

Voorzitter: De Rijk

Tegenwoordig zijn 73 leden, te weten:

Steenkamp, Vogt, Kiers, Vermeer, Kruisinga, Van der Werff, Stam, Schinck, Van Dalen, Eijnsink, Gelderblom-Lankhout, De Rijk, Van der Jagt, Glastra van Loon, Coenemans, Postma, Maassen, Barendregt, Franssen, De Vries, Uijterwaal-Cox, Christiaanse, De Jong, Maris, Oskamp, Feij, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, M. A. van der Meer, Veder-Smit, Von Meijenfeldt, Buijsert, IJmker, Van der Ploeg, Ermen, Van Kuilenburg-Lodder, Wagemakers, Tummers, Hofman, Heijne Makkreel, Burkens, Vis, Van den Bos, Holdijk, De Gaay Fortman, Schuurman, Grol-Overling, Luteijn, De Goede, Van Boven, Van Leeuwen, Van Veldhuizen, Geertsema, Baarveld-Schlaman, Pleumeekers, Bolding, Waltmans, Zoutendijk, Ginjaar, Hendriks, Van Tets, Tiesinga-Autsema, Van der Werf-Terpstra, Struick van Bemmelen, Zoon, Van de Zandschulp, Verbeek, Vonhoff-Luijendijk, Heijmans, Groensmit-van der Kallen, Uijen, Kaland, J. H. B. van der Meer en Zijlstra,

en de heren Van den Broek, minister van Buitenlandse Zaken, De Koning, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Kortevan Hemel, staatssecretaris van Justitie, de heren Koning, staatssecretaris van Financiën, Evenhuis, staatssecretaris van Economische Zaken, en De Graaf, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Voorzitter: Ik deel aan de Kamer mede, dat de heer Steenkamp in verband met het bezoek van een

delegatie uit het Zweedse parlement verhinderd is het begin van deze vergadering voor te zitten.

Ik deel voorts aan de Kamer mede, dat is ingekomen bericht van verhindering, voor 28 en 29 oktober, van de heer Schouten, wegens verblijf in de Verenigde Staten.

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

Herdenking president Samora Machel van Mozambique

De Voorzitter: Waarde medeleden! Afgelopen week vernamen wij het nieuws van de tragische dood van de president van Mozambique, Samora Machel. Vandaag wordt hij te Maputo begraven.

Wij herdenken deze markante Afrikaanse staatsman allereerst als president van de bevrijdingsbeweging Frelimo, die in 1975 zijn land naar de onafhankelijkheid leidde. Met de overdracht van de soevereiniteit was echter de lange mars naar een eigen nationaal bestaan niet beëindigd. Daarom herdenken wij Samora Machel ook als de politieke leider die al zijn krachten gaf aan het bijeenhouden en de opbouw van de jonge natie. Hierbij stond hij voor een reusachtige taak. Burgeroorlog, natuurrampen en hongersvrougen een zware tol, evenals de politieke spanningen in zuidelijk Afrika.

Tijdens zijn bezoek aan ons land in oktober 1983 hebben ook leden van deze Kamer deze Afrikaanse leider leren kennen als een inspirerende persoonlijkheid. Ik moge namens U de hoop uitspreken, dat de grote

inzet van Samora Machel van blijvende invloed zal blijken te zijn voor een betere toekomst van zijn land.

Ik geef het woord aan de minister van Buitenlandse Zaken.

Minister Van den Broek: Mijnheer de Voorzitter! De regering sluit zich graag aan bij de woorden door U gesproken. Met president Machel is ongetwijfeld een vooraanstaand Afrikaans leider heengegaan. Geboren in 1933, begon hij zijn loopbaan als verpleegkundige in een ziekenhuis in de Mozambiquaanse hoofdstad, toen nog Lourenço Marques geheten. In 1961 ontmoette hij Eduardo Mondlane, de oprichter van de bevrijdingsbeweging Frelimo. Hij begon zich actief in te zetten voor de beëindiging van het Portugese bewind in Mozambique.

Zijn leidinggevende kwaliteiten kwamen al snel naar voren. In 1969 volgde hij de vermoorde president van Frelimo, Mondlane, op. In 1975 volgde met de Mozambiquaanse onafhankelijkheid zijn benoeming tot president van Mozambique.

Zijn persoonlijk gezag als een der vaders van de Mozambiquaanse revolutie en naaste medewerker van de oprichter van de huidige regeringspartij Frelimo, Mondlane, speelde een belangrijke rol bij de opbouw van het land in de eerste jaren na de onafhankelijkheid. Kenmerkend voor het denken en handelen van Machel was in het bijzonder zijn zorg voor de ontwikkelingen in geheel zuidelijk Afrika.

