunt ingenomen dat het parlementaire gewoonterecht dat de Regering vragen van individuele kamerleden krachtens het Reglement van Orde gesteld, beantwoordt, zeer wel bij deze algehele grondwetsherziening in de Grondwet alsnog kan worden opgenomen. In de praktijk verandert er nl. niets. Als ik bij een debat over een op de kameragenda geplaatst wetsontwerp een vraag stel aan de Minister, heb ik daar niet eerst de toestemming van een kamermeerderheid voor nodig. Toch valt zo'n vraag onder het grondwettelijke inlichtingenrecht. Stel ik een schriftelijke vraag aan een Minister, dan oefent de kamervoorzitter een milde, redactionele controle uit. Ten minste, dat hoop ik. Een kamermeerderheid komt er evenmin aan te pas.

De Regering leek eerst negatief te staan tegenover het onderbrengen van het individuele vragenrecht onder het algemene recht op inlichtingen, maar schijnt daarop terug gekomen te zijn in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Mij is dat tot nog toe niet geheel duidelijk geworden, en met de heer Faber wil ik daar graag een bevestigend antwoord op horen.

Uiteraard is het de bedoeling dat de Regering antwoord geeft. Soms kan zij dat niet, omdat iets gevraagd wordt

Kappeyne van de Coppello

waar onmogelijk antwoord op gegeven kan worden, omdat gegevens niet voorhanden zijn of een overleg nog niet is afgerond etc. Dit zijn als het ware 'natuurlijke' belemmeringen die uit de omstandigheden kunnen voortvloeien en die men naar redelijkheid moet beoordelen.

Het is ook mogelijk dat de Regering wel een antwoord kan geven, doch het niet wil. Het bewaren van vertrouwelijkheid behoeft geen belemmering te zijn, omdat de Regering de inlichtingen ook vertrouwelijk kan geven, al heb ik er begrip voor dat zij er rekening mee houdt dat misschien eens een enkel keertje zo'n inlichting kan uitlekken.

Het is mogelijk dat de Regering volhardt in het niet geven van een antwoord en zich daarbij beroept op de verschoningsgrond die ook in het nieuwe Grondwetsartikel gegeven wordt, nl. dat het verstrekken van die inlichting in strijd is met het belang van de Staat. Het oordeel van de Regering dat zij zich op die verschoningsgrond kan en moet beroepen, is een politiek oordeel dat door de Kamer gewogen moet worden.

De Kamer kan zeggen: wij willen toch die inlichting. Dat is, zoals vrijwel alle formele beslissingen van de Kamer, een meerderheidsbeslissing. Blijft de Regering weigerachtig, dan kan de betreffende Minister of het gehele Kabinet de portefeuille ter beschikking stellen. Aan de Kamer is het dan weer, te besluiten of het die consequenties wil aanvaarden, en ik denk dat ook dat besluit een meerderheidsbesluit zal zijn. Wat ik met deze illustratie wil aantonen is het volgende: of men nu een minderheidsrecht of een meerderheidsrecht inzake inlichtingen van de Regering wil scheppen, doet niets af aan de daarvan losstaande feitelijkheid, dat het eventueel trekken van politieke consequenties uit het niet antwoorden of niet voldoende antwoorden altijd een politieke zaak zal zijn, die door een meerderheid in de Kamer wordt beslist. Ik hoor graag een reactie van de Regering op mijn visie. Ik ben in ieder geval niet geneigd om aan het recht op inlichtingen, of het nu 76 kamerleden of 1 kamerlid toekomt, een absolute betekenis toe te kennen.

Ter zake van het enquêterecht wil ik nog het volgende zeggen als slot.

Ik vind het enquêterecht een heel belangrijk recht en het is mijn persoonlijke overtuiging dat dit recht vaker zou moeten worden uitgeoefend en zo nodig zal ik daar persoonlijk ook aan medewerken. Dit recht wordt in

het parlementaire jargon als enquêterecht aangeduid en wordt in de Wet op de Parlementaire Enquête nader geregeld. Dat is een van de twee redenen waarom mijn voorkeur er naar uit gaat, het woord 'enquête' in de nieuwe Grondwet te behouden. De tweede reden is gelegen in de ruimere betekenis van het woord 'onderzoek', waaronder ook het vergaren van inlichtingen valt zonder dat het verschijnen van betrokkenen en door hun onder ede verklaringen afleggen kan worden afgedwongen. Ik hoop, dat de Kamer deze argumentatie wil meenemen in haar beslissing over mijn amendement.

De vraag of een minderheid in de Kamer het enquêterecht moet krijgen beantwoord ik negatief. Bij wijze van analyse kan men het enquêterecht vergelijken met het recht op inlichtingen. Dat betekent niet dat ze onder alle omstandigheden dezelfde uitkomst opleveren. Als het individuele vragenrecht in de Grondwet wordt opgenomen, dan is het naar de praktijkbehoefte gezien niet nodig dat de Kamer in meerderheid de vragen als het ware bekrachtigt. Met de enquête is het anders.

De Kamer neemt daarover een meerderheidsbesluit, nadat zij het onderwerp van de enquête, die veelal in de vorm van concrete vragen wordt geformuleerd, heeft gezien. Een enquêtecommissie kan lang aan het werk zijn, extra personeel behoeven en tevens ter wille van het onderwerp waarom het gaat, ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de te ondervragen personen. Dat is een zware verantwoordelijkheid.

Ik vind dat die verantwoordelijkheid door een zo groot mogelijk deel van de Kamer, in ieder geval een meerderheid moet worden genomen en niet bij voorbaat moet worden gedelegeerd aan een willekeurige minderheid. Ministers en hun ambtenaren kunnen zich op verschoningsgronden beroepen; de gewone burger veel minder. Overigens ben ik blij dat de Regering de Wet op de Parlementaire Enquête aan een herbeschouwing wil onderwerpen, juist op dat punt.

□

De heer **Nijpels** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! In de bijzondere commissie voor Grond- en Kieswetzaken is afgesproken dat over de wetsontwerpen die handelen over de grondwetsbepalingen inzake de begroting, de openbaarheid van bestuur en de heerlijke rechten, slechts kort gesproken zal worden. Vanwege die afspraak, maar vooral dankzij het feit dat de Regering

aan de door ons in het voorlopig verslag gewenste wijzigingen vrijwel geheel tegemoet is gekomen, kan mijn bijdrage in dit debat van zeer beperkte aard zijn.

Rond het wetsontwerp over de grondwetsbepalingen inzake de begroting, is enige onduidelijkheid ontstaan over de vraag of de Algemene Rekenkamer, vooruitlopend op de goedkeuring van de rijksrekening, over een gedeeltelijke verantwoording van bepaalde posten haar oordeel zou dienen te geven. Begrijp ik de brief van 7 december van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Algemene Rekenkamer goed, als ik daaruit concludeer dat de Regering vindt dat een partiële verantwoording vergezeld zal dienen te gaan van een bepaalde vorm van goedkeuring van die partiële verantwoording? De Minister constateert in voornoemde brief, dat om aan zo'n verantwoording een comptabel karakter te geven, de Comptabiliteitswet ter zake aangepast zou dienen te worden. Ik neem aan dat het kabinet een dergelijke wijziging zal bevorderen.

In het eindverslag heb ik namens mijn fractie iets van onze tevredenheid laten blijken over het feit dat de Regering in de term 'de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening' het woord 'onderzochte' heeft vervangen door het woord 'goedgekeurde'. Het gaat hier, zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt, om een belangrijke zaak. De oorspronkelijk voorgestelde formule had kunnen inhouden dat de bereidheid van de Regering om met de Algemene Rekenkamer tot overeenstemming te komen, naar alle waarschijnlijkheid zou afnemen. De betekenis van de Algemene Rekenkamer zou daarmee aanzienlijk worden beperkt. Dit zou in de praktijk het verdwijnen van de Indemniteitswet tot gevolg hebben gehad. Gelukkig heeft de Regering op tijd de koers gewijzigd.

Ten aanzien van het wetsontwerp inzake het doen vervallen van de heerlijke rechten heb ik slechts één vraag, die met name is opgekomen door het enigszins onduidelijke antwoord van de Regering op een vraag van CDA-zijde over de schadevergoeding bij het wettelijk doen vervallen van heerlijke rechten. Deelt de Regering ons principiële standpunt dat evenals bij de andere vormen van onteigening, dat er altijd een regeling voor de schadevergoeding dient te worden getroffen?

Ik wil tot slot enkele opmerkingen maken over het voorstel om tot een grondwetsartikel inzake de openbaarheid van bestuur te komen. Het ver-

Nijpels

heugt ons dat er uiteindelijk is besloten een grondwetsbepaling over die openbaarheid op te nemen. Nog verheugender is het dat mede op aandringen van onze fractie dit beginsel nog duidelijker is verankerd dan de Regering oorspronkelijk voor ogen stond. Nu er in het betreffende artikel wordt gesproken over 'openbaarheid volgens regels', in plaats van 'openbaarheid ingevolge regels', komt het beginsel veel krachtiger tot drukking en sluit het aldus beter aan bij de daarover in de maatschappij levende gedachten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De Voorzitter: De Minister-President heeft mij laten weten, dat hij hedenavond gaarne een verklaring aflegt over de besprekingen in de NAVO-Raad te Brussel.

Ik stel voor, hem daartoe in de gelegenheid te stellen op het vroegst mogelijke tijdstip. Dat is mogelijk aan het begin van de avondvergadering, maar in ieder geval niet later dan 21.00 uur.

Overeenkomstig het voorstel van de Voorzitter wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.20 uur tot 20.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, een aantal sociale verzekeringswetten en enige andere wetten (herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum) (15 900).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Minister Albeda: Mijnheer de Voorzitter! Allereerst spreek ik een woord van erkentelijkheid voor de wijze waarop de discussie tot nu toe heeft plaatsgevonden. Bij alle sprekers – of het nu ging op basis van een fundamentele instemming of op basis van een meer negatieve oordeelsvorming – bestaat de bereidheid, mee te denken en te trachten mede af te wegen. Voor onze erkentelijkheid is te meer reden, omdat wij ons natuurlijk realiseren – zoals reeds in de schriftelijke stukken is gezegd – dat wij toch wel een groot beroep doen op de Kamer, gelet op het tijdsbestek waarin de behandeling moet plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat ook door de Kamer hierover het nodige is opgemerkt, vooral door de heer Nijpels.

Bij het nemen van de verantwoordelijkheid voor een dergelijke procedure moeten er natuurlijk zaken tegen elkaar worden afgewogen. Verantwoorde wetgeving vereist zorgvuldige voorbereiding. Daar staat tegenover dat zowel door de Kamer – dat bleek overduidelijk bij de behandeling van deze materie precies een jaar geleden en in juni jl. – als door ons verre de voorkeur wordt gegeven aan structurele wetgeving waaronder voor het eerst een wettelijke basis voor de netto-nettokoppeling, boven nieuwe en tijdelijke maatregelen. Het gehele jaar 1979 is tegen de achtergrond van die keuze gewerkt. Aan het begin van dat jaar zijn de desbetreffende adviesaanvragen verzonden.

Vervolgens heeft de SER met grote inspanning een advies voorbereid. Door de ingewikkeldheid van de materie kon ondanks de inspanning het advies toch niet eerder worden vastgesteld dan 5 oktober jl. Reeds op 9 november kon het wetsontwerp worden ingediend. Uit de datering alleen kan al blijken wat voor een krachtsinspanning allen die bij de voorbereiding van dit wetsontwerp betrokken zijn geweest, hebben geleverd. Ik sluit mij gaarne aan bij de waarderende woorden die door de Kamer daarover vooral jegens onze ambtelijke medewerkers zijn geuit. Deze door de Kamer uitgesproken waardering stellen de Staatssecretaris en ik ten zeerste op prijs.

Een zelfde grote inzet is door de Kamer getoond. Daarvoor zijn wij de Kamer eveneens zeer erkentelijk. Ik zeg dat vooral graag tegen de vertegenwoordigers van de kleinere fracties, en wel met name naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Van der Spek. Dank zij die inzet hebben wij de schriftelijke gedachtenwisseling zodanig kunnen voeren dat thans mondelinge beantwoording verantwoord is.

Als ik spreek van 'verantwoord', dan denk ik daarbij ook aan de vele malen dat de materie uitvoerig is uiteengezet, en wel vooral in de nota Bestek '81 en in de daaruit voortvloeiende stukken. Voorts denk ik aan de uitvoerige discussies rond de behandeling van Bestek '81, rond het pakket van 1 januari 1979 en het zogenaamde 1-julipakket. Ook buiten de Kamer heeft zich in en rondom de behandeling in de SER en de Kamer een zeer duidelijke discussie ontwikkeld, terwijl ook allerlei belangorganisaties zich hebben laten horen. Daarbij is de kritiek zeker niet mals geweest.



V.l.n.r. de kamerleden De Kwaadsteniet (CDA), Terlouw (D'66), Van Thijn (PvdA) en Nijpels (D'66)

Albeda

De heer Van der Doef heeft daar terecht aan herinnerd. Desondanks hebben wij toch gemeend, de aanvankelijke beleidsvoornemens om te moeten zetten in wetsontwerpen. Ik zal daar straks nog wel iets over zeggen, maar het volharden op die weg betekent niet dat wij doof en ongevoelig zouden zijn gebleven voor de signalen uit de samenleving.

Wij hebben duidelijk de aangevoerde argumenten gewogen en overwogen. Wij hebben daarmee rekening gehouden bij de uiteindelijke beleidskeuzen. Het thans in behandeling zijnde wetsontwerp draagt daarvan duidelijk de kenmerken, zoals naar ik veronderstel in de loop van de behandeling wel zal blijken. Niemand zal daarbij waarschijnlijk de gedachte hebben dat het bij de voorbereiding van structurele wetgeving zou gaan om overwegingen van systematiek of om de fraaiheid van het systeem op zich zelf, al moet ik zeggen dat ik schoorvoetend tot de conclusie ben gekomen dat het systeem toch eigenlijk wel fraai en logisch in elkaar zit.

Voor ons staat echter vast, dat onder de huidige economische omstandigheden aan dit soort maatregelen niet is te ontkomen. Juist omdat het gaat om de vaststelling van de inkomens van zeer grote aantallen mensen, moet de techniek van de koppeling met maximale nauwkeurigheid worden vastgesteld. Dat vraagt een nogal ingewikkelde en schijnbaar alleen maar technische operatie, die echter wordt ingegeven door overwegingen van billijkheid en evenwicht, overwegingen die ook stap voor stap weer een rol behoren te spelen. Daarbij hebben wij ons voortdurend afgevraagd of de voorgestelde maatregelen, elk op zich zelf genomen en in samenhang met dat geïntegreerde sociaal-economische beleid verantwoord zouden zijn. Vanuit die keuze hebben wij de voorstellen ingediend en vanuit die benadering hopen wij ze thans te verdedigen.

Ik wil graag een opmerking maken over de plaats van het wetsontwerp binnen het sociale beleid. Bij eerdere gelegenheden hebben wij de onderlinge verwevenheid van de verschillende onderwerpen vastgesteld. Dat betekent dat in nota's en wetsontwerpen steeds wordt getracht, de effecten te plaatsen tegenover de samenhangende sociaal-economische doelstellingen. Bovendien hebben wij, niet alleen op het gebied van de aanpassingsmechanismen maar over het gehele terrein, een duidelijke voorkeur uitge-

sproken voor een langere-termijnaanpak en een structurele wetgeving boven noodwetgeving en maatregelen ad hoc.

Ik denk hierbij aan het samenhangende volumebeleid en de daarop geënte maatregelen waarover wij binnenkort in de vaste Commissie voor Sociale Zaken zullen spreken. Ik denk op het terrein van het inkomensbeleid met name aan de raamwet op de inkomensvorming, aan het wetsontwerp over de openbaarheid en aan de wet op de non-profit-instellingen. Bij het arbeidsmarktbeleid denk ik aan de heden bij de Kamer ingezonden notitie Knelpunten Arbeidsmarkt, aan een binnenkort in te zenden gerichte SER-adviesaanvraag over een arbeidsvoorzieningswet, aan het Arbeidsbureau-Nieuwe Stijl en aan het taakstellende beleid.

Op het terrein van de arbeidsbescherming denk ik aan de Wet op de Arbeidsomstandigheden, waarvan de nota naar aanleiding van het eindverslag de Kamer over enkele dagen zal bereiken, aan de Subsidieregeling Arbeidsplaatsverbetering en aan het project Ontwikkeling Arbeidsinspectie. Bij de sociale zekerheid noem ik in dit verband de uitvoeringsorganisatie, waarover wij binnenkort ook zullen spreken, de integratie van de kinderbijslagwetten en bij voorbeeld ook de voorgenomen integratie van de werknemersverzekeringen. Structurele wetgeving kan uiteraard niet plaatsvinden dan nadat er gedegen SER-adviezen ter beschikking staan.

De heer **Van der Doef** (PvdA): De Minister noemt een indrukwekkende reeks, waarin hij ook noemt de raamwet inkomensvorming. Ik ken die wet niet; ik ken alleen een adviesaanvraag, zonder dat daarbij een wetsontwerp was besloten.

Minister **Albeda**: Het is duidelijk dat het wetsontwerp wacht totdat het advies zal zijn ontvangen maar dat aan het wetsontwerp wordt gewerkt. Wij kunnen natuurlijk niet met een wetsontwerp komen voordat de SER op dit punt advies heeft gegeven.

Dat betekent dat de huidige voorstellen als vormen van structurele wetgeving zich uitsluitend beperken tot de reeds geadviseerde terreinen. Met betrekking tot de andere onderwerpen zullen wij structurele voorstellen doen zodra wij over de adviezen beschikken.

In dit verband begrijp ik eigenlijk niet hoe de heer Van der Doef kan zeggen dat Bestek '81 een ander karakter heeft dan de veel geciteerde 1%-nota. Ook en met name in Bestek '81 worden duidelijk de samenhangen in een

breed sociaal-economisch kader gegeven. Met name in het Bestek zijn demaatregele in de sfeer van de overdrachtsuitgaven veel breder gespreid dan in de 1%-nota. Nog minder begrijp ik zijn opmerkingen over het aarzelend op gang komen van het volumebeleid. Zowel uit de memorie van toelichting op de begrotingen voor 1979 en voor 1980 als uit het aanvullend beleid en uit de nog door mij genoemde nota's mag blijken dat het volumebeleid van het begin af aan intensief ter hand is genomen: arbeidsmarktbeleid, scholing, arbeidsplaatsverbetering, bestrijding van het ziekteverzuim, arbeidsbureaus-nieuwe stijl en dergelijke.

Ik kom dan tot enkele algemene opmerkingen over het inkomens- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Ik wil om te beginnen uiteraard wijzen op de economische situatie, die eufemistisch gesproken niet zonder zorgen is. Ons blijft als eerste prioriteit vervolgen het vraagstuk van de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid. Ik noemde al de discussie over het volumebeleid en de knelpunten op de arbeidsmarkt, die aarzelend op gang is gekomen, ook tussen de sociale partners. Ik denk ook aan de voortzetting van het matigingsbeleid, mede in samenhang met de voortzetting van een anti-inflatiebeleid.

Ik meen nu niet in details hierop te hoeven ingaan. Duidelijk wil ik toch stellen, dat de afnemende groei aan de ene kant en de wensen, om niet te zeggen de sociale doelstellingen, aan de andere kant ons voor uitermate grote problemen stellen. Het moet naar mijn gevoel – ik herhaal dat nog maar eens – volstrekt duidelijk zijn dat wij van het kabinet ernaar streven zeer bewust een samenhangend sociaal-economisch beleid te voeren.

Gegeven de economische situatie, gegeven ook de noodzaak het beleid op een groot aantal terreinen verder uit te stippelen, gegeven voorts de wil om het peil van de collectieve voorzieningen met inachtneming van voorgelegde correcties te handhaven, maar ook gegeven de situatie die na het vastlopen van het arbeidsvoorwaardenoverleg is ontstaan, gegeven al deze punten, zal het niet eenvoudig zijn voor 1980 de koopkracht te handhaven. Niettemin is het kabinet zoals ik al zei bereid bij te dragen de koopkracht tot en met modaal, ook voor de uitkeringsgerechtigden, te handhaven. Daartoe zullen nadere voorstellen vandaag door ons worden gedaan, met name door de Staatssecretaris.