Hij speelde in de groep van Frontlijn-staten, de naaste buurlanden van Zuid-Afrika, een actieve rol, overtuigd als hij was dat de problemen van zuidelijk Afrika een gezamenlijke

aanpak door alle landen in de regio vereiste. Zijn overtuigende, warme en inspirerende persoonlijkheid verschafte hem een voorname plaats onder de leiders van de landen in de regio.

Het vliegtuigongeluk dat een einde aan zijn leven maakte gebeurde tijdens de terugreis vanuit de Zambiaanse hoofdstad Lusaka, waar hij overleg had gevoerd met de leiders van andere Afrikaanse staten over de zorgelijke situatie in zuidelijk Afrika. In maart 1984 sloot hij met president Botha van Zuid-Afrika het akkoord van Nkomati, in de hoop daarmee zijn eigen volk een perspectief op een betere toekomst te bieden en bij te dragen aan stabielere verhoudingen in zuidelijk Afrika. Deze daad getuigde van grote politieke moed en bereidheid, zijn overtuiging in concrete daden om te zetten. Het akkoord met buurland Zuid-Afrika gaf aanleiding tot zeer veel kritiek, zowel internationaal als in eigen kring.

Het is een bittere teleurstelling voor de president geweest dat de burgeroorlog in Mozambique desondanks voortwoedde en dat honger en armoede zijn volk en zijn prachtige land bleven teisteren. Zijn dood betekent een groot verlies voor zijn land en voor zuidelijk Afrika als geheel, in een kritieke periode van de geschiedenis van de regio. Juist nu immers is groot leiderschap dringend noodzakelijk om vrede, stabiliteit en voorspoed in zuidelijk Afrika mogelijk te maken.

Ik spreek de hoop uit dat het Mozambiquaanse volk de kracht en de wijsheid zal vinden om in de geest van de overleden president een nieuwe leider aan te wijzen, die Mozambique naar een betere toekomst zal kunnen leiden. Wij gedenken president Machel met groot respect.

(De aanwezigen nemen enige ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

De Voorzitter: Ik deel aan de Kamer mede, dat ik bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering heb ontvangen van de ministers van Justitie en van Financiën en van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

Aan de orde zijn de **stemmingen over drie moties**, ingediend bij het debat over de **zaak Harm Klaas Dost**, te weten:

- de motie-Vogt c.s. (stuk nr. 26a);
- de motie-Vogt c.s. (stuk nr. 26b);
- de motie-Glastra van Loon (stuk nr. 26c).

(Zie vergadering van 30 september 1986.)

De Voorzitter: De heer Glastra van Loon heeft medegedeeld, zijn motie te willen wijzigen. In verband hiermede stel ik voor, de beraadslaging te heropenen.

Daartoe wordt besloten.

□

De heer Glastra van Loon (D66): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb u de tekst overhandigd van een gewijzigde motie, die in de plaats komt van de motie op stuk nr. 26c. In die tekst wil ik nog een kleine wijziging aanbren- gen. Aan het eind van de eerste alinea moeten de woorden 'en veroordeeld' worden geschrapt.

Motie

De Voorzitter: Het lid Glastra van Loon heeft zijn motie op stuk nr. 26c in die zin gewijzigd, dat zij thans luidt:

De Kamer,

sprekt uit, het te betreuren, dat een Nederlander voor een in Nederland begaan feit, waarvoor hij al in overeenstemming met en ter uitvoering van internationale afspraken daaromtrent in Nederland was vervolgd en door de Nederlandse rechter was veroordeeld, ook in de Bondsrepubliek is vervolgd,

steunt het ten deze door de Nederlandse regering gevoerde beleid,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 26d.

□

Staatssecretaris Korte-van Hemel: Mijnheer de Voorzitter! De minister van Justitie heeft enkele weken geleden aanvaarding van de eerder door de heer Glastra van Loon ingediende motie ontraden. Ook aanvaarding van de thans ingediende, gewijzigde motie moet ik ontraden. Er wordt in de motie gesproken van een in Nederland begaan feit, maar er is sprake geweest van een aantal feiten, voor een gedeelte waarvan de heer Dost in Nederland is vervolgd en veroordeeld. Voor een ander deel geldt dat niet.

Ernstiger vind ik echter de toevoeging 'in overeenstemming met en ter uitvoering van internationale afspraken daaromtrent'. Hiertegen maak ik bezwaar. De Nederlandse overheid voert een eigen vervolgingsbeleid. Nederland kent een eigen Wetboek van Strafrecht waarin strafbare feiten zijn omschreven en de heer Dost is op grond van eigen beleid hier te lande vervolgd. Er is een samenloop met het enkelvoudig verdrag van New York en met de wens van de verdragspartijen om aldus te handelen, maar (de strafvervolging is niet gevoerd er is beslist geen beleid gevoerd) om dit verdrag uit te voeren. Voorop blijft staan dat Nederland in dezen een eigen beleid voert.

De minister eindigde de vorige keer zijn betoog met de opmerking dat hij de gang van zaken op een aantal punten betreurt. In de motie staat dat de Kamer het beleid in dezen steunt. Ik kan me voorstellen dat de Kamer het beleid steunt voor zover er spijt wordt betuigd voor gemaakte fouten. Maar dat er fouten gemaakt zijn, blijft dan overeind staan en dat zou ik kwalijk vinden. Mijnheer de Voorzitter, ik ontraad de Kamer aanvaarding van deze motie.

De heer Christiaanse (CDA): Voorzitter! In verband met deze verklaring van de staatssecretaris verzoek ik u, de vergadering tien minuten te schorsen om ons de gelegenheid te geven, ons nader te beraden.

De **Voorzitter**: Daar heb ik geen bezwaar tegen.

De vergadering wordt van 11.00 uur tot 11.10 uur geschorst.

De **Voorzitter**: Ik geef de leden gelegenheid het woord te voeren, voor zover het niet het afleggen van een stemverklaring betreft. Stemverklaringen komen straks aan de orde.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66): Mijnheer de Voorzitter! De staatssecretaris heeft drie redenen genoemd om aanvaarding van mijn motie te ontraden. Het komt mij voor dat alle drie de redenen berusten op misvattingen van logische aard, respectievelijk logisch niet steekhoudend zijn. Ik zal daarom niet op de materiële kant van de zaak, maar uitsluitend op het logische aspect ervan ingaan.

1. De motie betreft uitsluitend het feit waarvoor de heer Dost in Nederland is veroordeeld en heeft dus geen betrekking op andere feiten, waarvoor hij bovendien in Duitsland is vervolgd. Het technische mankement dat de minister de vorige vergadering op de valreep meende te constateren doet zich derhalve naar mijn mening gewoon niet voor.

2. Het Nederlandse beleid is ter uitvoering van onze eigen strafwetten. Uiteraard, maar het komt mij voor dat dit niet uitsluit dat het tevens in overeenstemming is met en ter uitvoering van internationale afspraken. Het is gewoon niet voorstelbaar dat Nederland een verdrag zou sluiten en vervolgens hier een beleid zou voeren dat, hoewel de handtekening onder dat verdrag staat, daarvan afwijkt. Ik neem althans niet aan, dat dit door de staatssecretaris is bedoeld.

3. Er zouden fouten te betreuren zijn, maar hier wordt juist het beleid van de regering gesteund. Het spreekt vanzelf dat fouten die zijn gemaakt, geen deel uitmaken van een beleid. Ik meen daarom dat ook dat bezwaar – logisch alleen al – zonder grond is.

□

De heer **Vogt** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! De Motie van de heer Glastra van Loon koppelt naar het inzicht van de PSP-fractie twee dingen die niet te koppelen zijn. Het eerste, namelijk het betreuren, is iets

wat wij nog wel willen onderschrijven, hoewel wij het zwak vinden uitgedrukt.

Het tweede, het steunen van de regering in haar beleid, is iets wat wij onder geen beding willen of kunnen onderschrijven. Wij zijn namelijk van mening dat de Nederlandse regering door de gemaakte fouten, een grote medeverantwoordelijkheid heeft voor het drama van de arrestatie en de uitlevering van de heer Dost door Spanje aan de Duitse Bondsrepubliek. Dat klemt temeer door de onjuistheid, of minstens de onvolledigheid, van het antwoord van de staatssecretaris mevrouw Korte-van Hemel.

Zij zei immers op 30 september, volgens de Handelingen op bladzijde 23, naar aanleiding van de door mij naar voren gebrachte beschuldiging dat de uitlevering door Spanje aan de Bondsrepubliek incorrect was geweest: 'In contacten tussen mijn medewerkers op het ministerie en de Nederlandse raadsman is herhaaldelijk gesteld dat een dergelijke stelling met documenten, te weten met het Duitse uitleveringsverzoek en de beslissing daarop van de Spaanse regering, behoort te worden gestaafd. Bedoelde raadsman is echter niet tot overlegging van deze stukken overgegaan. Daarom zijn de minister van Justitie en ik niet bereid ervan uit te gaan dat de Duitse regering onjuist tegenover de Spaanse regering heeft gehandeld.'