Albeda

Voor het behoud van de welvaarts-vaste koppeling, vooral op langere termijn, is medewerking van de sociale partners in de zin van bereidheid terughoudendheid te betrachten ten aanzien van de loonontwikkeling, onontbeerlijk.

Ik dank de geachte afgevaardigde de heer De Korte voor zijn lovende woorden. Ik ben mij echter maar al te zeer bewust, dit mede in reactie op de woorden van de heer De Vries dat mijn aanhoudendheid voor het resultaat, matiging in 1980, een rol gespeeld zou hebben, dat die aanhoudendheid wellicht toch niet groot genoeg geweest is.

Ik meen het kader dat wij nastreven het beste te kunnen schetsen als volgt.

In de eerste plaats doet het kabinet een dringend beroep op de sociale partners, ook op het niveau van de bedrijfstak, matiging te betrachten. Anders dan de geachte afgevaardigde de heer Van der Spek stelt, wordt wel degelijk gewerkt aan een inkomenspolitiek kader.

In de tweede plaats onderschrijven wij de doelstelling het overleg mede te richten op het behoud respectievelijk bevorderen van werkgelegenheid volgens de lijnen van het helaas op het laatste moment afgesprongen concept-akkoord.

In de derde plaats de geleidelijke verkorting van de arbeidsduur, tevens te hanteren als een instrument tot herverdeling van de arbeid. Direct daarmee samenhangend het aanpakken van de knelpunten op de arbeidsmarkt, met name op het punt van onaangename en zware arbeid.

Het gaat erom of de sociale partners bereid zijn zich in positieve zin in te zetten voor constructief c.a.o.-overleg op basis van genoemde uitgangspunten. Ik wil daarbij uitdrukkelijk stellen dat het van grote betekenis is, dat de loonontwikkeling in 1980 geen breuk oplevert met de afgelopen jaren.

Met de heer De Vries ben ik het eens dat een moment kan komen waarop het kabinet op grond van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de werkgelegenheid en de beloningen van de niet-actieven grenzen stelt aan de inkomensontwikkeling in de particuliere sector. Dit mede in antwoord op hetgeen de heer Nijhof op dit punt heeft opgemerkt.

De heer Van Dis legde in zijn betoeg een aantal vragen, voor met betrekking tot het arbeidsvoorwaarden- en inkomensbeleid, te weten ten aanzien van de trendvolgers, de koopkrachthandhaving via een eventuele fiscale maat-

regel, een samenhangend inkomensbeleid voor de vrije beroepsbeoefenaars. Over de salarissen van de trendvolgers kan ik kort zijn. Dezer dagen zal een wetsontwerp ter zake aan de Kamer worden voorgelegd.

Nu de sociale partners niet tot een centraal akkoord zijn gekomen, beaamt het kabinet zich over het al of niet laten doorgaan van de fiscale maatregel. Over het centraal overleg heb ik de Kamer overigens inmiddels schriftelijk geïnformeerd.

De heer Van Dis spreekt over ad hoc-politiek. Toch heb ik de neiging te zeggen dat ad hoc-maatregelen niet moeten worden verward met ad hoc-politiek. Er is zeker wel sprake van een afgewogen beleid ten aanzien van de inkomensvorming. Daarbij worden alle belonings- en inkomenselementen betrokken. Zie bij voorbeeld het wetsontwerp openbaarheid van inkomens uit arbeid. Omdat overleg moet plaatsvinden, onder meer omdat adviesaanvragen nodig zijn, krijgt het samenhangend beleid slechts langzaam gestalte. Vooruitlopend op meer structurele wetgeving moeten slechts indien onvermijdelijk ad hoc-maatregelen worden genomen. Helaas worden wij van tijd tot tijd voor die onvermijdelijkheid gesteld.

Op het prijs- en inkomensbeleid voor de vrije beroepsbeoefenaars, waarnaar de geachte afgevaardigde vraagt, zal mijn collega van Economische Zaken nader ingaan in een brief die de Kamer vermoedelijk nog in januari zal bereiken.

Ten aanzien van de welvaartsvaste koppeling is van verschillende zijden ingegaan op de definitieproblematiek. Het begrip 'welvaartsvaste koppeling' wordt gehanteerd in samenhang met en in feite in tegenstelling tot het begrip 'waardevaste koppeling'. In essentie houdt het begrip 'welvaartsvaste koppeling' een koppeling in aan inkomensontwikkeling. Het begrip 'waardevaste koppeling' gaat veeleer om een koppeling aan de prijsontwikkeling. Gegeven het feit dat minimumlonen en sociale uitkeringen inkomens vertegenwoordigen die voor de ontvangers als enig of als hoofdkomen moeten kunnen functioneren, is koppeling aan de inkomensontwikkeling logisch en consistent. Over de vraag, hoe het inkomenscriterium moet worden ingevuld, is in die zin een vrij grote mate van overeenstemming, dat het criterium gezocht wordt in de sfeer van de looninkomens. De gedachte van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking als criterium vindt enige, maar al met al eigenlijk geringe ondersteuning.

Over de manier waarop dat looninkomen als criterium moet worden ingevuld, lopen de meningen echter sterk uiteen. Het ene uiterste wordt gevormd door de werknemers in de SER, die de verdiende lonen inclusief de veranderingen binnen het loongebouw als maatstaf willen nemen, waarbij zij in feite alleen die elementen buiten de aanpassing willen houden, die rechtstreeks tot dubbelstellingen leiden, zoals de vakantietoeslag en de zogenaamde directe minimumlooneffecten. Het andere uiterste wordt gevormd door de werkgevers, die alleen de prijscompensatie voor zover overeengekomen willen meenemen en de initiële verhogingen in een bepaalde betekenis, namelijk de verhogingen die alle werknemers ontvangen in het kwartiel c.a.o.'s met de laagste stijgingspercentages.

Het lijkt mij, als ik de twee standpunten tegenover elkaar stel, dat moeilijk aan de indruk is te ontkomen dat beide partijen zich eigenlijk in een onderhandelingspositie hebben geplaatst. Beide concepties vallen mijns inziens binnen de grondidee van de welvaartsvaste koppeling. Wij hebben echter op geen van beide concepties onze keuze laten vallen, maar een eigen uitwerking aan het begrip 'welvaartsvaste koppeling' gegeven, die de nadelen verbonden aan elk van beide concepties elimineert.

In de praktijk komt dat erop neer dat wij eigenlijk een tussenpositie innemen. Globaal aangegeven, vinden wij dat in de door de werknemers voorgestelde uitwerking een aantal beloningselementen ten onrechte in de aanpassing doorwerken. Het gaat daarbij om het sector- en functie-gebonden element herstructurering en om het cumulatief veroorzakende gevolg van de indirecte minimumlooneffecten. Daarenboven werkt bij het verdiende loon ook de invoering van toeslagen door, hetgeen naar ons idee ongewenst is. Ik kom daar straks veel uitvoeriger op terug.

De heer **Bakker** (CPN): Het werkgeversstandpunt komt toch niet neer op een welvaartsvaste indexering? Als de werkgevers alleen de prijscompensatie willen, en dan nog in dat zeer speciale kwartiel, is dat toch juist geen welvaartsvaste indexering?

Minister **Albeda**: Er is sprake van twee elementen: de prijsontwikkeling en de loonsverhogingen in het kwartiel c.a.o.'s met de laagste stijgingspercentages. Die c.a.o.'s, die de laagste stijgingspercentages hebben, worden geselecteerd. Dat moet in elk geval worden meegenomen. Ik ben het eens met

Albeda

de heer Bakker, dat het een beperkte uitleg van het begrip welvaartsvaste koppeling is. Bovendien worden in de werknemersconceptie naar onze mening ten onrechte verschuivingseffecten tussen bedrijfstakken meegenomen. Het laten doorwerken van deze elementen achten wij in inkomenspolitieke zin niet noodzakelijk en uit een werkgelegenheidsoogpunt ongewenst. Het werkgeversvoorstel daarentegen gaat naar onze mening van een te enge aanpassingsmaatstaf uit.

In de eerste plaats worden bewegingen binnen het loongebouw niet gevolgd. Wij willen daarentegen juist de loonontwikkeling volgen van de qua inkomensniveau vergelijkbare werknemers. Dit is een van onze belangrijkste uitgangspunten bij de invulling, zoals de heer De Vries terecht heeft opgemerkt. In de tweede plaats brengt de beperking van de doorwerking van initiële loonsverhogingen tot de initiële verhogingen van het kwartiel c.a.o.'s met de laagste stijgingen en de beperkte definitie van het begrip 'initiële loonsverhoging' met zich, dat de relatieve betekenis van het minimumloon in de visie van de werkgevers geleidelijk zal gaan afnemen.

Wij achten dat uit een oogpunt van inkomenspolitiek ongewenst en een aantasting van het verworven goed van een minimumloongarantie met een reële materiële betekenis. Het voorstel, dat in het wetsontwerp is neergelegd, doet naar onze mening zo goed mogelijk recht zowel aan de inkomenspolitieke als aan de werkgelegenheidsaspecten, en vormt zodoende een verantwoorde uitwerking van het begrip welvaartsvaste koppeling.

Ik wil thans enkele opmerkingen maken over de halfjaarlijkse automatische verhogingen tegenover bijzondere verhogingen, en over afgeleid beleid tegenover autonoom beleid. Met het opzetten van het nieuwe systeem hebben wij ons op het standpunt gesteld, dat de welvaartsvaste koppeling zoveel mogelijk geïncorporeerd moest worden in het systeem van de halfjaarlijkse aanpassingen, met andere woorden.....

De Voorzitter: Mag ik de Minister even onderbreken? De Minister-President is thans aanwezig om de aangekondigde verklaring af te leggen. Het lijkt mij dat de Minister nu zijn rede beter even kan onderbreken.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De Voorzitter: Ik geef het woord aan de Minister-President tot het afleggen van een verklaring.



Minister Van Agt: Mijnheer de Voorzitter! De vergadering van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van de NAVO-landen in Brussel is thans gekomen in haar laatste fase. Ik stel er prijs op, uw Kamer reeds nu mededeling te doen van de verklaring die onzerzijds in die vergadering is afgelegd.

Deze verklaring luidt:

Nederland erkent de noodzaak van een politiek en militair antwoord op de bedreigende ontwikkeling van de Sovjet LRTNF, dat wil zeggen de kernwapens in de zogenaamde grijze zone, met name van de SS-20-raket en de backfire-bommenwerper. Met het oog echter op het belang van de wapenbeheersing en de als einddoel ten aanzien van deze wapens nagestreefde nul-optie, kan Nederland zich thans nog niet verbinden tot stationering van kruisraketten op zijn grondgebied. Nederland zal in december 1981 in overleg met de bondgenoten beslissen aan de hand van het criterium of het wapenbeheersingsoverleg alsdan succes in de vorm van concrete resultaten heeft opgeleverd. Nederland is daarbij van oordeel dat een stationering van nieuwe wapensystemen op Nederlands grondgebied zal moeten leiden tot een vermindering van de bestaande Nederlandse nucleaire taken. De Nederlandse Regering gaat er daarbij van uit, dat SALT-II in december 1981 zal zijn geratificeerd. In het parlement hebben wij verklaard dat de Regering op zulk een hoofdzak van beleid niet kan handelen zonder de steun van een parlementaire meerderheid. Bij de bovenstaande verklaring van de Nederlandse Regering moet daarom worden aangetekend, dat daarvoor nog de nodige parlementaire steun moet worden verworven.

Tot zover de hedenmiddag afgelegde verklaring. Bij deze verklaring meen ik, mijnheer de Voorzitter, tot goed begrip het volgende te moeten aantekenen.

1. In Brussel was niet aan de orde een beslissing tot produktie van nieuwe wapensystemen. Het zijn de Verenigde Staten en zij alleen die daartoe kunnen beslissen en daarvoor verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daar aan doet het niet af dat de Verenigde Staten waarschijnlijk pas tot produktie zullen beslissen nadat bij de Europese

bondgenoten voldoende bereidheid is gebleken, de nieuwe wapensystemen te stationeren.

2. Het vraagstuk van de modernisering van de LRTNF – de kernwapens van de grijze zone dus – aan NAVO-zijde is niet van vandaag of gisteren. Van overhaasting in de besluitvorming is dan ook geen sprake. Al in 1977 is de Sovjet-Unie begonnen met de opstelling van SS-20-raketten. Deze onrustbarende ontwikkeling en een aantal andere van dezelfde aard hebben de ministeriële vergadering van de zogenaamde Nuclear Planning Group van de NAVO in oktober 1977 doen besluiten tot de instelling van een werkgroep op hoog niveau van deskundigen uit de lid-staten en uit de NAVO-staf. De in Brussel genomen besluiten vloeien uit de rapportage van die werkgroep voort.

3. Later is op initiatief van de Bondsrepubliek en van Nederland naast de zojuist genoemde werkgroep een andere geplaatst, die tot taak kreeg zich te wijden aan het vraagstuk van de wapenbeheersing. Dit heeft tot gevolg gehad, althans bevorderd, dat de vandaag in Brussel genomen besluiten sterk op wapenbeheersing gericht zijn. Zo houden zij een aanzienlijke vermindering van het totale aantal kernladingen in West-Europa in. Toegespit op Nederland komt daar nog bij dat, zonder tegenspraak van de bondgenoten, is vastgelegd dat een stationering van nieuwe wapensystemen in Nederland zal moeten leiden tot een vermindering van de bestaande Nederlandse nucleaire taken.

4. Nederland heeft de positie betrokken die wordt beschreven in de hedenmiddag in Brussel afgelegde verklaring, nadat gebleken was dat de bondgenoten niet konden instemmen met de gedachten voor de aanvaarding waarvan het kabinet, zoals het hier heeft toegezegd, zich vele weken op de meest intensieve wijze heeft ingezet.

5. Bij het bepalen van zijn uiteindelijke standpunt heeft het kabinet, zich bewust van de eigen verantwoordelijkheid die het in ons staatsbestel draagt, met name rekening gehouden met de opvattingen die in de beide Kamers der Staten-Generaal tot uitdrukking zijn gekomen, met de ernstige verontrusting die in ons land over de kernwapeniging bestaat en met de positie van de NAVO als een op veiligheid en vrede georiënteerd bondgenootschap. Het lidmaatschap van de NAVO – het is ook hedenmiddag door de Minister van Buitenlandse Zaken verklaard – blijft hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid.



Minister-President Van Agt, tijdens het uitspreken van de regeringsverklaring over de modernisering van kernwapens

Mijnheer de Voorzitter! De Regering heeft vandaag in de NAVO een eigen positie ingenomen, geïsoleerd heeft zij zich niet. Tijdens mijn rondreis heb ik – dat spreekt vanzelf – ook gepeild hoe het eventueel betrekken van zulk een positie door de bondgenoten zou worden opgevat. Daarbij is mij gebleken, dat Nederland, al geeft het blijk van een enigszins andere taxatie van wat voor de noodzakelijke wapenbeheersing het meest bevorderlijk is, beschouwd blijft als een goede en betrouwbare bondgenoot.

Mijnheer de Voorzitter! Nadere informatie over de in Brussel gehouden vergadering zal de Regering uw Kamer zo spoedig mogelijk schriftelijk verschaffen. Zodra ook de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie daartoe in de gelegenheid zijn, zullen wij ons willen verantwoorden, in de overtuiging dat wij naar beste weten en kunnen hebben gehandeld en in het vertrouwen dat het oordeel van uw Kamer dienovereenkomstig zal luiden.

□

De heer **Den Uyl** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb genoteerd dat de Minister-President heeft gezegd de Ka-

mer op zo kort mogelijke termijn nadere informatie te zullen verschaffen. Gisteren heeft de Kamer via u doen weten, dat zij een dergelijke schriftelijke informatie op zo kort mogelijke termijn noodzakelijk acht, ter beoordeling van de houding ingenomen door de Nederlandse Regering en van de besluiten die vandaag in Brussel genomen zijn of op het punt staan genomen te worden. De vergadering in Brussel verkeert volgens de Minister-President in haar laatste fase.

De verklaring die de Minister-President zojuist heeft afgelegd roept tal van ernstige vragen op. Vragen naar de wijze waarop het besluit van de Kamer van verleden week aan de orde is gesteld en de wijze waarop aan de toen aanvaarde motie uitvoering is gegeven. Ik acht een beoordeling daarvan uitsluitend mogelijk in het licht van de kennis van de besluitvorming van de vergadering van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van de NAVO-landen, de tekst van het communiqué en datgene wat als commentaar daaraan wordt verbonden door de deelnemende vertegenwoordigers van de andere NAVO-partners.

Ik verzoek de Regering al hetgeen zich daaromtrent heeft voorgedaan en kan leiden tot duidelijkheid omtrent hetgeen in Brussel is besloten en de houding, die de Nederlandse Regering daar tegenover heeft ingenomen, zo snel mogelijk schriftelijk ter kennis van de Kamer te brengen. Ik neem aan dat dit niet later dan morgenochtend of morgen in de loop van de dag het geval zal kunnen zijn.

Ik behoud mij uiteraard voor, de Kamer dan te vragen, op korte termijn met de Regering een discussie hierover te houden. Ik kan mij voorstellen, dat die discussie volgende week plaatsvindt. Ik stel het echter zeer op prijs, als de Minister-President toezegt dat wij de informatie die nodig is ter beantwoording van de zeer ernstige vragen, die door deze verklaring zijn gerezen, morgen in de loop van de dag ontvangen.

□

De heer **Lubbers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik hecht eraan de Minister-President en de Vice-Premier te danken voor de moed, die zij hebben willen tonen om reeds op dit moment met een, zij het korte en sobere verklaring hier



Achter de kathedraal, de heer Den Uyl (PvdA)

te komen. Ik voeg eraan toe dat die verklaring bij mij ernstige bezorgdheden wegneemt. Met die instelling zullen wij het verdere dossier dat ons is toegezegd gaarne bestuderen.

□

De heer **Terlouw** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mij graag aansluiten bij het verzoek van de heer Den Uyl om de Kamer de relevante informatie over te leggen, op grond waarvan de Kamer tot een oordeel kan komen over het besluit van de Regering en de stellingname in Brussel. De Minister-President heeft in punt vijf van zijn kanttekeningen gezegd, dat de Regering ernstig rekening heeft gehouden met het standpunt van de Kamer en dat van de bondgenoten. Ik wil graag dat in het stuk dat de Minister-President ons zal schrijven wordt uiteengezet op welke wijze de Regering met het standpunt van de Tweede Kamer rekening heeft gehouden. Op welke wijze heeft zij rekening gehouden met de motie-Steinmerdink?

De heer **Mommersteeg** (CDA): En Brinkhorst!

De heer **Terlouw** (D'66): Inderdaad, dat maakt het misschien zoveel te meer interessant.

Wat mij ook bijzonder interesseert, is het volgende. In de verklaring is niets gezegd over het feit dat de Verenigde Staten eventueel, misschien meer of minder afhankelijk van de bereidheid tot stationering, gaan beslissen over het produceren van 572 raketten. Wat heeft de Regering daarover overwogen? Om welke reden heeft de

Regering gemeend om in de verklaring geen enkel oordeel te geven over de vraag, of deze raketten al dan niet moeten worden geproduceerd? Ook al beslist Nederland wellicht niet mee over de produktie, het kan de NAVO-bondgenoten toch niet koud laten, of wij als lid van de NAVO het eens zijn met een dergelijke produktie. Dit heeft een hoofdrol gespeeld in onze discussies. Ik verwonder mij er zeer over, dat daarover in de verklaring niets is te lezen. De reden waarom zou ik graag in het nadere stuk van de Regering willen lezen.

De heer **Lubbers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter. Het was kennelijk niet de bedoeling van de heer Den Uyl (noch van mij) om nu reeds met het debat zelf te beginnen. Ik meen dat de heer Terlouw daartoe nu wel een zekere aanzet geeft, nu hij hier stelt dat het woord produktie in de verklaring van de Minister-President niet voorkwam. Dat woord kwam er nu juist wel in voor.

Hij heeft aangegeven hoe het verband lag tussen stationering en produktie, waarvoor de Verenigde Staten verantwoordelijk blijven en dat er een oorzakelijk verband ligt tussen het neen zeggen tegen de stationering en de verantwoordelijkheden voor de produktie.

De **Voorzitter**: Ik sta op dit moment geen discussie toe. De heer Terlouw heeft een concrete vraag ter voorbereiding van het debat gesteld en die heb ik toegelaten.