Mijnheer de Voorzitter! De raadsman heeft intussen een brief aan de minister van Justitie gestuurd met een afschrift aan alle fracties in Eerste en Tweede Kamer, zoals in mijn exemplaar stond, waarin hij mededeelt dat het ministerie precies op de hoogte was van de reden waarom het hem niet eerder mogelijk was, de bedoelde stukken die intussen wel werden overhandigd, te overleggen en dat bovendien het Nederlandse consulaat op de laatste dag van het proces in de zaak tegen de heer Dost een vertegenwoordiger heeft gestuurd, die daar heeft kunnen horen dat de gebruikte beschuldiging van import van hasjies, waarop de uitlevering gebaseerd was, onjuist was.

Ik hoop dat het antwoord van de staatssecretaris uitsluitend berust op een gebrek aan communicatie tussen de diverse Nederlandse instanties die zich met deze zaak hebben beziggehouden. Ik ga tenminste vooralsnog niet uit van misleiding. Maar ook bij een gebrek aan communicatie is dat, na zoveel fouten van de Nederlandse overheid, onvergeeflijk.

Omdat wij alleen voor of tegen de gehele motie kunnen stemmen en het bij tegenstemmen zou lijken dat wij de arrestatie en de berechting van de heer Dost niet zouden betreuren, terwijl het bij voorstemmen zou blijken alsof wij een stuk medeverantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid niet zouden onderkennen, blijft ons niets anders over dan tijdens de stemming de zaal te verlaten.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, bij zitten en opstaan over de moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van korte **stemverklaringen**.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De beide moties die zijn ingediend door de heer Vogt, zullen niet de steun van mijn fractie krijgen. Ik moge korthedshalve verwijzen naar de argumenten die ter zake door de bewindslieden zijn aangevoerd.

Wat de motie van de heer Glastra van Loon betreft: Mijn fractie acht de gang van zaken rond de kwestie-Dost in bepaalde opzichten weinig gelukkig. Zij betreft daarbij ook de omstandigheid dat de heer Dost in West-Duitsland ten dele voor dezelfde feiten is vervolgd als waarvoor hij eerder in Nederland is veroordeeld.

Voor zover mijn fractie bekend is, heeft de vervolging in West-Duitsland plaatsgevonden op grond van en met inachtneming van de daar geldende rechtsregels, waarna de onafhankelijke Duitse rechter een veroordeling heeft uitgesproken. Daartegen is hoger beroep aangetekend, zodat de zaak thans nog sub iudice is. Onder deze omstandigheden acht een meerderheid van mijn fractie het niet opportuun, een waarde-oordeel uit te spreken zoals in de motie is verwoord. Een kleine minderheid van de fractie ziet echter in die omstandigheden geen aanleiding om haar steun aan de motie te onthouden.

□

De heer **Van Veldhuizen** (PvdA):
Mijnheer de Voorzitter! Dit zijn drie
korte stemverklaringen.

Wat de motie van de heer Vogt op
stuk nr. 26a betreft heeft de minister
van Buitenlandse Zaken in een vorige
vergadering erop gewezen, dat de
door de heer Vogt genoemde punten
geen aanvaardbare redenen kunnen
opleveren om de zaak aan een
internationale instantie voor te
leggen. Wij kunnen ons in dat
oordeel vinden. Wij zullen deze motie
dan ook niet steunen. Wij zijn
overigens moeilijker tot dit oordeel
gekomen dan uit deze woorden blijkt,
omdat de gehele gang van zaken
rond de heer Dost toch een uiterst
onbevredigend gevoel achterlaat.

Verder blijkt uit deze motie de ook
ons aansprekende wens om dit
gebeuren te corrigeren. Daarvoor
bestaan echter andere wegen. Die
wegen zijn door de regering al een-
en andermaal bewandeld. De
regering heeft zich ook bereid
verklaard die andere middelen bij de
voortduurt aan te grijpen. Gelukkig
staan ook de heer Dost zelf nog
wegen ter beschikking.

De andere motie van de heer
Vogt, op stuk nr. 26b, achten wij
geheel overbodig. Alles wat daarin
wordt gevraagd, is gedaan, toegezegd
of geregeld. De minister van Justitie
heeft aangegeven, dat de bestaande
regelingen eigenlijk maar één leemte
bevatten, namelijk dat zij er niet in
voorzien hoe een gemaakte fout
hersteld kan worden. De minister
heeft juist op dit punt toegezegd, dat
hij dit zou inbrengen in het overleg
met zijn Westduitse ambtgenoot.