□

De heer **Rietkerk** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Nu het niet in de bedoeling ligt om een inhoudelijk debat op dit moment te voeren, wil ik met een enkele opmerking volstaan. De regeringsverklaring heeft bij mijn fractie nog wel een aantal vragen opengelaten. Met name het standpunt dat het kabinet in Brussel heeft vertolkt is mij nog niet in zijn volle omvang duidelijk. Ik ga ervan uit dat wij daar alsnog nader bericht over zullen krijgen.

□

Minister **Van Agt**: Mijnheer de Voorzitter! Aan het slot van mijn korte verklaring heb ik uitgesproken dat wij ons gaarne ten opzichte van de Kamer willen verantwoorden. Alhoewel wij daartoe staatsrechtelijk verplicht zijn, heb ik verklaard dat wij graag die staatsrechtelijke plicht willen vervullen. In het verlengde daarvan ligt dat ik gaarne uitspreek, de Kamer alle informatie te verschaffen die redelijkerwijze te verschaffen is. Ik moet er eerlijkheidshalve wel aan toevoegen dat de volledigheid van de informatie en de spoed waarom tegelijkertijd wordt gevraagd wel in een zekere spanning tot elkaar staan en wel in het bijzonder daarom, omdat een sleutelfiguur in de kwestie waarom het nu gaat uiteraard is de Minister van Buitenlandse Zaken.

Welnu, het is voor de Minister van Buitenlandse Zaken absoluut onmogelijk om morgen ter beschikking te zijn. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft morgen deel te nemen aan een zeer belangrijke vergadering van de NAVO-raad, de NATO-Council, die gaat over de Oost-West-verhoudingen, met name over de vraag hoe wij verder gaan met de MBFR. Dat maakt het vrijwel ondoenlijk om de informatie van zulk een omvang als waarom hier, begrijpelijkerwijze, wordt verzocht, morgen reeds te verschaffen. Daartoe is de aanwezigheid van de Minister van Buitenlandse Zaken vereist en hij zal morgen niet hier kunnen zijn. Daarom heb ik gezegd zo spoedig mogelijk.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, over de verklaring van de Minister-President en de toegezegde nadere informatie te discussiëren woensdag 19 december a.s.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik stel verder voor, over de eventuele tijdens dat debat ingediende moties te stemmen in diezelfde vergadering.

Daartoe wordt besloten.

Voorzitter

De **Voorzitter**: Ik stel ten slotte voor, over de spreektijden een nadere beslissing te nemen dinsdag 18 december a.s.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp. **Nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, een aantal sociale verzekeringswetten en enige andere wetten (herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum) (15 900).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Minister Albeda: Mijnheer de Voorzitter! Ik was net bezig van het meer boeiende gedeelte van mijn inleiding over te gaan naar wat de heer Nypels gisteren terecht aankondigde als een iets minder boeiend betoog. Ik blijf echter nog steeds volhouden dat het systeem van mechanismen een eigen schoonheid heeft.

Wij zouden zeker niet de heer Van Dis willen volgen die in de sfeer van de automatische halfjaarlijkse aanpassingen niet verder wil gaan dan het waarborgen van de waardevastheid. Niet onbelangrijk is overigens het argument dat daardoor schoksgewijze aanpassingen kunnen worden voorkomen. Ik heb begrepen dat deze benadering onder andere wordt onderschreven door de heer Jansen, alhoewel hij het niet eens is met de concrete invulling. Een goed voorbeeld in dezen vormt de toerekening op naar niveau van vloeren en vaste bedragen. Wij vinden dat een welvaartsvaste koppeling inhoudt, het volgen van qua niveau vergelijkbare looninkomens van particuliere werknemers. Dat houdt in dat vloeren en vaste bedragen naar niveau moeten worden toegerekend.

In het verleden heeft een dergelijke toerekening een aantal malen plaatsgevonden door middel van bijzondere verhogingen. Deze waren en zijn volgens het nog bestaande systeem niet verplicht. In ons voorstel nu zal die toerekening onderdeel vormen van de halfjaarlijkse automatische aanpassingen. Dat betekent dat wij het instrument van de bijzondere verhoging slechts behoeven te reserveren voor het voeren van een autonoom inko-

mensbeleid, een en ander in te passen in de algemene sociale, economische en financiële situatie van het moment.

Bij de discussies over bijzondere verhogingen kan uiteraard de verhouding tussen verdiende lonen en regelingslonen in de beschouwing worden betrokken. Wat ons betreft, geschiedt dit uitdrukkelijk niet in de sfeer van het afgeleide beleid, maar in de sfeer van het garanderen van een welvaarts-vaste ontwikkeling. Waarom wij die mening zijn toegedaan zal ik dadelijk uiteenzetten, wanneer ik nader inga op de keuzeproblematiek van verdiende lonen versus regelingslonen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Kan de Minister een voorbeeld geven van omstandigheden waarin sprake kan zijn van een autonome verhoging?

Minister Albeda: Hierbij valt te denken aan een sterke inflatie die heeft geleid tot het ontwikkelen van een zeker verschil tussen de verdiende lonen, de regelingslonen en het minimumloon, gegeven de werking van het mechanisme.

De heer **Van der Doef** (PvdA): In ons spraakgebruik wordt daaronder tot nu toe iets anders verstaan. Die bijzondere verhogingen waren juist een reden om na te gaan of er verschil was opgetreden tussen regelingslonen en verdiende lonen en of de verhoging die daaruit mogelijkerwijze voortvloeide het karakter had van een bijzondere verhoging. Ik begrijp echter dat de Minister ruimte laat voor het corrigeren op grond van gebleken verschillen tussen de index die hij voorstelt te volgen en de index van de verdiende lonen.

Minister Albeda: Men kan ook stellen dat in het Nederlandse stelsel het minimumloon een andere rol heeft dan bij voorbeeld in het Franse. Het SMIC in Frankrijk heeft de functie van een soort gaspedaal voor de ontwikkeling. In het Amerikaanse systeem heeft het minimumloon geworden is in de loop wagen voor de allerlaagste achterblijvende inkomens. In ons geval gaat het om een veel meer autonoom beleid dat in bepaalde omstandigheden kan functioneren op de manier van het Franse SMIC, maar bijna nooit zal het de rol kunnen spelen van het Amerikaanse minimumloon dat zo ver achterloopt bij de tros van de inkomens dat het geen werkelijke functie vervult.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik begrijp dat u niet beoogt grote afstanden te creëren. Ik wil echter de zekerheid dat u ook beoogt ruimte te laten voor bijstellingen op grond van het verschil dat ik u daarnet als een mogelijkheid onder ogen bracht.

Minister Albeda: Dat is juist. Dit volgt uit mijn visie. Ik probeer eigenlijk na te gaan wat de Nederlandse visie op het minimum loon geworden is in de loop van de tijd, zonder dat dit punt ooit helemaal is uitgediscussieerd, een visie die een veel autonomer rol geeft aan het minimumloon dat het Amerikaanse of het Franse systeem.

Dan de vraag van de heer Nijhof of de Regering ten aanzien van het minimumloon het bestaan van een achterstand heeft erkend. In het advies van 16 juni 1978 inzake een bijzondere verhoging van het minimumloon hebben de werknemers voor het minimumloon een achterstand geconstateerd van 1,6%. Daarbij waren twee factoren in het geding. In de eerste plaats het effect van vloeren in de prijscompensatie en van loonsverhogingen in vaste bedragen op grond waarvan over de periode van 1 januari 1975 tot en met 31 december 1977 een achterstand van 2,3% werd geconstateerd. In de tweede plaats het verschil in ontwikkeling tussen verdiende lonen en regelingslonen. In de periode van oktober 1973 – oktober 1976 waren, zo bleek, de verdiende lonen 0,7% achtergebleven bij de regelingslonen. Aldus ontstond per saldo, al weer volgens de werknemers al van de SER, een achterstand van $2,3 - 0,7 = 1,6\%$.

Wij hebben aan de hand van de trendcontracten, waarop ook de achterstandsberekeningen in het advies waren gebaseerd, gezien hoe het door ons voorgestane systeem zou hebben uitgewerkt in dezelfde periode. In ons systeem zou de 2,3% achterstand vanwege vloeren en vaste bedragen direct via de halfjaarlijkse aanpassingen in het niveau van het minimumloon terecht zijn gekomen. Daarentegen zouden als gevolg van het feit dat wij een aantal elementen buiten beschouwing willen laten, de halfjaarlijkse aanpassingen in totaal 2,4% lager zijn uitgevallen. Grosso modo heeft derhalve de feitelijke uitkomst van het bestaande systeem van halfjaarlijkse aanpassingen in de pas gelopen met de uitkomsten die het nieuw voorgestelde systeem zou hebben opgeleverd. In die zin is er dan ook naar onze mening geen sprake van een achterstand. Zouden wij daarnaast ook rekening houden met de verdiende lonen, dan zou slechts geconcludeerd moeten worden tot de aanwezigheid van een voorsprong.

Die conclusie willen wij echter niet trekken. Wij stellen ons op het standpunt dat er ten aanzien van de relatie tot de verdiende lonen geen sprake mag zijn van een automatisme. Die re-

Albeda

latie dient naar onze mening in een zekere mate van vrijheid en niet in de sfeer van automatisme bediscussieerd te worden in het kader van de periodieke advisering van bijzondere verhogingen.

De heer Nijhof vraagt vervolgens of wij bereid zijn een onderzoek in te stellen naar de minimale behoeften waarop het minimumloon gebaseerd zou moeten zijn. Ik heb wat aarzeling ten aanzien van het nut van een dergelijk onderzoek, gezien de subjectieve elementen die bij een dergelijk onderzoek noodzakelijkerwijs in het geding zijn. De noodzakelijkerwijs ingebouwde subjectiviteit maakt de beleidsrelevantie van zo'n onderzoek o.i. betrekkelijk. Bovendien wijs ik erop dat het minimumloon in de eerste plaats een minimumcontraprestatie is voor geleverde arbeid. In dit licht heeft een dergelijk onderzoek, specifiek gericht op het minimumloon, geen zin. Als er zo'n onderzoek zou moeten komen, zou het gericht moeten zijn op het meer algemene begrip 'minimuminkomen'. Als ik mag terugkomen op wat ik zoëven zei. In de Amerikaanse visie op het minimumloon zou er wel aanleiding kunnen zijn voor een dergelijk onderzoek, in de Nederlandse visie behoeft dit niet het geval te zijn.

In dit zelfde licht lijkt het ons evenmin erg nuttig te onderzoeken hoeveel werknemers gedurende het gehele arbeidsleven zijn aangewezen op het minimumloon en welk deel van hen de last van een gezinshuishouding draagt.

De heer Van Dis heeft de vraag gesteld of het wel consistent is ter bepaling van het minimumloon te blijven uitgaan van een modaal echtpaar zonder kinderen. Bij de behandeling van de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag is deze vraag reeds uitvoerig aan de orde gekomen. Toegezegd is toen door de heer De Graaf dat bij de verdere herstructurering van de kinderbijslag (adviesaanvraag aan de SER vóór 1 april 1980) de relatie kinderbijslag/minimumloon uitvoerig aan de orde zal komen.

Ik wil nog een aantal algemene opmerkingen maken over de door ons voorgestelde systematiek, met name over de problematiek die door de heren Van der Doef, Nypels, Bakker en Jansen aan de orde is gesteld. Dat is namelijk die van de verdiende lonen tegenover de regelingslonen als aanpassingsmaatstaf. Een veel gehoord argument is dat het loonbegrip, zoals geformuleerd in de Wet op het mini-

mumloon, meer overeenkomst vertoont met het begrip verdiend loon.

Op zich zelf is die stelling terecht. Daarnaast moet echter geconstateerd worden dat het minimumloon in de praktijk nogal eens als laagste schaalloon gaat fungeren of dat de laagste schaalloon qua ontwikkeling aan de ontwikkeling van het minimumloon worden gekoppeld. De heer Van der Doef erkent dit. Hij heeft met even zoveel woorden gezegd dat het minimumloon in het bedrijfsleven veelal is gaan fungeren als loon, vaak als laagste schaalloon, waarvan andere beloningselementen worden afgeleid. In die situatie heeft koppeling aan de verdiende lonen een opkrikkende werking, uiteraard voor zover de verdiende lonen harder stijgen dan de regelingslonen.

Men kan natuurlijk tegenwerpen dat wij geen boodschap moeten hebben aan wat partijen met het minimumloon doen. Toch lijkt mij dat een onjuiste benadering. Een goed beleid houdt er rekening mee hoe men in de praktijk de wettelijke minimumloongarantie hanteert. Een andere hantering dan waarop de wet het oog had, kan en mag leiden tot bijstelling van het beleid. Onder andere om die reden wijzen wij een automatische koppeling aan de verdiende lonen af. Men kan zo nodig met deze grootheid rekening houden bij de periodieke discussies over de wenselijkheid van de bijzondere verhoging vanuit een zekere mate van vrijheid, maar niet vanuit een soort van achterstandsfilosofie, zoals in het verleden wel eens het geval is geweest.

Een ander bezwaar dat ik tegen het hanteren van de index van de verdiende lonen heb, is dat bepaalde beloningscomponenten niet uit de index geëlimineerd kunnen worden. Te denken valt daarbij aan de component herstructurering en de component directe en indirecte minimumlooneffecten. Daarbij is het zeer twijfelachtig of ooit een bruikbare opsplitsing in componenten realiseerbaar wordt. Dit is niet alleen een kwestie van beschikbare mankracht. Het heeft direct te maken met de wijze van verzamelen van gegevens en met het karakter van de gegevens.

Het verzamelen van gegevens gebeurt aan de hand van enquêtes bij individuele ondernemingen en bedrijven. Die vorm leent zich niet tot detailering van de vraagstelling. Dit houdt bij voorbeeld in dat uit de via de enquête verkregen gegevens niet blijkt in hoeverre het verdiende loon uit

schaalloon bestaat. Dit laatste is juist nodig om de zelf opstuwende werking van het minimumloon te kunnen elimineren.

Een ander bezwaar tegen de index van de verdiende lonen is hierin gelegen dat anders dan bij de regelingslonen, bij de verdiende lonen verschuivingen tussen de bedrijfstakken, dat wil zeggen het overgaan van werknemers van slecht renderende naar goed renderende bedrijfstakken, invloed uitoefenen op de gemiddelde ontwikkeling van de verdiende lonen. Wij menen eigenlijk dat dit effect niet moet worden meegenomen.

Een laatste niet onbelangrijk bezwaar ligt in het relatief late tijdstip waarop de gegevens inzake de verdiende lonen beschikbaar komen, namelijk op zijn vroegst pas na een half jaar. Dit betekent dat de naijling die bij de regelingslonen een half jaar bedraagt, zou oplopen tot tenminste een heel jaar. Het moment waarop de gegevens over de verdiende lonen beschikbaar komen, is niet in de eerste plaats een kwestie van mankracht. Het feit dat de gegevens via enquëtering worden verzameld, leidt ertoe dat voor het verzamelen steeds meer tijd nodig zal zijn dan bij de regelingslonen.

Wij erkennen dat in de sfeer van de regelingslonen toeslagverwerkingen tot schoksgewijze aanpassingen kunnen leiden, zij het dat het proces tot op heden, met uitzondering van de verwerkingen van de bouwtoeslagen, vrij geruisloos verloopt. Bij koppeling aan de verdiende lonen gaat niet de verwerking, maar de invoering van de toeslagen meespelen. Doorwerking van toeslagen bij invoering ervan zou echter – dat zal geen verwondering wekken – op bezwaren stuiten.

De invoering van toeslagen beoogt immers in het algemeen het creëren van een functiegerichte beloningsdifferentiatie. Dit differentiërende effect willen wij niet via doorwerking in het minimumloon doorkruisen.

Bij hantering van verdiende lonen zou dit element dus geëlimineerd moeten worden. Kenmerkend voor de toeslagverwerking is dat dit differentiërend karakter verloren is gegaan. Dan dient doorwerking naar onze mening plaats te vinden. Dat gebeurt dan ook bij het hanteren van de regelingsloonindex.

Het zal na hetgeen ik heb gezegd duidelijk zijn dat ik er geen behoefte aan heb, het CBS te verzoeken, pogingen in het werk te stellen om met het oog op de aanpassingsystematiek tot een verbeterde opzet van de index van

Albeda

de verdiende lonen te komen. Ik zeg dit in antwoord op een vraag van de heer Van der Doef.

De heer De Vries refereert aan een toezegging van mijn kant om het eventuele gebruik van de index der verdiende lonen voor het bruto-aanpassingsmechanisme in studie te nemen. Ter voorkoming van misverstanden merk ik op, dat wij een dergelijke studie niet overwegen. Wij achten de index van de verdiende lonen ten enenmale ongeschikt voor een bruto-aanpassingsmechanisme, zoals ik dat voorstel. Ik neem aan dat de geachte afgevaardigde doelde op onze toezegging, de na-ijlingsproblematiek nog eens in studie te nemen.

Ik kom tot enkele algemene overwegingen over het elimineren van componenten. Eigenlijk ligt een drietal overwegingen van algemene aard ten grondslag aan het elimineren van componenten. In de eerste plaats zijn wij van mening dat beloningsverbeteringen die een specifiek sector- of functiegebonden karakter hebben, niet moeten doorwerken. In de sfeer van de regelingslonen gaat het dan om herstructurering. Ik teken daarbij voor alle duidelijkheid aan dat het invoeren van toeslagen, mits niet verbindend voorgeschreven – zoals de vakantietoeslag – geen invloed heeft op de regelingsloonindex. Verwerking van toeslagen heeft dat wel, maar dat gebeurt op het moment dat de toeslag zijn specifieke karakter binnen een c.a.o. verloren heeft.

In de tweede plaats zijn wij van mening dat cumulatieve effecten moeten worden voorkomen. De trits verhoging van het minimumloon, verhoging van de index van regelingslonen en verhoging van het minimumloon, mag niet optreden. Daarom wensen wij de directe en indirecte verhogingen van het minimumloon te elimineren. Waar mogelijk moet het optreden van overcompensatie worden voorkomen. Daarom elimineren wij de vakantietoeslag uit de aanpassing van het minimumloon en sociale uitkeringen en ontwikkelen wij een eigen aanpassingsmethodiek voor de minimumvakantiebijslag. Daarom is er ook het elimineren van eindejaarsuitkeringen, met hier als sluitstuk het elimineren van eindejaarsuitkeringen uit het loonbegrip van de Wet op het minimumloon.

Met de werknemers zijn wij van oordeel dat wijzigingen binnen het loongebouw – nivellering en denivellering – naar niveau moeten worden doorgegeven. Met andere woorden, het aan-

passingscriterium dient globaal gereleerd te zijn aan de loonontwikkeling van de qua inkomensniveau vergelijkbare particuliere werknemers. Zou dit criterium niet worden gehanteerd, dan zou dit voor het minimumloon tot consequentie hebben dat de relatieve betekenis van het minimumloon geleidelijk afneemt, ervan uitgaande dat het verschijnsel van vloeren in de prijscompensatie met een materiële betekenis blijvend is. Het gaat bij die toerekening in de eerste plaats om loonsverhogingen in voor iedere werknemer gelijke bedragen, in de tweede plaats om vloeren in de prijscompensatie en in de derde plaats om aftopping van de prijscompensatie.

De facto komen op dit moment initiële verhogingen in vaste bedragen – in tegenstelling tot voor een paar jaar – weinig of niet voor. In de sfeer van de vaste bedragen heeft momenteel alleen de pensioenpremiecompensatie in de bouwsector die bestaat uit een voor alle werknemers gelijk nominaal bedrag, enige materiële betekenis. Vloeren in de prijscompensatie komen wel op grote schaal voor en lijken volledig ingeburgerd te zijn. Aftopping komt in c.a.o.'s nog niet voor. Ten aanzien van deze component gaat het dan ook vooralsnog alleen om een beginseluitspraak, dat wanneer dit in belangrijk mate in c.a.o.'s gaat voorkomen, toerekening naar niveau gaat plaatsvinden. Ik kom daarop straks nog even terug.

Van verschillende kanten is gevraagd naar de effecten van het gewijzigde systeem in de bruto-sfeer en naar een prognose van effecten in de naaste toekomst.

Ik wil daarbij afzien van de afwijking die de overgang van afgeronde naar onafgeronde indexcijfers met zich mee brengt, omdat die overgang geen structurele systeemwijziging inhoudt.