De heer Glastra van Loon heeft
zijn motie, die ons aanvankelijk zeer
duidelijk was, verrijkt met een
passage die dat kenmerk wat minder
had, hoewel zij blijkens de toelichting
ter verduidelijking is toegevoegd. Die
passage wekt immers de indruk, dat
er eenduidige internationale afspra-
ken bestaan. Dat blijkt nu juist in dit
geval niet zo te zijn. Elke staat houdt
een ruime eigen interpretatiemarge
en een eigen beleidsmarge. De
staatssecretaris heeft daarop ook
gewezen.

Wij begrijpen echter, dat de heer
Glastra van Loon met deze toevoeging
niets anders heeft willen zeggen dan
dat het Nederlandse vervolgingsbe-
leid blijft binnen het kader van het
desbetreffende verdrag en dus geen
internationale correctie van welke

aard dan ook nodig heeft. Met die
stellingname kunnen wij instemmen.
Wij zullen deze motie dus steunen,
ook in het vertrouwen dat de regering
haar toch zal willen opvatten als een
aansporing om voort te gaan op de
bij deze zaak, na de gemaakte
fouten, ingeslagen weg.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de
Voorzitter! Sprekend namens de
fracties van GPV, RPF en SGP heb ik
de eer, u ons standpunt ten aanzien
van de ingediende moties te verklaren.

Wat de twee moties van de heer
Vogt c.s. betreft, valt het op dat
daarin iets van de regering wordt
gevraagd waarvan zij de wenselijkheid
of noodzakelijkheid niet inziet. Die
zienswijze huldigen ook wij. Boven-
dien zijn deze moties dan ook nog
met zo veel woorden ontraden.

Wat de gewijzigde motie van de
heer Glastra van Loon betreft: deze
blijkt het door de regering gevoerde
beleid te willen steunen. De regering
blijkt daaraan echter geen behoefte
te hebben. Bovendien – en dat weegt
zwaarder voor ons – zijn de woorden
‘ten deze’ van de motie voor ons niet
volkomen duidelijk. Wij weten niet
goed wat daarachter allemaal schuil
zou kunnen gaan.

In het interpellatiedebat hebben
onze fracties duidelijk te kennen
gegeven dat zij het zeer betreuren
dat in deze zaak fouten zijn gemaakt,
fouten die ook door de regering zijn
erkend en waarvan is verklaard dat
– voor zover herstel al niet mogelijk
blijkt – in elk geval herhaling zal
worden voorkomen. Die toezegging
is voor ons voorshands toereikend.
Aan het betuigen van verder reikende
steun aan het beleid van de regering
bestaat onzerzijds geen behoefte.

Om deze redenen zullen wij tegen
alle drie moties stemmen.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66):
Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie
zal haar stem niet kunnen geven aan
de beide moties van de heer Vogt,
om dezelfde redenen als door de
woordvoerder van de Partij van de
Arbeid, de heer Van Veldhuizen, hier
zijn uiteengezet.

Ten aanzien van mijn eigen motie
hoef ik geloof ik niet duidelijk te
maken dat mijn fractie daar voor zal
stemmen.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD):
Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie
zal ook de beide moties van de heer
Vogt niet steunen, om redenen die in
de discussie ook van regeringszijde
reeds ampel zijn uiteengezet. Ik hoef
daar niet nader op in te gaan.

Over de motie van de heer Glastra
van Loon is mijn fractie verdeeld. Een
grote minderheid van de fractie heeft
aan deze motie geen behoefte en zal
er derhalve tegen stemmen. Een
kleine meerderheid ziet de motie als
een steunbetuiging voor het beleid
van de regering, en ziet er bovendien
een aansporing tot een betere
internationale afstemming in, en zal
daarom deze motie steunen.

In stemming komt de motie-Vogt c.s.
(26a).

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de
aanwezige leden van de fracties van
de PSP, de CPN en de PPR voor deze
motie hebben gestemd en die van de
overige fracties ertegen, zodat zij is
verworpen.

In stemming komt de motie-Vogt c.s.
(26b).

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat
deze motie is verworpen met
dezelfde stemverhouding als de
vorige.

In stemming komt de gewijzigde
motie-Glastra van Loon (26d).

De **Voorzitter**: Over deze motie
wordt hoofdelijke stemming verlangd.

Voor stemmen de leden:

Maris, Oskamp, Leyten-de Wijker-
slooth de Weerdesteyn, M. A. van
der Meer, Von Meijenfheldt, IJmkers,
Van der Ploeg, Ermen, Van Kuilen-
burg-Lodder, Tummers, Hofman,
Heijne Makkreel, Burkens, Vis, Van
den Bos, De Gaay Fortman, De
Goede, Van Veldhuizen, Geertsema,
Baarveld-Schlaman, Bolding,
Zoutendijk, Van der Werf-Terpstra,
Zoon, Van de Zandschulp, Verbeek,
Vönhoff-Luijendijk, Heijmans,
Vermeer, Stam, Schinck, Gelderblom-
Lankhout, Glastra van Loon, Maassen
en de Voorzitter.

Tegen stemmen de leden:

De Vries, Uijterwaal-Cox, Christiaanse, De Jong, Feij, Veder-Smit, Buijsert, Wagemakers, Holdijk, Schuurman, Grol-Overling, Luteijn, Van Boven, Pleumeekers, Waltmans, Ginjaar, Hendriks, Van Tets, Struick van Bemmelen, Kiers, Kruisinga, Van der Werff, Van Dalen, Eijsink, Van der Jagt, Coenemans, Postma, Barendregt en Franssen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de gewijzigde motie met 35 tegen 29 stemmen is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

– **Enkele correcties inzake enige wetten betreffende de gemeentelijke indeling (18809);**

– **Verbeteringen inzake een wet betreffende de gemeentelijke indeling (19304);**

– **Wijziging van de gemeentelijke indeling door grenswijziging tussen de gemeenten Brederwiede en Zwartsluis (19056);**

– **Wijziging van de Brandweerwet 1985 en de Rampenwet (19485);**

– **Wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 inzake controle op de administratie, uitgaven op rekeningen buiten het begrotingsverband en aanbesteding van werken (Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 1976) (19431);**

– **Intrekking van het Machtigingsbesluit geldzuivering en de Wet afwikkeling Geldzuivering (19452);**

– **Wijziging van artikel 1811 van het Burgerlijk Wetboek (19490).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

– **Wijziging van de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386) (19419);**

– **Wijziging van de Prijzenwet (19374).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Kiers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Aan de orde zijn de wetsvoorstellen nr. 19419 inhoudende een wijziging van de Drank- en Horecawet en nr. 19374 inhoudende een wijziging van de Prijzenwet.

De drie wijzigingen van de Drank- en Horecawet, te weten de bevoegdheden toe te kennen aan het bedrijfschap horeca c.q. aan het hoofdbedrijfsschap voor de detailhandel, voor de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing inzake eisen van kredietwaardigheid, handelskennis en vakbekwaamheid met bovendien een herziening van het systeem van afgifte van bovengenoemde verklaringen, is een goede zaak. Voor de plus minus 40.000 ondernemingen in deze branche waar juist veel wisselingen van ondernemers voorkomen, zullen de genoemde wijzigingen de vestigingsprocedures zeker niet vertragen, terwijl het bovendien kostenbesparend is voor het ministerie van Economische Zaken.

Mijnheer de Voorzitter! De fractie van het CDA ondersteunt volledig dit wetsvoorstel.

De voorgestelde wijziging van artikel 2b van de Prijzenwet (19374) maakt het mogelijk, bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat een ondernemer, indien hij in reclameteksten of catalogi vrijwillig prijzen noemt, tevens de PPS – prijs per standaardhoeveelheid – moet vermelden. De wijziging berust op een richtlijn die op 19 juni 1979 door de Raad van de EEG is vastgesteld. Doel van deze richtlijn is het bevorderen van de prijsdoorzichtigheid van de consument. Die zaak ondersteunen wij volledig.

Het opmerkelijke is echter dat de voorgestelde wijziging deze prijsdoorzichtigheid niet bevordert doch juist tot prijsdoorzichtigheid leidt. De staatssecretaris heeft kennelijk vergeten, te laten onderzoeken hoe de voorgestelde wijziging in de praktijk uitpakt. Al had hij maar eens een folder van zijn kruidenier genomen met daarin naast de van/voor-prijs plus de aanbiedingsprijs ook nog de vermelde prijs per standaardhoeveelheid. De staatssecretaris had door de bomen het bos niet meer gezien.

Werkt de voorgestelde wijziging voor de consument eerder in zijn of haar nadeel dan in zijn of haar voordeel, voor het bedrijfsleven betekent zij toch weer een lastenver-

zwinging die gepaard gaat met veel rompslomp. Voor welk artikel op de folder geldt de verplichting nu wel en voor welk niet? Zou het niet meer duidelijkheid verschaffen, één prijs per artikel te moeten vermelden? Heeft de staatssecretaris binnen de algemene maatregel van bestuur niet de mogelijkheid hieraan zijn toestemming te verlenen? Heeft de Economische Controledienst geen belangrijker dingen te doen dan foldertjes te controleren?