Ik kom dan tot een indeling in de problematiek van de minimumloner en de modale uitkeringstrekkers. Volgens de berekening die de Kamer overigens schriftelijk reeds heeft gehad, komt de minimumloner 0,25% lager uit dan bij het huidige systeem. De modale uitkeringstrekkers heeft een negatief effect van 0,32%. Zoals wij in de memorie van antwoord al hebben aangegeven, zijn wij er, op basis van berekeningen over de periode 1974 tot en met 1977 van uitgegaan, dat grosso modo de positieve effecten van toerekening en de negatieve effecten van elimineren elkaar in evenwicht zouden houden. Daarmee was en is natuurlijk niet gezegd dat dit ook per afzonderlijk aanpassingsdatum iedere keer op-

nieuw het geval zal zijn. Per 1 januari aanstaande is dat dan ook niet helemaal exact het geval.

Er is een verschil van enige tienden van procenten, een mogelijkheid die wij in de memorie van antwoord dan ook hadden open gehouden. Juist waar het hier gaat om per aanpassingsdatum feitelijk marginale verschillen, is het maken van prognoses die verder gaan dan de aanduiding, dat het in de naaste toekomst vermoedelijk om marginale verschillen zal blijven gaan, betrekkelijk speculatief.

Weliswaar zal voor de modale uitkeringstrekkers het effect naar alle waarschijnlijkheid negatief zijn, omdat daar in feite alleen de eliminering een rol speelt. De opmerking van de heer De Vries ter zake over de beoordeling van de resultaten van het nieuwe systeem, indien van toepassing in de jaren 1974 tot en met 1977 ten aanzien van de bovenminima was dan ook terecht. Ik wijs echter op het grote aandeel van de lagere uitkeringen in het totaal van de uitkeringen.

Niet met zekerheid valt echter te voorspellen hoe in de sfeer van de minima eliminering en toerekening zich zullen gaan verhouden. Het laatste zeg ik eveneens in antwoord op een vraag van de heer De Vries. Overigens meen ik dat er geen reden is voor de vrees van de heer De Korte dat het nieuwe systeem in sterkere mate dan het bestaande systeem zou leiden tot het onderlopen van de schaaltonen. Daarvoor zijn de verschillen, voor zover ik dat nu kan zien, te marginaal.

De heer De Vries heeft gevraagd of uit de tweede nota van wijzigingen ook blijkt, dat de schoning ook in de sfeer van de kinderbijslag doorwerkt. Dat is inderdaad het geval. Inderdaad zal de schoning van de loonindex ook doorwerken in de kinderbijslagbedragen voor tweede en volgende kinderen, echter uitsluitend in de jaren 1980 en 1981. In de periode van april tot en met oktober 1979 optredende effecten die voor schoning in aanmerking komen, betekenen een effect van circa f 10 mln.

De heer De Korte heeft erop gewezen dat de aanpassingsmethodiek wel erg gecompliceerd wordt. De doorzichtigheid, en dus de controlebaarheid, neemt af. Ik moet toegeven – al sprekende komt mij dat ook wel weer duidelijk voor de geest – dat de systematiek erg gecompliceerd is. Ik betreur het ook zelf dat dit de doorzichtigheid van de systematiek aantast. Daartegenover staat echter dat de uitgangspunten welke aan de aanpas-

Albeda

singssystematiek ten grondslag liggen naar mijn overtuiging aan duidelijkheid hebben gewonnen.

Ik noem deze in grote lijnen: ten eerste de welvaartsvaste koppeling, dat wil zeggen het afgeleide beleid loopt via de halfjaarlijkse aanpassingen; bijzondere verhogingen worden gereserveerd voor het autonome inkomensbeleid; ten tweede het feit dat de loonontwikkeling van de qua inkomensniveau vergelijkbare werknemer in iedere sector wordt gevolgd; dat wil zeggen dat wij gaan toerekenen naar niveau; ten derde geen doorwerking van specifieke, beperkte of functiegebonden loonsverbeteringen; ten vierde de voorkoming van cumulatieve elementen en ten vijfde de voorkoming van overcompensatie. Die uitgangspunten zijn nu duidelijk vastgelegd. Dat lijkt mij toch een grote winst.

De heer Nijhof heeft gevraagd of de objectiviteit bij de nieuwe systematiek voldoende is gewaarborgd en wat in feite de positie is van het CBS. Ik ben ervan overtuigd dat de objectiviteit bij de nieuwe systematiek in voldoende mate gewaarborgd is. Juist het feit dat de regelingsloonontwikkeling zelf en de opsplitsing van de ontwikkeling in haar samenstellende beloningscomponenten geschiedt door het CBS staat borg voor die objectiviteit.

Ik heb alle vertrouwen dat de index een juist beeld blijft geven, ook in zijn uitsplitsing.

In de eerste plaats moet ik dan uiteraard uitgaan van de betrouwbaarheid van de partijen bij c.a.o.'s in dezen. In de tweede plaats wijs ik erop dat het CBS niet klakkeloos verwerkt wat het krijgt voorgeschoteld. Zijn zaken onduidelijk, dan zal overleg met partijen gepleegd worden om tot klaarheid te komen.

Ik wil daarmee overigens niet zeggen dat er zich in de toekomst geen problemen kunnen voordoen. Met name de component herstructurering is zonder hulp van partijen vaak niet zonder meer te duiden en te kwantificeren. Mochten zich hier onverhoopt problemen gaan voordoen, dan zal een overlegprocedure ontwikkeld moeten worden om tot een oplossing te komen. Dat is echter op zich zelf geen reden om de systematiek als zodanig niet als werkbaar en acceptabel te beschouwen. Ik vind het dan ook nog niet nodig om zoals de heer Nijhof suggereert een soort beroepsinstantie in het leven te roepen.

Van verschillende kanten zijn vragen gesteld over de componenten herstructurering, invoering van toeslagen

en toeslagverwerkingen. Onder herstructurering kan in algemene zin worden verstaan een herziening van de beloningsstructuur die gepaard gaat met een wijziging van de schaalindeling in een collectieve arbeidsovereenkomst. Aangezien de regelingsloonindex het verloop van schaalonen meet, zal een herstructurering met materieel effect op het moment van invoering op het verloop van deze index van invloed zijn. Wijzigingen in de schaalindeling van een c.a.o. zullen veelal een directe relatie hebben met het eigen specifieke karakter van de collectieve arbeidsovereenkomst in kwestie en daardoor met specifieke kenmerken van en specifieke omstandigheden in de betreffende sector.

Het is om deze reden dat wij voortaan het effect van herstructureringen op de regelingsloonindex uit het aanpassingsmechanisme voor minimumloon en sociale uitkeringen elimineren. Tekenend is in dit verband dat een herstructurering niet per definitie per saldo een welvaartsverbetering behoeft in te houden.

Toeslagen kunnen van velerlei aard zijn en komen op grote schaal voor. Toeslagen op schaalonen zullen bij invoering geen effect op de regelingsloonindex hebben. Zij zijn bij invoering veelal op de man of op de functie gericht en kunnen niet als onderdeel van een algemene loonontwikkeling worden beschouwd. Om die reden vinden wij het dan ook juist dat toeslagen van een zo facultatief karakter geen doorwerking hebben in het aanpassingsmechanisme. Het specifieke karakter van toeslagen gaat teloor, wanneer ze in de loop van de tijd voor gehele loonschalen of loongroepen gaan gelden. Zij maken dan wel deel uit van een algemene loonontwikkeling en hebben, wanneer ze als toeslagen op schaalonen bindend worden voorgeschreven of als ze in de schaalonen worden opgenomen, een effect op de regelingsloonindex. Uitgaande van dit meetbare effect op de algemene loonontwikkeling behoren ze naar onze mening dan ook door te werken in het aanpassingsmechanisme.

Dit brengt mij dan op de meerdere malen, met name ook door de heer De Korte, genoemde toeslagen voor vuil, zwaar en onaangenaam werk, waarbij ik er dan niet van uitga met mijn vroegere collega Van Doorn dat voor de werk-onwilligen alle werk vuil, zwaar en onaangenaam is. Als deze toeslagen bij invoering op man of functie gericht worden en niet bindend worden ingevoerd voor hele loonschalen, zullen zij geen effect hebben op de regelingsloonindex.

Toeslagen die vooruitlopend op herstructureringen, dus wijzigingen in de schaalloonstructuur van de c.a.o., zijn ingevoerd, zullen bij verwerking van de loonschalen materieel effect op de regelingsloonindex kunnen hebben. Dit effect zal echter in het aanpassingsmechanisme zoals nu wordt voorgesteld niet van invloed zijn, daar de verwerking geschiedt binnen het kader van een herstructurering van de opbouw van de loonschalen in de collectieve arbeidsovereenkomst. Hier derhalve geen principiële verschillen met de algemene gang van zaken bij herstructureringen.

Van meerdere zijden vindt men het wenselijk, onder meer de heer De Korte pleitte hiervoor, om effecten van toeslagen voor vuil, zwaar en onaangenaam werk buiten het aanpassingsmechanisme te houden. Ik teken daarbij het volgende aan.

Zoals ik heb betoogd, blijven deze toeslagen indien ze binnen het kader van een herstructurering in de schaalonen worden verwerkt buiten het aanpassingsmechanisme. Het effect van deze toeslagen kan alleen in het aanpassingsmechanisme terechtkomen, als de toeslagen anders dan in het kader van een herstructurering in de regelingsloonindex worden opgenomen. En dan is er dus sprake van een zuivere toeslagverwerking. Dat gebeurt alleen als zij hun specifieke karakter hebben verloren en wanneer zij dus voor een bredere groep gaan gelden. Ik denk dat dit zeer duidelijk niet de bedoeling is met betrekking tot de toeslagen voor vuile, zware en onaangename arbeid waarover op dit moment wordt gediscussieerd. In die zin begrijp ik de gedachtengang van de heer De Korte zeer wel.

Zonder vooruit te lopen op wat er precies in de komende jaren gaat gebeuren in die bedrijfstakken, wil ik wel stellen dat juist de verwerking van deze toeslagen op korte termijn in deze zin in strijd zou zijn met de aanleiding voor de invoering ervan.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik zal niet te veel casuïstiek oproepen, maar ik neem nu even als voorbeeld een toeslag, zoals in de haven tot stand is gekomen. De aanleiding zal ik volstrekt buiten beschouwing laten; het gaat mij meer om het karakter van de toeslag, wat de argumentatie ook kan zijn geweest.

Het is een toeslag, die voor het overgrote deel van het personeel, vallend onder een bepaald contract, geldt. Het is dus per definitie een welvaartsverbetering voor het overgrote deel van de werknemers in zo'n sector, maar zij werkt niet door in de regelingslonen.

Albeda

In die systematiek komt het pas tot uitdrukking als het een keer wél wordt verwerkt, met alle bezwaren van dien als het een contract van betekenis is.

Minister **Albeda**: Dat is juist.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Welk argument heeft de Minister om dit buiten de index te houden, als het voor zo'n grote, weinig gedifferentieerde groep een verbetering van hun welvaart is?

Minister **Albeda**: In principe volgt uit het systeem het volgende. Op het moment dat werkgevers en werknemers zeggen, dat het een toeslag voor een specifiek doel was maar dat die nu eigenlijk voor iedereen moet gaan gelden, verschijnt het in de regelingslonen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Dat is zo, als het algemeen moet gaan gelden. Wat is uw definitie van 'algemeen'? Alle werknemers, op wie de c.a.o. van toepassing is?

Minister **Albeda**: Als het niet meer facultatief is voor de werknemers, op wie het betrekking heeft. Het kan dan in de hele c.a.o. doorwerken, en dan is het een algemene verhoging, óf het gaat op een bepaald niveau doorwerken. Dan zou je het weer moeten verwerken naar niveau.

In dit specifieke geval gaat het hierom: in het kader van het bijna-akkoord voor 1980 is met name het punt van de zware en onaangename arbeid genoemd en in het akkoord werkte men sterk met die toeslagen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik heb ook wel een interpretatie van dat bijna-akkoord gehoord. Ik zal man en paard noemen. In een Elsevier-interview heeft de voorzitter van de Industriebond-FNV gezegd: Ik maak geen onderscheid naar echte kwaliteiten van arbeid; dat moet gelden voor de laagst betaalden. Waarom zouden zij anders laagst betaald zijn? Natuurlijk is dat, omdat zij vuil, zwaar en onaangenaam werk doen. Het moet dus aan de laagst betaalden ten goede komen. Tot zover dit interview.

Ik zeg niet dat dit model gaat staan, maar ik kan mij best voorstellen dat men zo redeneert: wie gaat nu in de vleeswaren precies onderscheid maken tussen wél vuil en niet vuil. Het gaat vaak in de plaats treden van initieel; het krijgt een heel algemeen karakter voor heel grote groepen. En dat wilde de Minister buiten de index houden?

Minister **Albeda**: De heer Van der Doef legt nu even de vinger bij een verschilpunt, dat duidelijk aanwezig bleek te zijn tussen werkgevers en werknemers. Als ik het goed interpreteer, wilden de werkgevers de tweede band (boven de 1%) reserveren voor toeslagen voor zware en onaangename arbeid. Bij de vakbeweging zag men dat breder en wilde men in principe zeggen: Daar, waar de arbeidsmarkt het meeneemt, moet het kunnen.

Waar men in het algemeen iets zou doen, ongeacht de vraag of het zwaar, onaangenaam en vuil werk betreft, bij voorbeeld in het bank- of verzekeringswezen, zou het mijns inziens bij de regelingsindex komen. Houdt men zich aan de interpretatie van het akkoord, zoals de werkgevers het doen, dan gebeurt het in de sfeer van toeslagen voor zware en onaangename arbeid.

Men zou afspraken kunnen maken ter zake van het zwaar en onaangenaam werk – hier volg ik de heer De Korte – voor zover dat technisch mogelijk is, en een jaar later zou men een en ander in lonen kunnen omzetten. Op dat moment kan men zich kritisch afvragen, of men te doen heeft met een echte toeslagverwerking of met iets anders.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Wat doet de Minister, als hij de indruk heeft dat het iets anders is? Gaat hij dan de index van de regelingslonen wijzigen? Daarin werkt het dan door. De Minister zou nagaan, of niet een soort van ongewoon gebruik van toeslagverwerking aan de orde is. Ik vind het erg interessant, maar het maakt mij nog meer beducht dat bij de door de Minister gekozen systematiek hij van het ene geknoei – sorry voor dat woord – van de ene ingreep tot de andere wordt verleid.

Minister **Albeda**: Dat is niet juist. Volgend jaar komen er nogal wat van dit soort toeslagen, specifiek beredeneerd vanuit onaangenaam, zwaar werk. Op den duur zal er best een aantal verdwijnen in de algemene lonen. Stel, dat dit op korte termijn sprongsgewijze zou gebeuren. In dat geval ontkomen wij er niet aan, deze toeslagverwerking kritisch door te lichten. Dat is het wezenlijke punt.

Ik zou dat niet kunnen doen in het kader van de mogelijkheden van deze wetgeving. Ik zou daarvoor naar de Kamer terug moeten komen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik vind dat u met het elimineren van herstructering al te veel ruimte krijgt. Ik ben blij, dat de Minister toegeeft, dat dit er

niet onder gebracht kan worden. Dat zou bepaald te ver gaan. Ik zie aankomen – ik weet niet, wat men onder onaangenaam en vuil werk verstaat en hoe dit gewaardeerd zal worden – dat in de door de Minister gekozen systematiek een niet onbelangrijk deel van de loonkostenstijging of van de verbetering van werknemers niet in de index tot uitdrukking komt. Dat is nogal wat.

Minister **Albeda**: Dat hangt ervan af in hoeverre men zich houdt aan het 'quasi-akkoord'.

De heer **Nijhof** (DS'70): Ik vraag mij af of er niet een soort van interpretatie-instructie voor het CBS moet komen. Ik denk dan aan het oormerken van die toeslagen en het veralgemeniseren van bepaalde toeslagen. Als dat geschiedt, ontstaat meer helderheid, met name in die gevallen, waarin contractpartijen over de interpretatie van mening verschillen.

Minister **Albeda**: Technisch lijkt mij dat erg moeilijk. In de systematiek van de wet moeten verschillende soorten toeslagen worden ingebouwd. In principe kan dat niet. De perfectie is dan aan haar grenzen gekomen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans over de minimumlooneffecten te spreken waarover de heer Van der Doef heeft gesproken. Hij kan zich verenigen met de eliminatie van directe minimumlooneffecten uit het bruto-aanpassingsmechanisme. Wel heeft hij enige aarzeling over de eliminatie van de indirecte minimumlooneffecten, die ontstaan, wanneer partijen loon-schalen boven het minimumloonniveau extra verhogen, mede in verband met de stijging van het wettelijk minimumloon vooral omdat dergelijke effecten voortkomen uit vrijwillige afspraken van partijen. Ook de heer Nypels heeft zich in ongeveer dezelfde zin uitgelaten. Het is niet zo, dat alleen de indirecte minimumlooneffecten zouden voortkomen uit vrijwillige afspraken van partijen.

Ook bij de directe effecten van het minimumloon is dit het geval. Het gaat immers om schaaltonen, die op grond van vrijwillige afspraken op het minimumloonniveau liggen. De gevolgen van aanpassingen van schaaltonen op of iets boven het minimumloonniveau die samenhangen met wijzigingen in het wettelijk minimumloonniveau, zijn in wezen dezelfde. De effecten, zowel directe als indirecte, die ontstaan door wijzigingen in het wettelijk minimumloon hebben via de regelingsloonindex een verhogend effect op het minimumloon, tenzij zij uit het aanpassingsme-

Albeda

chanisme worden geschoond. Zonder ingrijpen hebben zij beide een vliegwieleffect. Een ingrijpen in de zin van eliminatie van beide effecten uit het aanpassingsmechanisme is daarom op zijn plaats.

Ik ben het niet eens met de opmerking dat door eliminering van eindejaarsuitkeringen onrecht zou worden gedaan aan de bedoeling van het volgen van de loonindex, namelijk: de loonbeweging in het bedrijfsleven volgen. Men vergeet daarbij dat de eindejaarsuitkering de facto gezien geen onderdeel uitmaakt van het minimumloonbegrip. Toetsing op jaarbasis van de minimumloonverplichting gebeurt niet en is volgens ons ook niet gewenst. Aan de minimumloonverplichting moet in het belang van de werknemers per uitbetalingstermijn worden voldaan. Het wetsontwerp voorziet dan ook in het formeel elimineren van de eindejaarsuitkering uit het loonbegrip van de wet op het minimumloon. Wij zijn het op dit punt dan ook niet eens met de heer De Korte.

Als de eindejaarsuitkering geen rol speelt bij de toetsing van de minimumloongarantie – dus niet hoort tot het begrip 'minimumloon' – ligt het dacht ik voor de hand de eindejaarsuitkering buiten de aanpassing te houden. Overigens wil ik er nog op wijzen dat het verschijnsel 'eindejaarsuitkering' naar mijn mening niet op zo'n schaal voorkomt dat een soort wettelijke minimumvoorziening rechtvaardig zou zijn. De door de heer Van der Doef gehanteerde cijfers spreken in dit verband voor zich zelf.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom aan de problematiek van de pensioencompensatie en de bijdrage voor vervroegde uittreding. Door de heer De Korte zijn een tweetal redenen genoemd op grond waarvan het wenselijk zou zijn, de pensioencompensatie en de VUT-bijdrage voortaan buiten de aanpassing te houden. De heer De Korte zei dat het gaat om het inhalen van achterstand. Anders zou de problematiek van de pensioenpremiecompensatie zich niet voordoen. Dit argument spreekt mij eigenlijk weinig aan. Ik vind dat de gemiddelde loonontwikkeling voor het gehele bedrijfsleven genomen moet worden gevolgd.

Overneming van de argumentatie van de heer De Korte zou ertoe leiden dat bij dit onderdeel in feite niet gekeken zou mogen worden naar de zwakkere sectoren, die veelal een achterstand op pensioenterrein zullen hebben, terwijl daarnaast het werkgeversvoorstel ligt om, wat de initiële verbe-

tering betreft, juist wel en bij uitsluiting van andere naar de zwakkere sectoren te kijken, aannemende dat die sectoren de laagste initiële stijgingen te zien zullen geven. Er wordt dan op twee gedachten gehinkt.

Een tweede reden om de pensioenpremiecompensaties en de VUT-bijdrage te elimineren vormt de overweging dat het hierbij niet om besteedbaar inkomen gaat. Daarbij dringt zich de vergelijking met het spaarloon op. Daarvan vinden wij, in tegenstelling overigens tot de heer Nypels, dat dit niet moet doorwerken omdat het niet besteedbaar inkomen betreft.