Mijnheer de Voorzitter! De genoemde problematiek concentreert zich niet alleen binnen de levensmiddelen maar ook in de textielbranches, speciaal de mode, en vooral bij service verlenende bedrijven. Bovendien verhoogt het de kansen op fouten bij de zogenaamde kassa-computer. Er staan namelijk op het artikel twee streepjesprijzen, de prijscodering, waardoor de consument benadeeld kan worden wanneer de PPS wordt betaald.

Deze wetswijziging berust op een aan ons land opgelegde EG-richtlijn. Ik constateer, dat wij aan de late kant zijn met de behandeling van dit wetsvoorstel. De richtlijn was namelijk van 19 juni 1981. Ik neem dan ook aan, dat veel landen reeds ervaring hebben opgedaan met de uitwerking van die richtlijn. Ik wil de staatssecretaris verzoeken, te laten onderzoeken hoe dit probleem is opgelost in andere EG-lidstaten en hoe dit is uitgewerkt en toegepast.

Mijnheer de Voorzitter! In de nota naar aanleiding van het verslag op stuk nr. 6 wordt op blz. 4 opgemerkt, dat de voor het bedrijfsleven voortvloeiende lasten uiterst gering zullen zijn. Dit is wel een zeer sterke minimalisatie. Indien bedrijven een investering in de automatisering hebben gedaan en indien het personeel geschoold c.q. steeds weer herschoold c.q. bij opvolging geïntroduceerd wordt, dan is de omrekening PPS eenvoudig uit te voeren.

Maar de kleine bedrijven komen bijkans voor een onmogelijkheid te staan. Een uitzondering voor kleine bedieningszaken is dan ook beslist onvoldoende. Hiervan zou iedere ondernemer in het midden- en kleinbedrijf met één vestiging of met één supermarkt moeten worden uitgezonderd. Dat geldt zelfs voor een ondernemer met twee vestigingen. Het kostenverhogende aspect wordt hier beslist onderschat.

Zaak-Harm Dost
Gemeentelijke indeling
Gemeentelijke herindeling
Brandweerwet/Rampenwet
Comptabiliteitswet

Geldzuivering
Burgerlijk Wetboek
Drank- en Horecawet
Prijzenwet

Mijnheer de Voorzitter! Zou het niet van een verstandiger beleid getuigen indien dit soort zaken in de toekomst zorgvuldiger wordt overwogen, alvorens verplichtingen binnen de EG worden aangegaan? Dit om een janboel, zoals hier ontstaat, te voorkomen. Nogmaals: ik verzoek de staatssecretaris, geen algemene verplichting in te stellen.

Mijnheer de Voorzitter: Na alle kritiek op dit wetsvoorstel betreffende de wijziging van de Prijzenwet zal de CDA-fractie haar goedkeuring hieraan niet onthouden. Wij maken er echt geen halszaak van. Maar op de gestelde vragen verwacht ik gaarne van de staatssecretaris een antwoord.

□

Staatssecretaris **Evenhuis**: Mijnheer de Voorzitter! Het is mij een eer, vandaag in uw midden te zijn om voor het eerst in deze Kamer te mogen spreken.

Ik dank de CDA-fractie voor de instemming die zij heeft betuigd met de wijziging van de Drank- en Horecawet. Het wetsvoorstel betreft de overdraging van een uitvoerende opdracht – een opdracht die wordt uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken – aan het bedrijfsleven zelf.

Over de wijziging van de Prijzenwet moet mij van het hart, dat wij in Nederland op dit moment voornamelijk uitvoerend bezig zijn omdat sprake is van uitvoering van een EG-richtlijn. Het feit dat er een dergelijke richtlijn is, verplicht de lid-staten om de richtlijn ook uit te voeren. Daarvoor staat een bepaalde termijn, namelijk vijf jaar. Die termijn kan eventueel met vijf jaar worden verlengd. Daarna moet dat dus zijn gebeurd. Daarmee zijn wij op dit moment bezig.

Het is nu eind 1986, dus wij zijn al wat aan de late kant. De heer Kierst heeft dat naar mijn oordeel terecht opgemerkt. Ik voeg eraan toe, dat in het feit dat de lid-staten dit tegelijk moeten uitvoeren, de reden is gelegen waarom op dit moment niet afdoende antwoord kan worden gegeven op de vraag van de heer Kiers naar de ervaringen die in de andere lid-staten met de uitvoering van de richtlijn zijn opgedaan.

Ik wil hem wel toezeggen, dat wij deze problematiek nauwlettend in de gaten zullen houden. Er mag namelijk niet een overbureaucratisering op grond van deze richtlijn tot stand

komen, waarover de heer Kiers zijn zorg uitsprak. Dat zou niet dienstig zijn ten aanzien van de gang van zaken in het bedrijfsleven en in de individuele ondernemingen. Dat zou ook niet consumentvriendelijk zijn; daarover ben ik het ook met de heer Kiers eens. Het geldt dus voor beide partijen die op die markt opereren.