De heer De Vries heeft de vergelijking met het spaarloon inderdaad gemaakt. Hoewel die vergelijking mijns inziens niet helemaal opgaat, heb ik toch de neiging de heer De Vries op dit punt te volgen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom dan tot de problematiek van de vloeren in de prijscompensatie. Volgens de heer De Korte is het toerekenen naar niveau in de prijscompensatie onjuist, omdat vloeren juist bedoeld zijn om de afstand tot het minimumloon te bewaren. Als de stelling juist zou zijn dat met het inbouwen van vloeren in de prijscompensatie beoogd zou worden, lonen boven het minimumloon op een bepaalde gewenste afstand van het minimumloon te houden, zouden vloereffecten inderdaad als een soort indirecte minimumlooneffecten beschouwd kunnen worden. In dat geval zal geen toerekening maar eliminering moeten plaatsvinden.

Ik beschik echter over geen enkele aanwijzing voor de juistheid van deze stelling. Van het begin af aan hebben de vloeren in de prijscompensatie naar mijn mening een zuiver nivellerende functie gehad, gericht op de inkomens binnen een bepaalde c.a.o. Van een nevenargumentatie, als door vragsteller bedoeld, is mij nimmer gebleken. Ik wijs er overigens nog op dat, als de stelling juist zou zijn, zij alleen zou kunnen opgaan voor de vloeren in die c.a.o.'s, waarin de laagste inkomens al een zekere afstand tot het minimumloon kennen. Voor een groot deel van de vloeren zou de stelling naar mijn mening zonder meer niet opgaan.

De heer Van der Doef maakte opmerkingen over de toerekening naar niveau van de aftopping. Wanneer je als aanpassingscriterium hanteert de loonontwikkeling van qua inkomensniveau vergelijkbare werknemers in de particuliere sector, ligt het uiteraard ook in de reden, aftopping in de prijscompensatie naar niveau toe te rekenen.

Aangezien wij als algemene aanpassingsmaatstaf hebben gekozen voor de regelingslonen, dat wil zeggen voor de c.a.o.-lonen, is het even vanzelfsprekend dat zo lang de aftopping niet voorkomt in de c.a.o.'s er materieel niets toe te rekenen valt.

Van meerdere zijden is ervoor gepleit, bezwaren die samenhangen met de bij de toepassing van de index der verdiende lonen ontstane vertraging op te vangen door voorindexering. De na-ijlingsproblematiek, die inherent is aan het gebruik van de regelingsloonindex en in veel sterkere mate aan het gebruik van de index van de verdiende lonen voor het bruto aanpassingsmechanisme is zeer gecompliceerd. Denkbaar zou zijn een voorindexering in de vorm van een synchrone doorberekening van prijscompensatie en een prognose van initiële loonsverhogingen. Het is echter in het geheel niet zeker, dat dergelijke vormen van voorindexering ook inderdaad leiden tot een betere samenloop van de loonontwikkeling in het bedrijfsleven en de afgeleide inkomens.

Ik zie vooralsnog geen oplossing voor de na-ijlingsproblematiek. Naar mijn mening blijft dit probleem dan ook een zwaar wegend argument tegen het gebruik van de index van de verdiende lonen. In mindere mate speelt de na-ijlingsproblematiek bij het gebruik van de regelingsloonindex. Wij hebben toegezegd, in 1980 na te gaan in hoeverre een oplossing voor het na-ijlingsprobleem bij toepassing van de regelingsloonindex mogelijk zou zijn.

De heer Van Dis vraagt zich af in welke richting die studie kan gaan en welke kant men nog op kan om deze kwestie grondig te bezien. Ik stel mij voor, zoveel mogelijk aspecten van de na-ijlingsproblematiek in de studie te betrekken, in de eerste plaats de aan voorindexering verbonden aspecten, maar ook eventuele nieuwe aspecten zo die zich mochten gaan voordoen.

In antwoord op de vraag van de heer Van Dis in welk tijdsbestek de studie zou kunnen worden afgerond kan ik meedelen, dat ik mij voorstel de studie nog voor het eind van het jaar 1980 te kunnen afronden.

De heren Van Dis en De Korte hebben voorts gevraagd hoe het staat met de studie naar de premie-inkomensgrenzen. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord hebben wij reeds uiteengezet, dat er een studie gaande is naar de problematiek van de premie-inkomensgrenzen. De uitkomst daarvan moet worden afgewacht. Ik wil niet op die uit-

Albeda

komst vooruitlopen en kan zelfs niet meedelen wanneer een resultaat van die studie bekend zal zijn. Een doorbreken van de sinds tientallen jaren bestaande koppeling tussen uitkerings- en premiedagloon, zonder nadere studie op dit moment, lijkt mij onjuist.

De heren De Korte en Verbrugh hebben gevraagd, of bij aanpassing van het minimumloon en van de sociale uitkeringen wel rekening moet worden gehouden met de c.a.o. van de zogenaamde trendvolgers. Daarbij moet ik allereerst stellen, dat het in elk geval op dit moment technisch onmogelijk is, de trendvolgers-c.a.o.'s binnen de index af te zonderen en hun effect uit de aanpassing te elimineren. Afgezien daarvan is het de vraag, of het wenselijk is die c.a.o.'s voortaan buiten beschouwing te laten. Minimumloon en sociale uitkeringen volgen de gemiddelde loonontwikkeling in de particuliere sector. Tot die particuliere sector behoren ook de trendvolgende sectoren. Op welke wijze in afzonderlijke sectoren de loonontwikkeling wordt bepaald is, gelet op het uitgangspunt dat de gemiddelde loonontwikkeling in de particuliere sector wordt gevolgd, in wezen niet relevant.

Ten aanzien van minimumloon en sociale uitkeringen kan niet gesteld worden, dat het meenemen van deze c.a.o.'s leidt tot het zich voordoen van cumulatieve effecten. Er is immers geen sprake van wederzijdse beïnvloeding, noodzakelijk voor het optreden van cumulatieve effecten. De loonontwikkeling in de trendvolgende contracten beïnvloedt wel de ontwikkeling van minimumloon en sociale uitkeringen, maar andersom is er in het geheel geen sprake van.

Ik kom tot de problematiek waarop eigenlijk alle sprekers zijn ingegaan: de verhoging van de minimumvakantiebijslag van 7 tot 8%, met een gelijktijdige niveaucorrectie van circa een procent bij minimumloon en sociale uitkeringen. Reden voor ons voorstel om gelijktijdig met de verhoging van de minimum vakantiebijslag van 7 naar 8% een niveaucorrectie van 1% toe te passen bij minimumloon en sociale uitkeringen vormt de omstandigheid, dat tot op heden de vakantiebijslag meespeelt bij de aanpassing van het minimumloon en de sociale uitkeringen.

Dat betekent dat de ontwikkeling van de vakantiebijslag van 7 naar 8% via de halfjaarlijkse aanpassingen terecht is gekomen in het niveau van het minimumloon en de sociale uitkerin-

gen. Duidelijk is dat het bestaande systeem in de sfeer van het minimumloon reeds heeft geleid tot overcompensatie. Verreweg de meeste minimumloners hebben immers reeds hun vakantiebijslag op grond van een individueel dan wel collectief contract inmiddels zien stijgen tot 8% of hoger. Hetzelfde geldt voor de bovenminima. In de sfeer van de sociale minima zal overcompensatie optreden op het moment van verhoging van de minimumvakantiebijslag, wanneer niet tegelijkertijd een niveaucorrectie wordt toegepast. Gelet hierop is er aanleiding voor niveaucorrectie.

In eerste termijn zijn nogal bezwaren geuit tegen de niveaucorrecties. De heer De Vries heeft erop gewezen dat het praktisch effect van ons voorstel zal zijn dat de minimumloners en de sociale minima de volgende twaalf maanden 1% worden gekort op het maandbedrag maar, dat zij slechts over de eerste vier maanden van 1980 de hogere vakantiebijslag zullen ontvangen. Hij erkent dat dit qua systematiek consequent is, maar vindt het niettemin bezwaarlijk. Hij heeft er tevens op gewezen dat verreweg de meeste minimumloners al een vakantiebijslag van ten minste 8% hebben, zodat voor hen de verhoging van de minimumvakantiebijslag geen materiële betekenis heeft.

Ik blijf van mening dat het bij het wettelijk minimumloon en bij de wettelijke minimumvakantiebijslag gaat om een wettelijk minimumgarantieinkomen en dat het zeer wel verdedigbaar is, de voorgestelde maatregel te toetsen aan het effect op het minimumgarantieinkomen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat ook de constatering van de heer De Vries ten aanzien van de gevolgen voor een naar mijn gevoel betrekkelijk kleine groep op zich zelf juist is.

Ik heb in mijn inleiding al gesteld dat wij goed hebben geluisterd naar de bezwaren. Alles zorgvuldig afwegend zijn wij tot de conclusie gekomen dat het de voorkeur verdient, de niveaucorrectie achterwege te laten. Dat is een beslissing die uiteraard niet onaanzienlijke financiële consequenties heeft in de sfeer van de sociale uitkeringen. De Staatssecretaris zal daarop nader ingaan. Het zijn deze aanzienlijke financiële consequenties die het noodzakelijk maken de verhoging van de minimumvakantiebijslag gefaseerd te laten plaatsvinden.

Wij stellen dan ook nu voor, de minimumvakantiebijslag per 1 januari 1980 niet tot 8 maar tot 7,5% te verhogen.

Een nota van wijziging, die voor 1 januari 1980 voorziet in de verhoging tot 7,5% en het achterwege laten van de niveaucorrectie, dien ik bij dezen bij u in, mijnheer de Voorzitter.

Het ligt in ons voornemen, vervolgens in 1981 de minimumvakantiebijslag op 8% te brengen. Zoals ik al heb gezegd, zal de Staatssecretaris dadelijk ingaan op de financiële consequenties.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Per 1 januari 1981 of in 1981?

Minister **Albeda**: 1 januari 1981. De heer Van der Doef stelt voor, in plaats van een aparte index een systematiek in te voeren, waarin het percentage van de minimumvakantiebijslag jaarlijks op 1 juni wordt bijgesteld op basis van een objectieve registratie van de ontwikkelingen in de collectieve arbeidsovereenkomsten tussen 31 maart en 31 maart. Ik vraag mij af, op welke objectieve registratie wordt bedoeld en waar het verschil zit met een indexering. Het lijkt mij goed om nog eens in te gaan op de kwestie van de indexering van de minimumvakantiebijslag.

Wij hebben wat de aanpassing van de minimumvakantiebijslag betreft dezelfde procedure voorgesteld als die welke wordt gevolgd bij bijzondere verhogingen van het minimumloon. Dat wil zeggen, dat tenminste één maal in de drie jaar aan de SER advies moet worden gevraagd over de vraag of de ontwikkeling op het terrein van de vakantiebijslag en collectieve arbeidsovereenkomsten al dan niet aanleiding geeft tot het verhogen van de minimumvakantiebijslag. Als daartoe concrete aanleiding is, kan ook binnen de termijn van drie jaar advies worden gevraagd. Wij hebben niet gekozen voor een automatische koppeling van de minimumvakantiebijslag aan de gemiddelde ontwikkeling van de vakantiebijslag in het bedrijfsleven.

Dat zou betekenen kiezen voor een vaste afstand tussen de minimum- en de gemiddelde vakantiebijslag. Daar zitten twee bezwaren aan vast. In feite zouden bij een dergelijke aanpassings-systematiek specifieke bewegingen aan de onderkant in de sfeer van de vakantiebijslag die immers slechts afgezwakt in de gemiddelde ontwikkeling van de vakantiebijslag tot uitdrukking komen, minder nauwkeurig gevolgd kunnen worden. Anderzijds zou, wanneer de onderkant in de sfeer van de vakantiebijslag achterblijft bij de gemiddelde ontwikkeling, een koppeling van de minimumvakantiebijslag

Albeda

aan die gemiddelde ontwikkeling een naar ons oordeel ongewenste opkrikende werking hebben.

Het gaat bij de aanpassing van de minimumvakantiebijslag in onze visie dus om een waardering van de ontwikkeling die zich voordoet in de c.a.o.'s met lagere vakantiebijslagpercentages. Het lijkt ons gewenst en nuttig dat deze waardering tot stand komt via raadpleging van de SER en derhalve in overleg met werkgevers en werknemers.

Overigens wil ik erop wijzen dat wanneer de minimumvakantiebijslag gekoppeld zou worden aan de gemiddelde ontwikkeling van de vakantiebijslag, het operationeel maken van een daarvoor geschikte index van de vakantiebijslag zeker niet zonder technische problemen is. In dat opzicht zou er zeker een groot voorbehoud moeten worden gemaakt.

Wij nemen overigens graag de suggestie van de heer Van der Doef over om in het voorjaar van 1982 aan de SER de vraag ter advisering voor te leggen of het wenselijk is een vloer in de minimumvakantiebijslag in te bouwen en zo ja, hoe hoog die vloer zou moeten zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu op de problematiek van de bouw- en van de uitzend-c.a.o.

Voor ons is en blijft het hoofdargument om de werking van de aanpassingsmechanismen in verband met de bouwtoeslagverwerkingen van de tweede helft van 1978 en de uitzend-c.a.o. voor 1978 te doorbreken, de vergaande doorkruising van het door ons ingezette ombuigings- en matigingsbeleid die het gevolg van doorwerking zou zijn, een doorkruising van ons beleid met alle consequenties van dien in de sfeer van de werkgelegenheid.

De noodzakelijke inkomensmatiging vraagt nu eenmaal om een zo evenwichtig mogelijke inkomensontwikkeling. Ook die ontwikkeling zou bij een doorwerking danig worden doorkruist.

Het is om deze reden dat wij doorbreking noodzakelijk vinden en in feite onontkoombaar.

Dat neemt niet weg, dat het hier om een pijnlijke en ook zwaarwegende maatregel gaat.

De beslissing wordt minder pijnlijk wanneer wij bedenken dat het bij de bouwtoeslagverwerkingen reeds vele jaren terug ingevoerde toeslagen betreft – ook de heer Nypels heeft daarop gewezen – en dat het bij de uitzend-c.a.o. gaat om een forse doorwerking veroorzaakt door een zuiver systema-

tisch gegeven, te weten het uitzonderlijk hoge gewicht, dat ver uitstijgt boven het feitelijke gewicht. Ik zeg met opzet 'minder pijnlijk', omdat wij ervan doordrongen zijn en blijven, dat doorbreking slechts in uiterste noodzaak aanvaardbaar kan zijn en ook als die noodzaak er is, pijnlijk blijft. Die noodzaak is er echter. Wij hebben hem, dacht ik, overtuigend in de schriftelijke stukken aangetoond.

Alhoewel ik de bereidheid van de heer Van der Doef om ten dele met niet doorwerking in te stemmen, waardeer, ontbreekt naar mijn mening de ruimte om daarop positief te reageren. Daarvoor is de noodzaak te dwingend.

Waarom, is gevraagd, de uitzend-c.a.o. niet permanent te laten doorwerken naar het eigen gewicht.

Het betreft hier een kwestie van systematiek. Met de regelingsloonindex wordt beoogd, een representatief beeld te geven van de regelingsloonontwikkeling van alle werknemers in de particuliere sector, derhalve met inbegrip van de werknemers die niet onder een c.a.o. vallen.

Aangezien de regelingsloonontwikkeling van de werknemers die niet onder een c.a.o. vallen niet te achterhalen valt, moet hun een bepaalde loonontwikkeling worden toegedacht of toegerekend.

Er zijn nu twee mogelijkheden. Bij de vaststelling van de regelingsloonindex wordt gewogen met de feitelijke loonsommen van de c.a.o.'s die bepalend zijn voor de index. Bij die benadering wordt impliciet verondersteld, dat de loonontwikkeling van de werknemers die niet onder die c.a.o.'s vallen gelijk is aan de gemiddelde loonontwikkeling van alle wel onder die c.a.o.'s vallende werknemers.

Een andere mogelijkheid is aan de niet onder die c.a.o.'s vallende werknemers impliciet de loonstijging toe te rekenen van de in de index opgenomen c.a.o.'s in de bedrijfsklassen waarin deze werknemers werkzaam zijn. De laatste benadering lijkt mij beter. Dat brengt wel met zich dat voor zover een bedrijfsklasse niet door c.a.o.'s wordt bestreken de gewichten van de wel aanwezige c.a.o.'s moeten worden opgehoogd. Vanwege de omstandigheid dat de bedrijfsklasse waartoe de uitzend-sector behoort slechts voor een gering deel door c.a.o.'s wordt bestreken is bij de uitzend-c.a.o. een uitzonderlijk grote ophoging noodzakelijk.

Ik blijf evenwel van oordeel dat de systematiek op zich zelf valabel is.

Wij gaan ervan uit, dat bij de herziening van de index waartoe het CBS het

voornemen heeft, aan deze kwestie door het CBS zeker aandacht zal worden besteed. Die herziening houdt verband met het kiezen van een nieuw basisjaar. Het jaar 1972 zal als basisjaar vervangen worden door 1980.

De heer Van Dis wil wat dat betreft meer zekerheid. Ik wijs de heer Van Dis erop dat het CBS in feite steeds rechtstreeks betrokken is geweest bij de discussies rondom de uitzend-c.a.o. Zo is het CBS aanwezig geweest bij de voorbereiding van de advisering door de SER. Het is vanzelfsprekend dat bij de herziening aan dit aspect door het CBS aandacht zal worden besteed.

Ten slotte wijs ik de heer Van Dis erop dat het nooit de bedoeling kan zijn dat het CBS de verwerking van toeslagen in de schaallonen buiten de regelingsloonindex zal houden. Toeslagverwerking is per definitie een onderdeel van de regelingslonen. Waar het hier om gaat, is de vraag of toeslagverwerking moet doorwerken in het kader van de aanpassingsystematiek.

Hoe gaat het nu verder bij de ambtenarsalarissen met de bouwtoeslagverwerkingen en de uitzend-c.a.o. vraagt de heer Van Dis. Zoals reeds is meegedeeld, is het overleg met de ambtenarencentrales over het definitief elimineren van de bouwtoeslagverwerkingen en van de uitzend-c.a.o. afgerond. Er is geen overeenstemming bereikt. In feite betekent dit dat tot de definitieve eliminering uit de ambtenarsalarissen zal worden overgegaan.

Ik kom tot toekomstige toeslagverwerkingen in de bouw.

Wij hebben zowel in de memorie van antwoord als in de nota naar aanleiding van het eindverslag duidelijk gesteld dat wij vinden dat toeslagverwerkingen moeten blijven doorwerken via de aanpassingsmechanismen.

Wij hebben ook gezegd dat ten aanzien van toeslagverwerkingen in de bouw in de naaste toekomst zorgvuldige afweging dient plaats te vinden. Waarom met name 'in de naaste toekomst'? Omdat het toch de jaren 1980 en 1981 moeten zijn waarin ten behoeve van het centrale doel de terugdringing van de werkloosheid de ombuigingsoperatie moet slagen.

De inkomensmatiging die de ombuigingsoperatie vergt, dient gepaard te gaan met een evenwichtige inkomensontwikkeling tussen de verschillende inkomenscategorieën. In dat licht zal bij een toeslagverwerking in de naaste toekomst de vraag toch wel van belang zijn in hoeverre er sprake is van materieel effect van die toeslagverwerking.

Albeda

Zou onverhoopt opnieuw doorbreking van de mechanismen nodig zijn, dan komen wij bij de Kamer terug. Doorbreken kan als geïsoleerde maatregel terecht alleen bij wet.



Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Zoals de Minister reeds opmerkte, hebben wij naast instemming, een kritisch volgen beluisterd en op bepaald geen onbelangrijke onderdelen afwijzende geluiden gehoord. Wat dit laatste betreft, noem ik vooral de heren Bakker, Van der Spek en Jansen.

Het is ons opgevallen dat bij alle sprekers de zorg voor het behoud van ons prachtige stelsel van sociale zekerheid voorop staat. Omdat ook bij ons deze intentie steeds voor ogen heeft gestaan, heb ik er behoefte aan nogmaals in grote lijnen te schetsen hoe wij tot de voorstellen zijn gekomen, zoals die thans ter discussie staan.

Ik zal dit doen aan de hand van een vijftal hoofdthema's welke ook van de zijde van de Kamer terecht veel aandacht hebben gekregen:

- 1e. het maatschappelijk kader;
- 2e. de historische ontwikkeling;
- 3e. de voorstellen als zodanig;
- 4e. de fasering in verband met de koopkracht;
- 5e. de financiering.

Ik wil allereerst nog eens schetsen hoe deze voorstellen passen in het totaal van beleidsvoorstellen zoals die door het kabinet zijn gedaan. Nadrukkelijk is namelijk door de heer Van der Doef getracht het nu behandelde voorstel los te maken van die andere beleidsvoorstellen, dan wel gepoogd die andere voorstellen qua inhoud en qua aandacht die het kabinet ervoor zou hebben, te bagatelliseren. Hij doet dit in een duidelijke poging het maatschappelijk kader, waarin de voorstellen passen, te verenigen en zelfs te suggereren dat door het kabinet louter wordt ingespeeld op wat hij noemt: een klimaat waarin negatieve oordelen over sociale uitkeringen meer worden getolereerd en minder worden weersproken.

Ik bestrijd die benaderingswijze van de heer Van der Doef met kracht en ben blij dat vrijwel alle andere fracties reeds tijdens de schriftelijke voorbereiding en ten dele nogmaals in hun mondelinge bijdragen de ruimere beleidssamenhang en het brede maatschappelijk kader beter op hun betekenis hebben onderkend.

Reeds in Bestek '81 is door dit kabinet als uitgangspunt gekozen dat het beleid er in de eerste plaats op gericht

dient te zijn dat zo weinig mogelijk mensen een beroep op ons stelsel van sociale zekerheid behoeven te doen. Omdat dit beleid op langere termijn werkt, zijn voor de korte termijn ook andere maatregelen nodig. Zowel de 1%-nota als Bestek '81 stelt daarom dat behalve het z.g. volumebeleid nominale aanpassingen onontkoombaar zijn. Onder anderen de heer Van Dis heeft op die economische noodzaak nog eens nadrukkelijk gewezen.

De nominale aanpassingen kunnen zich gelukkig beperken tot het weg nemen van onevenwichtigheden en systeemfouten. Daardoor wordt het sociale-zekerheidsstelsel (de heer De Korte wees erop) ook intrinsiek versterkt. In het gehele beleid van het kabinet staat de zorg voor de werkgelegenheid centraal. Het algemene sociaal-economische beleid tracht het tekort aan arbeidsplaatsen te verminderen. Het volumebeleid moet er zorg voor dragen dat de beschikbare arbeidsplaatsen ook worden bezet.

Tal van maatregelen die ertoe moeten bijdragen onnodige werkloosheid en vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen, worden reeds in een uitgebreide paragraaf over het volumebeleid in Bestek '81 aangekondigd. Het kabinet heeft dit beleid in de op 28 juni 1979 verschenen Notitie volumebeleid, dat wil zeggen binnen een jaar na het verschijnen van Bestek '81, uitvoerig nader uitgewerkt. Reeds daarvoor, namelijk 28 mei 1978, heeft het kabinet zijn interimrapport aan de Kamer gezonden over het nauw met het volumebeleid samenhangende vraagstuk van de uitvoering van de sociale verzekering.

Toen in oktober 1979 bleek dat het tripartite overleg over de knelpunten op de arbeidsmarkt was mislukt, heeft het kabinet een eigen nota over dit vraagstuk aangekondigd. Deze z.g. knelpuntennota zult u heden ontvangen. Een spoedige behandeling van deze door het kabinet voorbereide uitvoerige stukken (ik ben dit eens met o.a. de heer Nijhof) is noodzakelijk en, zoals men weet, inmiddels ook voorzien, helaas qua datum ietwat verschoven.

Mij dunkt dat de heer Van der Doef dan niet kan zeggen, dat het kabinetsbeleid zich te zeer heeft gericht op nominale aspecten. Al die beleidsvoorstellen zijn overigens – de heer Van der Doef staat mij wellicht één vergelijking met het vorige kabinet toe – in een heel wat sneller tempo op tafel gekomen dan bij het vorige kabinet.

In de 1%-nota uit 1976 werd naast een aanpak van nominale onevenwichtigheden, eveneens een volumebeleid en een herziening van de uitvoeringsorganisatie bepleit. Zelfs geen begin van nadere uitwerking, noch ten aanzien van de nominale aspecten noch ten aanzien van het volumebeleid, kwam toen op tafel.

De heer Van der Doef kan het kabinet niet, met verwijzing naar standpunten van werkgevers tijdens het tripartite knelpuntenoverleg, het ontstaan van een sociaal klimaat, gericht tegen de uitkeringsgerechtigden, verwijten. Het kabinet heeft zijn eigen standpunten bij herhaling duidelijk verwoord, zowel bij dit wetsontwerp als bij andere gelegenheden. Die benaderingswijze is gebaseerd op een evenwicht van volledige handhaving en, via begeleiding, zelfs intensivering van de collectieve solidariteit met de persoonlijke verplichting van de uitkeringsgerechtigden om al het mogelijke te doen de noodzaak van een uitkering zo kort mogelijk te doen zijn.

Ook in onze, binnenkort verschijnende, knelpuntennota wordt dit standpunt gehandhaafd. Er is geen sprake van het verlagen van uitkeringen om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Dit is onder meer een antwoord op de nadrukkelijke vraag van de heer Nypels.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Gaat de Staatssecretaris nog iets meer zeggen over het begrip 'solidariteit'?

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik kom erop terug bij de koppelmingsmechanismen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Dan moet ik mijn opmerking toch nu plaatsen. Ik heb uitdrukkelijk drie citaten aangehaald, die ik niet ontleen aan uitspraken van werkgeversorganisaties, maar aan stukken van de Regering uit de schriftelijke voorbereiding. Daarin wordt gesuggereerd dat een einde is gekomen aan de solidariteit, dat de solidariteit van actieven ten opzichte van niet-actieven overtrokken is.

Ik vond dit buitengewoon gevaarlijke suggesties die op hun eigen wijze bijdroegen aan het slechte klimaat, dat in niet onbelangrijke mate – ik geef dat de Staatssecretaris toe – is bepaald door bij voorbeeld de uitspraken van werkgeversorganisaties. De Staatssecretaris heeft echter over zijn bijdrage daaraan nog niets gezegd.

Staatssecretaris **De Graaf**: Die opmerking in de stukken moet u toch zo interpreteren dat wij mét ons stelsel van sociale zekerheid en mét onze collec-

De Graaf

tieve lasten kritische grenzen hebben bereikt en misschien overschrijden. Kijk maar eens naar het zwarte geld-circuit. Daarom moeten wij ook in die zin uitermate voorzichtig zijn. In die context moet de heer Van der Doef ook de stellingen in de stukken beoordelen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): De context is aardig, maar het gaat mij om de stellingen zelf. Er staat toch 'overtrokken solidariteit', 'solidariteit die ten nadele van actieven heeft gewerkt'. In de context van zorg kan ik die passages niet plaatsen. Zij hebben een andere betekenis. Zij worden door mensen ook anders begrepen.

Staatssecretaris **De Graaf**: Als de netto inkomensontwikkeling van uitkeringsgerechtigden hoger blijkt te zijn dan die van mensen met een loon, de actieven, dan is men naar mijn mening op de verkeerde weg. In dat geval kan men naar mijn mening spreken van een vorm van overtrokken solidariteit. Ik geloof overigens niet dat de werknemers niet solidair willen zijn met mensen die op een uitkering zijn aangewezen.

Integendeel, het blijkt dat men dit graag wil doen. Wij moeten er dan echter wel voor zorgen dat het systeem gezond blijft. Daarmee zijn wij met onze operatie bezig.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Welke solidariteit is nu overtrokken?

Staatssecretaris **De Graaf**: Het feit alleen al dat men kennelijk op een dergelijke wijze bezig is de collectieve lasten af te wentelen – de heer Van der Doef weet evenals ik dat dit in vrij ruime mate gebeurt – wijst erop dat wij bezig zijn grenzen te overschrijden. Dat willen wij juist voorkomen door een gezondmaking van ons stelsel van sociale zekerheid.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik kom hierop in tweede termijn wel terug, maar ik moet nu reeds opmerken dat de Staatssecretaris nu wel achtergronden van deze opmerkingen schildert, maar dat hij niet helder maakt dat op zijn minst door de Regering niet is beoogd, te zeggen dat aan de solidariteit van actieven ten opzichte van niet-actieven – met de materiële betekenis die dat heeft gehad – een eind is gekomen, omdat die overtrokken elementen bevatte. Ik heb dat een onaantvaardbare stelling genoemd.

Staatssecretaris **De Graaf**: Aan die solidariteit is zeker geen eind gekomen. Er zijn echter wel grenzen die wij niet kunnen overschrijden.

Los daarvan lijkt een maatregel die is gericht op een verlaging van de uitkering, ook in arbeidsmarktpolitieke zin weinig effectief, zoals blijkt uit de nog zeer voorlopige door de heer Nypels genoemde resultaten van recent Nederlands onderzoek dat is uitgevoerd door de economen Siddré, Theeuwes en Van Ravenstein. Veeleer streeft het kabinet naar een geactiveerde aanpak in individuele gevallen waar duidelijk sprake is van onvoldoende medewerking van uitkeringsgerechtigden. Dit ook door de heer Van der Doef bepleite zorgvuldige beleid tegen misbruik en fraude richt zich overigens in gelijke mate op werkgevers en werknemers. Op basis van de uitvoerige analyse van Bestek '81 is het kabinet gekomen tot de instelling van de stuurgroep-Bijsterveld die aanbevelingen op het gehele terrein van misbruik en fraude voorbereidt.

In dit verband heb ik nog een korte reactie op een opmerking van de heer Nijhof ten aanzien van de gedachten om te komen tot een meer gedifferentieerde premie voor de WAO, en wel vooral naar bedrijfstakken. Ook de heer Verbrugh heeft daarop geantwoord. Hij vroeg daarover het oordeel van het kabinet. Deze gedachte zal naar mijn mening aan de orde moeten komen tijdens de openbare commissievergadering over het volumebeleid. De vraag is of het feitelijk aantal WAO'ers in een bedrijfstak bepalend zal moeten zijn voor de differentiatie. Wellicht verdient het veeleer de voorkeur, werkgevers te stimuleren tot inspanningen om de uitstoot naar de WAO te beperken, onder andere via een verbetering van arbeidsplaatsen.

Bij deze preventiegedachte zal ook een financiële stimulans – bij voorbeeld een premiedifferentiatie – kunnen worden overwogen. Overigens heeft dit voorstel naast volumeaspecten ook financieringsaspecten. Een eventuele premiedifferentiatie wordt dan ook betrokken bij de studie van de financiering van de sociale verzekeringen in het kader van de stuurgroep beleidsvorming niet-actieven. Afronding van die studie zal nog enige tijd vergen. De heer Van Dis vroeg om een antwoord op die vraag. Bij de schriftelijke behandeling van dit wetsontwerp is overigens op die materie al verder ingegaan.

De heer **Weijers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat de Staatssecretaris eens heeft gezegd dat het ineenschuiven van een aantal wetten met betrekking tot de arbeidsgeschiedenis een punt van nadere overweging zou betekenen. Wanneer ik zijn woor-

den nu mag uitleggen als een positief bereid zijn om in te spelen op premiedifferentiatie naar bedrijfstakken, dan vraag ik mij af of dat niet een beetje met elkaar op gespannen voet komt te staan.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik meen niet dat ik heb gezegd dat ik bereid zou zijn, daarop positief in te spelen. Ik heb wel gezegd dat dit een punt is dat men in de overwegingen moet betrekken maar tevens dat men niet alleen moet kijken naar dit aspect maar het ook in een veel bredere context moet beoordelen. Ik spreek mij dus eigenlijk ten principale over deze zaak nog niet uit. Ik verwacht wel dat wij hierop in januari van het volgend jaar, wanneer wij discussiëren over het volumebeleid, zullen terugkomen.

Ik kom tot het tweede deel van mijn verhaal, namelijk tot de historische ontwikkeling. In het SER-advies en in de memorie van toelichting is uitvoerig uiteengezet hoe de aanpassingsmethode van de sociale uitkeringen in de loop der jaren gestalte heeft gekregen. Daarbij is ook gewezen op de in de bestaande wetten aanwezige bepalingen op grond waarvan een onevenwichtige ontwikkeling tussen nettolonen en uitkeringen kan worden bijgestuurd. Een aantal malen is ook van deze bepalingen gebruik gemaakt. Later kwam bij de sociale minima het streven naar nettogelijkheid van het minimumloon als richtsnoer naar voren. Sinds dat streven is, logischerwijze, geen gebruik meer gemaakt van deze bepalingen.

Voor de uitkeringen boven het minimum – en met name voor die uitkeringen ingevolge de WAO – bleek eerst rond 1975 dat er sprake was van een aanzienlijk snellere groei van de netto-uitkeringen dan van de overeenkomstige nettolonen. Dat kwam met name door de sinds 1973 sterk stijgende WAO-premie, welke ontwikkeling aanvankelijk was onderschat. Met de voorstellen beogen wij het structureel door ons juist geachte uitkeringsniveau en de ontwikkeling daarvan in de wet vast te leggen. De heer Van Dis sprak in dit verband van een 'opknopbeurt van het gebouw van onze sociale zekerheid'.

Wij hebben ons daarbij overigens niet alleen laten leiden door eigen inzichten maar hebben ook rekening gehouden met suggesties en opvattingen vanuit deze Kamer en vanuit de SER. Het is duidelijk dat dit wetsontwerp niet overal gunstig is gevallen. Men kan echter niet ontkennen dat de Regering heeft getracht om, binnen de grenzen van haar mogelijkheden,

De Graaf

oplossingen te vinden voor systeemfouten en onevenwichtigheden die op een zo breed mogelijke steun zouden mogen rekenen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Kan de Staatssecretaris iets uitdrukkelijker verwijzen naar Kameruitspraken die hem mede hebben geleid, mogelijk geïnspireerd, tot het doen van deze voorstellen? Ik mag om hem te helpen misschien even verwijzen naar een nogal ijverig gelezen citaat uit de toespraak van de voorzitter van de CDA-fractie bij de algemene politieke beschouwingen van dit jaar, waarbij deze nog eens heeft uitgelegd wat onder 'premiesolidariteit' kan worden begrepen, waarbij alle exegeses tot de conclusie leidden dat dit betrekking moest hebben op toekomstige premie-ontwikkelingen.

Ik beschouw de heer Lubbers, als voorzitter van de grootste regeringsfractie' als één van uw meest belangrijke inspiratiebronnen, tenminste als het om dit soort platvloerse zaken gaat. Ik zou dus graag weten welke groeperingen in deze Kamer u nu het meest hebben geïnspireerd en waar de uitspraken ter zake van de Kamer liggen.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik had mijn verhaal op dit punt nog niet helemaal afgerond; anders zou de heer Van der Doef ook al een antwoord hebben gekregen. Ik mag aannemen dat de benaderingswijze van de heer Weijers en van de heer De Vries, sprekend namens het CDA, een vertolking is van datgene wat leeft in die kring. Ik zal hierop in het vervolg van mijn betoog nog terugkomen. In de discussie is echter, ook nu bij de schriftelijke behandeling, toch duidelijk in belangrijke mate instemming betuigd met de plannen die wij hebben ontwikkeld.

De heer Van der Doef heeft erop gewezen dat wij nogal eens hebben verwezen naar de voornemens van het kabinet-Den Uyl, vervat in de zogenaamde 1%-brief.

Het moet hem daarbij toch zijn opgevallen dat wij dat steeds gedaan hebben om aan te tonen, dat zowel het vorige kabinet als het huidige meende dat er sprake was van systeemfouten en van onevenwichtigheden. Ook de Sociaal-Economische Raad heeft dit bevestigd. Over de wijze waarop hiervoor oplossingen kunnen worden gevonden, lopen de meningen uiteen. Ik besef dat.

Wij kunnen verschil constateren niet alleen tussen dit kabinet en het vorige, maar ook tussen de fracties in de Ka-

mer en binnen de Sociaal-Economische Raad. Wij hebben ons oor bij alle partijen te luisteren gelegd en waar mogelijk is aan gedane suggesties tegemoet gekomen.

Wij hebben onze voorstellen dus niet gesteld tegenover die van het vorige kabinet. Wij hebben alleen vergelijkingen getrokken waar het de analyse van de problematiek betrof. De heer Weijers heeft hierop terecht de aandacht gevestigd.

Zoals gesteld in de stukken steunen de voorstellen die wij doen op wisselende meerderheden dan wel op de grootste minderheid in de Sociaal-Economische Raad.

Voor de sociale minimumuitkeringen is de zogenaamde netto-netto gelijkheid in de wet vastgelegd. De heer Weijers wees er terecht op dat dit een unieke zaak is die men nergens elders in de wereld aantreft. Omschreven is wat onder netto minimumloon wordt verstaan als grondslag voor de berekening van de minimum-uitkeringen in gevolge de sociale verzekeringen. Het ontbreken daarvan beschouwde de SER als een tekort in de wetgeving. Er is dus thans een eenduidig minimum aangegeven, berekend door bij de huidige berekeningswijze van de koppelinggrondslag enige elementen nader te preciseren.

De koppeling vindt plaats voor de volle 100%. Ik ben blij dat dit door vele sprekers ook is erkend. In het kader van de door de Regering gekozen uitgangspunten is niet gestreefd naar een koppeling op afstand, welke mogelijkheid de heer Verbrugh voor de toekomst open wilde houden.

Voor de uitkeringen boven de sociale minima zijn eveneens het niveau en de aanpassing daarvan in de wet vastgelegd. Als gevolg van een toenemend aantal niet-actieven kwam de last van de uitkeringen onevenwichtig zwaar te drukken op de actieven. Mede op de suggestie van de CDA-fractie en gesteund door de grootste minderheid in de SER heeft de Regering gemeend aan de wederkerige solidariteit van werknemers en uitkeringsgerechtigden gestalte te moeten geven door ook de niet-actieven de premielast mee te laten dragen.

De heer **Weijers** (CDA): Ik geloof dat er nu sprake is van een klein misverstand. Als ik het SER-advies goed gelezen heb, dan waren de grote minderheden die zich over deze zaak uitspraken beide voor het zogenaamde alternatief 2. Het ging alleen maar om de datum waarop dat systeem zou worden toegepast. Dus de door ons gewenste premie-solidariteit is als zodanig in grote meerderheid ook in de SER aanvaard.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Voor de toekomst.

De heer **Weijers** (CDA): Voor een grote minderheid alleen voor de toekomst. Dat geef ik de heer Van der Doef gewonnen. Maar het beginsel is in grote delen in de Sociaal-Economische Raad en ook in deze Kamer eigenlijk aanvaard. De datum is het punt van verschil.

Staatssecretaris **De Graaf**: Dat is een juiste constatering, maar ik heb mijn voorstellen te verdedigen en daar zit dus ook het andere element in. Van daar dat ik slechts een beroep kon doen op de ene grote minderheid van de SER.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Waarbij natuurlijk wel interessant is hoe de Staatssecretaris de uitspraken van het CDA interpreteert dan wel hoe hij voorbeeld de woordvoerder de heer Weijers die nader toelicht. U beroept zich op de uitspraak in de betekenis dat die ook betrekking kan hebben op alle oude premies. In een poging tot analyse van de betekenis van uitspraken van de fractievoorzitter van het CDA was de conclusie in deze Kamer nog maar enkele maanden geleden dat die alleen maar betrekking kon hebben op toekomstige premies.

Staatssecretaris **De Graaf**: De heer Weijers schudt duidelijk van neen, mijnheer de Voorzitter. Ik heb dat trouwens al eerder geconstateerd.

De heer Van Dis heeft in het verband van deze discussie erop gewezen, dat je ook een appel kunt doen op de bijbelse boodschap tot het dragen van elkanders lasten. Ik ben het daar graag mee eens en ik sluit mij daar qua intentie ook graag bij aan. Ik moet er wel bij zeggen dat in de nieuwe vertaling, die ik nu pleeg te lezen, de woorden 'Draagt elkanders lasten' zijn vervangen door: Verdraagt elkanders moeilijkheden. Dat neemt niet weg dat de intentie dezelfde is. Ik sta daar graag achter.

Onze maatregelen bevatten geen terugwerkende kracht, ofschoon een aantal afgevaardigden, onder wie de heer Van der Doef, heeft gezegd dat dit wel het geval zou zijn. Uitkeringsgerechtigden die de uitkerings sfeer hebben verlaten, krijgen niet alsnog een rekening gepresenteerd. Neen, van een toekomstige stijging van de uitkeringen zal in fasen een stukje van de vereveningsbijdrage worden ingehouden. Bij de bespreking van de koopkracht kom ik hierop nader terug.

Samenvattend kan ik zeggen dat, met behoud van de welvaartsvastе aanpassing op bruto basis en met

De Graaf

handhaving van de bruto uitkeringspercentages correcties zijn voorgesteld in de sfeer van de aftrekposten, ten einde meer evenwichtige netto inkomensverhoudingen te krijgen. De door ons voorgestelde correcties laten onverminderd overeind, dat de netto uitkeringspercentages in Nederland de hoogste zijn van de wereld. De heer Van Dis merkte dit nog eens nadrukkelijk op. Gezien deze verhoudingen, die op feitelijke gegevens berusten, kom ik tot de conclusie dat de solidariteitsverhoudingen in Nederland ongeëvenaard zijn, ook na de correcties. Dit in antwoord op een vraag van de heer De Korte daarover. Het verbaast mij een beetje dat hieraan niet nog meer aandacht is besteed.

Ik bestrijd dan ook nogmaals, dat onze benadering zou inspelen op groepsegoïsme, zoals de heer Van der Doef opmerkte. Wij mogen het best normaal vinden dat wij op sociaal gebied vooraan lopen, maar wij dienen niet te vergeten dat wij niet op een eiland leven. Wanneer, zoals de afgelopen maanden is gebeurd, beweerd wordt dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een afbraak van het sociale zekerheidsstelsel in ons land, daag ik iedereen uit dat ook aan te tonen.

Nu de voorstellen zoals die ter tafel liggen, mijnheer de Voorzitter. Vele afgevaardigden zijn uitvoerig ingegaan op de afzonderlijke voorstellen; sommigen hebben zelfs aangekondigd met amendementen of moties te zullen komen, indien ons antwoord hen niet tevreden zou stellen.

Ik ga nu op de verschillende punten nader in. Allereerst de te hanteren gemiddelde ziekte- en wachtgeldpremie voor de sociale minima. Ik ben blij dat in grote mate overeenstemming bestaat over de in het wetsontwerp voorgestelde rekenpremie ziekte- en wachtgeld van 1,8%. Bij deze keuze kan worden gesteld dat er vrijwel geen minimumloners, uitgezonderd een groep van 2200 (2% van het totaal) metaalwerknemers, zijn met een ongunstiger positie dan trekkers met een minimumuitkering.

De heer De Korte meent dat er maar weinig behoeft te veranderen in de vakantie-uitkering en in de ziekte- en wachtgeldpremie in de metaalindustrie, metaalnijverheid en bouw om toch een calculatiepremie van 2,5% te rechtvaardigen, zoals wij die in Bestek '81 hebben genoemd. Zelfs indien in deze sectoren tegenover de extra vakantieuitkering boven 8% een nog hogere premielast boven 1,8% zou ontstaan – hetgeen nog zeer de vraag

is – dan gaat het nog slechts om tienduizend minimumloners, dus niet meer dan 10% van de totale groep. Het negatieve saldo zal voor deze groep dan overigens gering zijn, hooguit enkele tienden van procenten. Zo het al juist zou zijn het beleid op een relatief kleine groep te baseren, dan nog komen wij via die saldobenadering nog lang niet op de door de heer De Korte genoemde 2,5%.

Ik wil er ook nog op wijzen, dat zoals uiteengezet in de nota naar aanleiding van het eindverslag, er waarschijnlijk geen sprake is van een qua omvang en samenstelling vrij stabiele groep volwassen werknemers, die gedurende langere tijd een besteedbaar inkomen hebben, dat is gebaseerd op het minimumloon. Het huidige voorstel is door ons overgenomen uit het SER-advies, waarin uitvoerig op deze problematiek is ingegaan. Het voorstel is door de meerderheid van de SER aanvaard.

Wij menen dat de gekozen oplossing, die logisch aansluit bij een bestaande wegingssystematiek, een aanvaardbare maatstaf geeft voor de premie, die drukt op een belangrijk deel van de actieven. In de nota naar aanleiding van het eindverslag hebben wij reeds geantwoord, dat de verhoging van de vakantietoelage van 7 naar 8% – tijdelijk 7,5% – geen wijziging brengt in het gekozen percentage van die 1,8. Hiermede is rekening gehouden bij de bepaling van dat percentage.

Ik kom thans over het fiscale regime te spreken. Op dit punt hebben wij in brede mate steun geconstateerd voor onze voorstellen. Uiteraard zijn wij daarmee bijzonder ingenomen. De heer Van der Doef was echter van mening dat de bestaande praktijk niet veranderd dient te worden. De heer Nypels twijfelde, en wees daarbij op het feit, dat ook niet-actieven verwervingskosten zouden hebben, zoals sollicitatiekosten. Na de uitvoerige schriftelijke gedachtenwisseling merk ik thans nog het volgende op.

In het algemeen gesproken zijn de verwervingskosten van niet-actieven niet vergelijkbaar met die van werkenden. Verreweg het grootste deel van de uitkeringsgerechtigden met een minimumuitkering betreft bejaarden. Het lijkt toch aannemelijk, dat bejaarden niet de verwervingskosten hebben zoals werkenden die kennen. Voor WW'ers gold en geldt het fiscale regime voor werkenden. Voor een beperkte groep van WAO'ers en WVV'ers geldt, dat dezen kosten maken voor het zoeken naar werk. Daarbij zij aangekend, dat de kosten van sollicitatie-bezoeken in het algemeen wel zul-

len worden vergoed. Het verbaast mij overigens, dat de vragenstellers niet – de anderen gelukkig wel – zijn ingegaan op de consistentie die in de regeringsvoorstellen wordt beoogd tussen de behandeling van sociale minima en de bovenminima.

Het is toch niet redelijk om bij voorbeeld aan een WAO'er, die even meer dan het minimumloon verdient, een lagere fiscale aftrek wel toe te staan. Daarmee zou een nieuwe onevenwichtigheid ontstaan. Zou men ondanks deze argumenten niet overtuigd zijn, dan dient men zijn kritiek te richten op het fiscale regime als zodanig. Dat geldt ook voor de beantwoording van de vraag van de heer Van Dis of die f 150 vaste aftrek niet bijgesteld dient te worden aan de inflatie.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik heb de indruk, dat de Staatssecretaris het wil doen voorkomen alsof de grote verandering van dit voorstel is dat de belastingwetgeving nu wat logischer wordt. Dat lijkt mij wat te eenvoudig.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik heb het zelf niet gedaan.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Nee, maar als u zich beroept op de betrekkelijk onlogische toepassing van belastingregimes zeg ik: dat is meermaals in deze Kamer onderkend. Ik heb in mijn bijdrage gezegd: de uitkomst telt. Wij hebben door de toepassing (inderdaad niet bepaald logisch) van fiscale regels netto uitkomsten beoogd. U zegt: dan moet u zich bezighouden met het fiscale regime. Nee, wij houden ons in dit debat bezig met de netto uitkomsten. Zolang u van plan bent, die niet aan te tasten, zullen wij het nog een paar weken, maanden of jaren met een bepaald fiscaal regime moeten doen. Anders haalt u uw collega van Financiën erbij om een andere techniek te ontwikkelen ten einde dezelfde netto uitkomsten te bereiken.

Staatssecretaris **De Graaf**: Wij doen niets anders om dat fiscale regime te hanteren op de manier zoals dat geldt. Ik doel op die f 150 inkomsten uit vroegere arbeid voor arbeidsongeschikten en anderen. Ik zie niet in dat ik met deze benaderingswijze het nu fungerende fiscale systeem niet hanteer. Wij doen het wel en wij constateren, dat het bij de netto berekeningsgrondslag van het minimumloon ten onrechte niet is gebeurd. Met andere woorden: dat je voor die minima het anders deed dan voor de bovenminima. Wij zien daarvoor geen enkele reden. Dat is een van de overwegingen – dit vindt men in de stukken terug – inzake cor-

De Graaf

rectieposten met betrekking tot de sociale minima en de hogere weging van de gemiddelde ziekte- en wachtgeldpremie.

Ik kan mij voorstellen, gezien hetgeen tot nu toe naar voren is gebracht, dat de heer Van der Doef en ik het op dit punt niet met elkaar eens zijn.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Dat komt vooral door de wijze waarop u deze relatieve verslechtering van de inkomenspositie van niet-actieven toelicht, alsof het zou gaan om een opfraaiing van het fiscale regime. Daarmee houdt u zich maar een andere keer bezig. Het gaat hierbij om de verslechtering van de inkomenspositie van grote groepen mensen. U zegt nu: wij doen dit door te kiezen voor een erg consequente en logische toepassing van een fiscaal regime. Het is in het verleden niet op dit niveau gebracht omdat het zo mooi werd gevonden, die bepaalde tabel toe te passen met betrekking tot de sociale minima. Het is ook door de fiscalisten altijd gezien – misschien wel door de hele Kamer – als weinig fraai, maar vanwege de netto uitkomsten aanvaardbaar. U tast die uitkomsten aan. U verlaagt de besteedbare inkomens, relatief althans, van de sociale minima.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! In feite doen wij niets anders dan wat de heer Boersma heeft aangekondigd in zijn brief van maart 1977 aan deze Kamer. Hij hield daarin de mogelijkheid van correctie open met betrekking tot deze sociale minima. Daarbij was het fiscale element een van de punten.

De heer **Van der Doef** (PvdA): U doet bepaald iets meer dan wat een minister van het vorige kabinet – en bepaald niet de eerste de beste – heeft meegedeeld in zijn brief van februari 1977, namelijk dat het kabinet in overweging nam, een of meer elementen buiten beschouwing te laten.

Staatssecretaris **De Graaf**: Dat schreef hij niet voor niets.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Nee, natuurlijk was het een voornemen. Bekend is – maar dat was niet uit de brief zelf af te leiden – dat het betrekking had op het reiskostenforfait, niet op de verwervingskosten.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik heb niet beweerd dat dit niet het geval was.

De heer **Van der Doef** (PvdA): U beroept zich op de voornemens van de heer Boersma. Ik merk op dat het voornemens waren; wetswijzigingen heb-

ben de Kamer nooit bereikt. Bovendien hadden die voornemens betrekking op het budgettaire minst interessante onderdeel, namelijk het reiskostenforfait. U kunt zich niet op voornemens van een vorig kabinet beroepen.

De heer **Weijers** (CDA): Maar mag ik daar dan uit concluderen, dat...

De **Voorzitter**: Nee, de Staatssecretaris werd geïnterrupteerd.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! De verdediging van onze voorstellen is gebaseerd op een eigen onderbouw. Het gaat om twee elementen: verwervingskosten en reiskosten. Het gaat niet om het zo maar wegpoetsen van die duizend gulden. Het gaat om het rekening houden met het belastingeffect daarvan, om niets meer. Ik weet niet wat de heer Boersma precies bedoelde. Ik geloof dat de heer Van der Doef gelijk heeft, en dat de heer Boersma met name het oog had op het reiskostenforfait. De vraag is hoe men een en ander kan wegwerken. Dat kan via het belastingeffect, maar ook via het nominale effect.

Mijnheer de Voorzitter! Hierover is ook in de schriftelijke gedachtenwisseling al voldoende tot uitdrukking gebracht.

De heer **Van Dis** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik dacht dat de Staatssecretaris bezig was een vraag van mij te beantwoorden, maar die is door de interruptie van de heer Van der Doef helemaal in de mist geraakt.

Staatssecretaris **De Graaf**: Van de genoemde f 150 heb ik gezegd, dat mijn collega van Financiën die zaak moet bekijken. Hij draagt daarvoor de primaire verantwoordelijkheid. Ik wil het verzoek en de opmerkingen van de heer Van Dis graag aan hem doorgeven en hem vragen, daar nog eens naar te kijken. Ik hoop dat daarmee de mist is opgetrokken.

De heer Van der Doef heeft gevraagd, of de voorschotkortingen van 1979 althans gedeeltelijk worden teruggedraaid, nu de ziekte- en wachtgeldrekenpremie geen 2,5 maar 1,8 bedraagt.

Mijnheer de Voorzitter! Wij komen thans met een definitief pakket voorstellen. Hierop moeten de stapjes van 1979 als een voorschot worden gezien. Als zodanig zien wij geen aanleiding, de voorschotstapjes van 1979 terug te draaien, omdat deze vallen binnen de totale door de Regering voorgestelde ruimte voor het maken van correcties.

Ik kom tot het hoofdstuk fasering en de koopkracht. Dit onderdeel heeft begrijpelijk veel aandacht gehad. Laat ik

om te beginnen proberen, enige misverstanden weg te nemen. Een plotse volledige invoering van de voorgestelde correctie per 1 januari 1980 zal voor lopende uitkeringen leiden tot een niet gewenste aantasting van de koopkracht. Daarom heeft de Regering gekozen voor een geleidelijke invoering. Technisch is dat uitgewerkt door een tijdelijke, geleidelijk af te bouwen toeslag. In tabel 4.10 van de memorie van toelichting kan men zien hoe de koopkrachtontwikkeling in 1980 zal zijn op basis van de bij opstelling bekende gegevens.

Zoals in de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt opgemerkt, blijkt thans dat de index der regelingslonen lager is dan geraamd. Zoals reeds opgemerkt door de Minister is de oorzaak hiervan tweërlei: allereerst een tijdelijk effect van de vertraging in de totstandkoming en de registratie van de c.a.o.'s en daarnaast een blijvend effect als gevolg van de schoning van de index conform de voorstellen daartoe gedaan in het wetsontwerp. Wij zijn van mening dat beide koopkrachtverlagende invloeden geneutraliseerd dienen te worden, geheel overeenkomstig onze herhaalde belofte inzake de koopkrachthandhaving. Vele leden vroegen naar de wijze waarop wij dat denken te doen: de heren Weijers, De Korte en Van der Doef.

De heer Weijers heeft in het verband van de koopkrachthandhaving opgemerkt, dat indien wordt afgezien van de verlaging van de maanduikering van het minimumloon met een procent in verband met de verhoging van de vakantietoeslag van 7 naar 8% hiermede het koopkrachtprobleem voor de sociale minima zou zijn opgelost. Zelfs ontstaat dan een ruimte om voor een belangrijk deel (de AOW, de AWW en de WAO) van de uitkeringen de beoogde koppeling reeds op 1 januari 1980 volledig te realiseren.

Op zich zelf is dit juist. Immers, de netto-nettokoppeling werkt door in het niet doorgaan van deze verlaging naar de sociale minima. Zoals de Minister reeds heeft aangekondigd, heeft een verhoging van de minimumvakantietoeslag van 7 naar 8% zonder dat zij gepaard gaat met een verrekening van de maanduikering een te zwaar budgettaire gevolg.

Het kabinet is echter gevoelig voor de overwegingen van de CDA-fractie en stelt voor, in 1980 de minimumvakantie-uitkering te verhogen van 7 naar 7,5%, zonder verwerking in de maanduikering. Hierdoor wordt bereikt dat de koopkracht van de sociale minimumuitkering in 1980 met 0,3%

De Graaf

toeneemt, hetgeen overeenkomt met wat in de memorie van toelichting is aangegeven. Koopkrachtgarantie wordt daardoor volledig gerealiseerd. In 1981 zal de minimumvakantietoelage verder worden verhoogd van 7,5 naar 8%. Wij hopen dat uit een verdere schoning van de regelingsloonindex de budgettaire problemen in 1980 kunnen worden opgevangen. Indien dit niet het geval zou zijn, zou het kabinet het noodzakelijk achten om in overleg met de Kamer hiervoor extra ombuigingen te vinden. Op de financiering van het geheel zal ik aan het slot van mijn verhaal nog terugkomen.

De heer **De Korte** (VVD): U sprak over 1980, toen het ging over het rondlopen. U bedoelt 1981?

Staatssecretaris **De Graaf**: Wat bedoelt u met rondlopen? Wij spreken toch over handhaving van de koopkracht in 1980? Over de financiering zal ik straks nog spreken.

De heer **De Korte** (VVD): Neen, u overwoog om te gaan van 7,5 naar 8% in 1981. Bekeken zou moeten worden, of dat te financieren is.

Staatssecretaris **De Graaf**: Dat is juist. Ik kom daarop bij de invulling nog terug.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Ik ben op dit moment minder geïnteresseerd in de budgettaire effecten dan in de exactheid van de mededeling. Ik heb zojuist van de Minister begrepen dat op 1 januari 1981 de vakantietoelage 8% wordt. Ik verzuimde te vragen of zeker is dat dit zonder correctie op het minimumloon en de uitkeringen zal worden gerealiseerd. Dat vraag ik bij dezen.

Staatssecretaris **De Graaf**: Uit de cijfers die ik straks zal geven zal het antwoord op die vraag wel duidelijk worden. In beginsel zullen er geen correcties op het niveau plaatsvinden. Er ontstaan echter problemen, waarvoor oplossingen moeten worden gevonden. Ik kom daarop straks terug.

De heer **De Korte** (VVD): De Staatssecretaris heeft gezegd dat er op 1 januari 1981 sprake zal zijn van een verhoging tot 8%. Hoezeer is dat zeker? Is dat afhankelijk van bepaalde voorwaarden?

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik heb deze zojuist geschetst met betrekking tot de mate van financiering en het al dan niet vallen van gaten.

De heer **De Korte** (VVD): Ik moet dus begrijpen dat die 8% nog niet vaststaat. Dat hangt samen met de financierbaarheid.

Staatssecretaris **De Graaf**: U hebt een nota van wijzigingen gekregen, waarbij in de wet het percentage van 7,5 wordt vastgesteld. Er zal dus een afzonderlijke maatregel moeten worden genomen om de door de Regering gedane toezegging waar te maken.

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een uitermate platvloerse opmerking over de orde maken. Hoelang denkt de Staatssecretaris nog te spreken? Normaal is dat de vergadering om elf uur sluit. Er zijn kammerleden die om elf uur met het openbaar vervoer moeten vertrekken. Wanneer niet te voorzien is dat het antwoord om elf uur wordt afgerond, wil ik u in overweging geven om aanstands aan beide Staatssecretarissen te vragen, of zij hun betoog morgenochtend willen voortzetten.

De **Voorzitter**: Kijkende naar de katheeder van de Staatssecretaris en naar het stapeltje papier dat hij nog voor zich heeft liggen, neem ik aan, dat hij nog zo'n kwartier aan het woord zal zijn.

De heer **Bakker** (CPN): Er zit ook nog een andere Staatssecretaris!

De **Voorzitter**: Ik heb aangenomen dat ook Staatssecretaris Kraaijeveld niet langer dan een kwartier zal spreken.

Staatssecretaris **Kraaijeveld-Wouters**: Veel korter!

De heer **Bakker** (CPN): Dat wordt dus na 23.00 uur!

De **Voorzitter**: Neen, het zal echt zo omstreeks 23.00 uur zijn afgerond.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Alhoewel de heer Weijers ten aanzien van de bovenminima begrip toonde voor het onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen, toonde hij zich niet tevreden met de door de Regering voorgestelde overgangsregeling voor oude gevallen. Hij heeft daarbij twee argumenten gehanteerd. Allereerst dat slechts een deel van de inkomens autonoom bij de wet wordt geregeld en voorts dat men hierdoor in bestaande verwachtingen wordt teleurgesteld. De heer Weijers is met een alternatieve oplossing gekomen door het bedrag dat de oude gevallen nu meer krijgen dan de nieuwe straks zullen krijgen, te gaan bevriezen.

Alhoewel het kabinet grote aarzelingen heeft gehad met deze gedachte, heeft het gemeend, dit voorstel toch te moeten overnemen. Dat neemt niet alleen de bezwaren weg van de CDA-fractie, maar komt ook in meer of mindere mate tegemoet aan de wensen van andere sprekers in de eerste ter-

mijn. Met name zal voor vele afgevaardigden de indruk van terugwerkende kracht, die wij overigens ontkennen en ik blijf dat volhouden, worden weggenomen.

Om duidelijk te zijn; de toeslag is gelijk aan het bedrag dat de vereveningsbijdrage per 30 september 1979, dus voor de voorindexering, zou hebben bedragen verminderd met in 1979 genomen voorschotten. Dit bedrag zal worden bevroren. In de toelichting op de nota van wijzigingen is dit nader verduidelijkt. Te zamen met de in onze aanvankelijke plannen reeds aangekondigde vertraagde afbouw van de voorindexering zal de koopkracht van de uitkeringen boven het minimum tot aan modaal in ieder geval worden gehandhaafd.

Voor de bovenminima hadden de heren Van der Doef en Nypels zowel bezwaren tegen de verschillende behandeling van de oude en nieuwe gevallen als ook tegen de wijze waarop de Regering tot correcties wenst te komen. Zij stelden voor, nu voor zowel oude als nieuwe gevallen alleen correcties toe te passen in verband met de vanaf 1 januari 1980 optredende premiestijgingen voor de actieven.

In de schriftelijke discussies hebben wij onze opvattingen hieromtrent reeds uiteengezet. Ik herhaal; het door de heren Van der Doef en Nypels gedane voorstel past niet in de structurele aanpak die wij hebben gekozen. De solidariteitsverhoudingen tussen actieven en niet actieven worden dan niet hersteld. Ik heb reeds betoogd, dat de Regering dat noch gewenst, noch aanvaardbaar acht.

De heer **Nypels** is van mening dat een extra premie-inhouding alleen aanvaardbaar is indien hiermede lacunes in de opbouw van de aanvullende pensioenrechten worden opgevuld. Ik merk hierbij op, dat voor het merendeel van degenen die arbeidsongeschikt worden thans reeds een premievrije opbouw van pensioenrechten plaatsvindt.

De heer **Nypels** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik ...

De **Voorzitter**: Het spijt mij dat het nu de heer **Nypels** treft, maar wij hebben nu geen tijd meer voor interrupties!

Staatssecretaris **De Graaf**: Voor zover in bepaalde gevallen nog van een lacune kan worden gesproken, wordt deze bezien in het kader van de wettelijke pensioenplicht.

De heer **Verbrugh** vroeg, waarom niet gekozen is voor een verlaging van het bruto-uitkeringspercentage. Aangegeven is waarom wij hebben gekozen voor het wegnemen van systeem-

De Graaf

fouten. Ik erken, dat de benaderingswijze van de geachte afgevaardigde mogelijk is, maar het past niet in onze benaderingswijze van dit wetsvoorstel.

De heer Nijhof die zich in het algemeen met de regeringsvoorstellen kan verenigen – ik ben daar blij om – had zorgen voor de koopkrachtontwikkeling na 1980. Hij vroeg of een sterker in de tijd gespreide invoering van de vereveningspremie niet de voorkeur verdiende. Door de voorstellen van de CDA-fractie te volgen, zoals het kabinet nu ook doet, is het door de heer Nijhof gestelde probleem reeds onderzocht. Hij informeerde ook nog naar de opvattingen van het kabinet over het feit dat uitkeringsgerechtigden geen loopbaanontwikkeling meer doormaken en hoe de solidariteit in dit verband moet worden gezien. Ik wijs erop dat ook voor vele actieven geldt dat de loopbaanontwikkeling op een vroeger of later tijdstip niet meer door gaat. In een aantal gevallen is zelfs sprake van salariseruggang bij een gedwongen overgang naar een andere werkkring. Dit is dan ook de keerzijde van de situatie waarop de heer Nijhof doelt.

De heer Verbrugh stelde het overgaan van de WW en de WWV nog aan de orde. In het wetsontwerp is uitgegaan van de systematiek dat degene die na 1 januari 1981 uitkeringsgerechtigd ingevolge enige sociale uitkeringsregeling is, geen toeslag wordt gegeven op de uitkering ingevolge die regeling. Dit is het geval, ongeacht of men voorheen werkzaam was of dat men een uitkering koos. Dit zit dus in de consequentie van onze keuze begrepen.

De heer Van Dis vroeg nog of de gemeenten tijdig in kennis kunnen worden gesteld van de voorschriften, opdat zij de technische uitvoering adequaat ter hand kunnen nemen. Na wat in de nota naar aanleiding van het eindverslag reeds hieromtrent is opgemerkt, deel ik mede dat ik voornemens ben de gemeenten, direct na de behandeling van dit wetsontwerp, uitvoerig te informeren over de consequenties daarvan voor de uitvoering van de WWV. De gemeenten zal daarbij worden medegedeeld op welke wijze de technische verwerking het meest eenvoudig kan plaatsvinden. De rijksconsulenten voor de complementaire sociale voorzieningen zijn beschikbaar om de gemeenten die in dat opzicht moeilijkheden hebben te begeleiden.

Ik kom tot de financiering. Het lijkt mij goed, volledigheidshalve de financiële gevolgen van deze nadere voor-

stellen in 1981 aan te geven. Ik doe dit ten opzichte van de aanvankelijke voorstellen. Het niet verrekenen van de vakantietoeslagverhoging in de maanduitkering vergt f 265 miljoen. Bevriezing van de toeslag boven de minima vergt f 100 miljoen, te zamen f 365 miljoen. Schoning van de indexeringslonen op basis van de systematiek in dit wetsvoorstel, levert f 125 miljoen op. Resteert f 240 miljoen. Ik hoop dat het mogelijk is dit bedrag terug te brengen tot een bedrag in de orde van grootte van f 200 miljoen. Ik hoop dat met name door de schoning in de regelingslonen en het overnemen van de suggesties van de heer De Korte met betrekking tot pensioengewerking en de VUT-regeling, dit bedrag tot f 200 miljoen kan worden teruggebracht.

Dit verlies wordt voor 1980 afgezwakt door de vakantietoeslag eerst in 1981 op 7,5% naar 8% te brengen. Het gaat daarbij om een bedrag van f 130 miljoen. Zowel voor deze f 130 miljoen als voor het dan nog resterende verschil in 1981 zal dekking moeten worden gevonden. Het kabinet is bereid dit risico te nemen, doch gaat er daarbij nadrukkelijk van uit dat de regeringsfracties bereid zijn uit te spreken dat, voor zover het dekkingstekort voor 1981 niet kan worden gevonden in verdere besparingen op grond van de in het wetsontwerp geregelde schoning in de bruto-aanpassing, additionele ombuigingsvoorstellen zullen worden gedaan.

Ik wil nog een opmerking maken over de financieringsproblematiek. Het premieplan en de rijksbegroting voor 1980 zijn opgesteld uitgaande van een index die hoger is dan thans blijkt. Te zamen met de voor een eventueel vertraagde afbouw gereserveerde middelen, zullen er noch in 1980, noch in 1981 liquiditeitsproblemen ontstaan.



Staatssecretaris **Kraaijeveld-Wouters**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil enkele opmerkingen maken over de wetten buitengewoon pensioen, de rijks-groepsregeling burgeroorlogsslachtoffers en de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers.

De heer Nypels vroeg zich af of deze wetten wel binnen dit pakket voorstellen behoren. Hij stelde dat de uitkeringen niet loonvervangend zijn, maar inkomensvervangend. Bij deze discussie is het gegeven van belang dat de regelmatige aanpassing van deze pensioenen en uitkeringen, zolang de wetten bestaan, gekoppeld is aan de loonontwikkeling en dat dit zo blijft. Daar-

om is het naar mijn opvatting helemaal niet relevant dat die pensioenen en uitkeringen verleend worden ter vervanging van oorspronkelijk loon of oorspronkelijk inkomen. Het gaat om het berekeningsmechanisme, het aanpassingsmechanisme.

De heer **Nypels** (D'66): Mijnheer de Voorzitter.....

De **Voorzitter**: Wij hadden besloten niet meer te interrumperen. Dat geldt voor iedereen.

Staatssecretaris **Kraaijeveld-Wouters**: Ik wil deze gedachte graag uitwerken, zodat ik misschien ook voor de heer Nypels wat duidelijker ben.

Duidelijk kunnen wij vaststellen dat deze wetten van een heel bijzonder karakter zijn. De heer Bakker heeft gisteren gezegd dat het wetten zijn sui generis, wetten met een heel eigen karakter. Terecht houden wij dat vast. Het gaat om wetten die financieel en reëel de bijzondere solidariteit uitdrukken die de Nederlandse samenleving heeft op te brengen en ook wil opbrengen ten opzichte van mensen die zich in de oorlog met risico voor eigen leven hebben ingezet, ten opzichte ook van mensen die in de oorlog getroffen zijn door verschrikkelijke vervolging, ook ten opzichte van mensen die in de oorlog getroffen zijn door afschuwelijk oorlogsgeweld.

Het bijzondere van die wetten, dat speciale karakter, staat vandaag geheel buiten kijf, het staat niet ter discussie en is niet in het geding. In de voorliggende wetgeving is slechts één gegeven van belang, namelijk dat destijds, toen de wetten ontwikkeld werden, gekozen is voor het hanteren van een indexeringsmechanisme dat de ontwikkeling van de lonen volgt.

Dit is expres gedaan om de wetten inderdaad als aparte wetten op den duur ook te kunnen laten functioneren, om ze op den duur niet geheel van het oorspronkelijke doel af te brengen. Op dit moment ondergaat dat mechanisme een correctie (daarover spreken wij vandaag); het gaat om een generale maatregel die daarmee dan ook doorwerkt in alle wetten die hetzelfde indexeringsmechanisme hanteren.

Ik ben het dus met de heer Bakker en anderen helemaal eens, dat wij op het specifieke karakter van deze wetten moeten blijven letten. Dit specifieke karakter wordt ook in het geheel niet aangetast. Deze specifieke groepen worden bij het vaststellen van de uitkeringen en van de buitengewone pensioenen beoordeeld met andere maatstaven dan bij andere uitkeringswetten het geval is. Het regime van andere wetten is gewoon anders. Die

Kraaijeveld-Wouters

speciale maatstaven blijven behouden, ook in de toekomst.

Ik zou het eigenlijk nog op een andere manier onder woorden willen brengen. De wetten op zichzelf zijn, zoals gezegd, wetten sui generis. Dit wil echter niet zeggen dat bepaalde bouwstenen van die regelingen eveneens sui generis, van heel bijzondere aard zijn. Zeer bewust is gekozen voor één algemene bouwsteen: de loonindexering volgen. Daarmee konden de wetten zuiver worden gehouden en konden zij gelijk oplopen met de ontwikkeling van de lonen en de daarbij behorende uitkeringen. Die algemene bouwsteen wordt vandaag op een bepaalde wijze aangepast. Dit geldt dus ook voor het moment waarop die bouwsteen in de wet een bepaalde rol vervult.

Tot nu toe hebben deze pensioenen en uitkeringen bij alle aanpassingen het indexeringsmechanisme gevolgd, hetgeen meestal positief uitpakte. Vandaag hebben wij het over een bepaalde vorm van schoning. Ik acht het zeer terecht dat in deze situatie eveneens het indexeringsmechanisme blijft gehanteerd, zoals het tot nu toe normaliter is gevolgd, zoals ook in andere wetten is gebeurd.

Dit alles zal wel duidelijk maken dat ik niet positief sta tegenover het amendement op stuk nr. 17. De heer Weijers vroeg of, als die wetten nu eens zouden zijn gekoppeld aan de ambtenarentrend, dan ook automatisch zou zijn gevolgd wat bij de ambtenarentrend zou zijn gebeurd. Mijn antwoord moet bevestigend zijn.

De heer Weijers heeft nog een vraag gesteld over nieuwe gevallen, over het aantal mensen dat in de toekomst nog hiervoor in aanmerking komt en zich zal melden. De raming is dat in 1980 ongeveer 1400 nieuwe gevallen onder de werking van de wetten zullen worden gebracht. Het jaar daarop zal het waarschijnlijk iets minder zijn. Op den duur zal het een aflopende zaak zijn. Als het gaat om nieuwe gevallen van verzetsdeelnemers, vervolgden en respectievelijk hun nabestaanden, zal dit aantal in 1980 ongeveer 1400 bedragen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

de **Voorzitter**: Ik stel mij voor, de behandeling van dit wetsontwerp voort te zetten na het debat over de herstructurering van de ijzergieterij.

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Is het mogelijk iets te verschuiven? Wij hebben zojuist een toelichting gekregen op een zeer omvang-

rijk pakket van wijzigingen. Wij zouden bovendien graag beschikken over de cijfers van de totale kosten die Staatssecretaris De Graaf aan het slot van zijn betoog heeft gegeven. Dit moet allemaal morgenochtend worden bekeken. Wij zouden dus graag zien dat daar tijd voor wordt gevonden.

De **Voorzitter**: Wij hebben vanmiddag het besluit genomen om het debat over CRM naar een later tijdstip te verschuiven en dit wetsontwerp zo snel mogelijk af te handelen, met alle voorbehoud, met het oog op een tijdige stemming. Wij zouden ongeveer 11.30 uur hiermee beginnen.

Ik neem aan dat dit velletje met cijfers van de Staatssecretaris binnen vijf minuten kan worden gereproduceerd en uitgedeeld. De heer Bakker heeft natuurlijk het volste recht om morgen hierop terug te komen. Het zou echter jammer zijn als wij nu de agenda moesten omgooien na de beslissingen van hedenmiddag.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Dit laatste velletje is nogal bekrast. Het is dus niet gereed om te worden gefotokopieerd. Het is, naar ik aanneem, snel te maken. Misschien kan het stenogram ook uitkomst brengen.

De **Voorzitter**: Ik weet niet of het stenogram zo snel ter beschikking kan zijn.

Minister **Albeda**: Mijnheer de Voorzitter! Ik zie dat dit velletje heel snel gereed kan zijn.

De **Voorzitter**: Het velletje zal er binnen tien minuten zijn. Dan kan iedereen het meekrijgen.

De heer **Van der Doef** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben erg blij met deze toezegging. Daarmee krijgen wij echter niet de tijd om nog behoorlijk kennis te nemen van deze stukken. Het kan naar mijn mening interessant zijn voor de Kamer om een half uur of drie kwartier later te beginnen. Vermoedelijk zullen wij deze tijd royaal terugverdienen met kortere spreektijden, omdat wij zonder voldoende voorbereiding veel meer vragen moeten stellen en zodoende ook meer antwoorden zullen krijgen.

De **Voorzitter**: Ik vind het niet geheel fair dit nu aan te snijden tegenover de Kamer als geheel. Op dit moment zijn alleen degenen aanwezig, die direct betrokken zijn bij de behandeling van dit wetsontwerp. Ik heb voorgesteld dit onderwerp zo ver mogelijk naar voren te halen, opdat men tijdig zou kunnen stemmen. Ik meende daarmee de

Kamer een dienst te bewijzen. Niemand heeft toen geprotesteerd. Ik geef de heren Van der Doef en Bakker dus in overweging morgen hierop terug te komen. Ik zal de woordvoerders bij het CRM-debat laten waarschuwen dat zij misschien om 11.30 aan de beurt zijn. Ik wil nu echter geen voorstel doen. Dan moet de Kamer morgen maar tijdig protesteren, als het quorum aanwezig is.

Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.05 uur.

Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen

1°. acht Koninklijke boodschappen, ten geleide van de volgende wetsontwerpen:

Naturalisatie van Araújo, Ramiro João en 27 anderen (15 931);

Naturalisatie van Atraghji, Ezra en 28 anderen (15 938);

Naturalisatie van Ang, Yan Sun en 27 anderen (15 939);

Wijziging van het Wetboek van Koophandel, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Zeebrievenwet en de Wet van 3 juli 1974 (Stb. 388) (15 943);

Naturalisatie van Barrancos y Perez, José-Antonio en 22 anderen (15 944);

Naturalisatie van Van den Brandt, Adrianus Ludovica en 26 anderen (15 945);

Naturalisatie van Al-Saiedi, Nouri Beder H. Lazim en 27 anderen (15 946);

Naturalisatie van Bakarbessij, Marcus en 21 anderen (15 952).

Deze Koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2°. vier brieven van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat zij zich in haar vergadering van 11 december 1979 heeft verenigd met de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 11 001, 15 121, 15 427 en 15 717.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

3°. een brief van de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, ten geleide van het boekwerk "De recreatieve stad".

De Voorzitter stelt voor, deze brief niet te doen drukken en hem voor kennisgeving aan te nemen; het boekwerk is geplaatst in de bibliotheek der Kamer;

4^o. de volgende brieven:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, met de tekst van een samenwerkingsovereenkomst met de DDR op het gebied van wetenschap en cultuur (15 957);

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken, over het Grondwethetzieningsontwerp inzake de begroting (14 226, nr. 14);

een, van de Minister van Financiën, over de devaluatie van de Deense kroon (15 800-IX B, nr. 9);

een, van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, over de Nota-Waddenzee (13 933, nr. 42).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

5^o. de volgende adressen:

een, van J.H. Steussy te Oss, met betrekking tot terugvordering van teveel uitbetaalde WAO;

een, van mevr. C. Kok-Barzilay te 's-Gravenhage, met betrekking tot een uitkering van de Stichting 1940-1945;

een, van G.J. de Wit te 's-Gravenhage, met betrekking tot zijn belastingen;

een, van C. van Tricht te Utrecht, houdende verzoek om een subsidie.

Deze adressen zijn gesteld in handen van de Commissie voor de Verzoekschriften;

6^o. de volgende brieven e.a.:

een, namens de werkgroep "Mensen zonder werk", over de positie van de uitkeringsgerechtigden;

een, van G. Hoekstra, over druggebruik en seksueel gedrag;

een, van het Produktschap voor Vee en Vlees, over de uitvoering van de Vleeskeuringswet;

een, van de Bond Burgerband Nederland, over de 27 MHz-band;

een, van het bestuur van de Stichting Stellingwarver Schrieversronte, voor stopzetting van de invoering van het verplichte Fries in de gemeenten Oost- en West-Stellingwerf;

een, van het Landelijk Verband van W.A.O.-werkgroepen binnen de FNV, over de sociale uitkeringen;

een, van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken, over het wetsontwerp op de niet-c.a.o.-inkomens;

een, van N. Waslander, ten vervolg op zijn eerdere brief over zijn pensioen;

een, van het gemeentebestuur van Zaanstad, met een motie over de voorgenomen verhoging van de aardgasprijs;

een groot aantal, over de modernisering van kernwapens;

een, van het gemeentebestuur van Barneveld, over het wetsontwerp betreffende een eenmalige uitkering aan Molukse ex-KNIL-militairen en hun weduwen;

een, van het gemeentebestuur van Hengelo (O), met een motie inzake het voorkeursrecht voor gemeenten;

een aantal, van de FNV en de Vrouwenbond NVV, afdeling Hoogezand-Sappemeer, over het verstrekkingenpakket van de ziekenfondsverzekering en de AWBZ;

een, van het College van Bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam, over collegegeld voor zesde- en oude-rejaarsstudenten;

een, van de Nehem, over de herstructurering ijzergieterijen;

een, van A. Oomen, inzake het Staatsbosbeheer;

een, van mr. J.H. van Wijk, over de werking van de Woonwagenwet;

een, van C. Th. Odijk, over de Franse zoutlozingen in de Rijn;

een, van het gemeentebestuur van Vlieland, met een motie inzake de ver-tegenwoordiging in het coördinatie-college Waddengebied.

Deze brieven e.a. liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies;

7^o. de volgende afschriften van brieven:

een, van A.B. Dull tot Backenhagen, gericht tot ambtelijke functionarissen van het Paleis van Justitie te Leeuwarden, over hun actie tegen invoering van Friese advertenties van de provincie;

een, van het bestuur van de Nationale commissie voorlichting en bewustwording ontwikkelingssamenwerking, gericht tot de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, over emancipatiebureaus;

een, van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, gericht tot de Ministers van Justitie en van Defensie, over de inbeslagname van VVDM-affiches;

een, van A.J. Griek, gericht tot de Stichting Raad van Toezicht voor het Beroepsgoederenvervoer over de weg, over het niet nakomen van c.a.o.-bepalingen;

een, van E. Verkaik, gericht tot de Minister van Verkeer en Waterstaat, over de watervoorziening in midden- en west-Nederland;

een, van het College van Bestuur van de TH-Twente, gericht tot het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, met een motie over het voorontwerp van wet op het wetenschappelijk onderwijs 1981.

Deze afschriften liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies;

8^o. de volgende academische proefschriften:

van A.F. Brand: "Besturen in verandering";

van A. van Oosten: "Crisiscentra in de geestelijke gezondheidszorg";

van P. M. Kempen: "Bedrijfsdiagnose";

van P.C.J. de Koning: "Kwantificeren van factoren ten behoeve van regionale strategische beleidsvorming voor ziekenhuizen";

van H. van der Cammen: "De binnenkant van de planologie";

van E. Lissenberg: "Kinderen spreken recht".

Deze proefschriften zijn opgenomen in de bibliotheek der Kamer.