Wij voeren de richtlijn minimaal uit, als het gaat om dit soort zaken. Tegen de achtergrond van het feit dat het gaat om uitvoering van die richtlijn, merk ik op dat het punt van de van/voor-prijs geen probleem is.

Bij de reële prijs moet namelijk alleen de prijs per standaard eenheid worden vermeld. De uitvoering van de richtlijn betreft deze zaak. De zogenaamde misleidende prijsvergelijking moet afzonderlijk worden bezien en is nu dus niet aan de orde.

Er is gevraagd naar de verplichting van de artikelen. Ik merk op dat een regeling voor levensmiddelen de inzet van deze richtlijn is. Ik wil overigens niet onopgemerkt laten dat in EG-verband op dit moment wordt bekeken of niet ook voor andere artikelen een dergelijke richtlijn moet worden ontworpen. Bij de bespreking daarvan – daarom is het nuttig dat wij daar hier even over spreken – kunnen de opmerkingen van de heer Kiers in onze beoordeling van hetgeen wordt voorgesteld, worden meegenomen.

De Economische controledienst heeft heel belangrijke zaken te doen. Het controleren van de folders vloeit, of je dat nu leuk vindt of niet, logischerwijze voort uit het feit dat deze richtlijn wordt ingevoerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van een aantal andere opmerkingen die de heer Kiers heeft gemaakt over kosten en dergelijke. Ik wil in algemene zin zeggen dat wij ons ertoe hebben gezet, ook in overleg met het bedrijfsleven, om deze richtlijn zo minimaal mogelijk uit te voeren. Een aantal zaken is in dit land op zichzelf niet slecht geregeld.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel **Verhoging van de tarieven van de accijns van minerale oliën alsmede verhoging van de LPG-toeslag (19612)**.

De **Voorzitter**: De voorzitter van de commissie voor Financiën, de heer Christiaanse, heeft mij gevraagd even het woord te mogen voeren.

□

De heer **Christiaanse** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Voor deze vergadering heb ik als voorzitter van de vaste commissie voor Financiën uit de Eerste Kamer een brief ontvangen van de staatssecretaris van Financiën, gedateerd 24 oktober 1986. Deze is inmiddels ook gedistribueerd aan de leden van de commissie. Ik hecht er evenwel aan, deze brief voor te lezen. De brief luidt als volgt.

'Naar aanleiding van publikaties in de media over het voorbarig toepassen van de verhoging van de LPG-toeslag in de motorrijtuigenbelasting deel ik u het volgende mede.

In verband met het tijdstip van de kamerbehandeling en het voorziene tijdstip van inwerkingtreding van het wetsontwerp tot verhoging van de tarieven van de accijns van minerale oliën alsmede verhoging van de LPG-toeslag (wetsvoorstel nr. 19612) heb ik het ambtelijk apparaat uitdrukkelijk opdracht gegeven de vervolgaangifte motorrijtuigenbelasting met het huidige tarief te verzenden. Deze opdracht blijkt uit de bijgevoegde brief aan het Hoofd van het Centraal bureau motorrijtuigenbelasting.

In strijd met deze opdracht zijn per 17 oktober 1986 toch vervolgaangiften met het nieuwe tarief verzonden. Nadat ik dit heden heb geconstateerd heb ik het ambtelijk apparaat opdracht gegeven onmiddellijk de ten onrechte tot een te hoog bedrag verzonden vervolgaangiften ambtshalve te herstellen.

Ik betreur de geschetste gang van zaken ten zeerste.

Deze brief is ondertekend door de staatssecretaris van Financiën, mr. H. E. Koning.

Voorzitter! Als voorzitter van de vaste commissie voor Financiën wil ik nu alleen, na consultatie van de fracties die het woord voeren over dit wetsvoorstel, opmerken het volstrekt juist en vanzelfsprekend te achten is dat de staatssecretaris deze actie heeft ondernomen en deze brief aan de Kamer heeft geschreven.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Zoon** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Met het voorstel tot accijnsverhoging dat vandaag aan de orde is, wordt beoogd het voordeel dat burgers en bedrijven van de olieprijsdaling ondervinden voor een deel af te romen. Aangezien de accijnsverhoging wordt voorgesteld in de sector waar ook de voordelen aan de dag treden, is zij een redelijker maatregel dan de algemene b.t.w.-verhoging die wij hier enkele weken geleden hebben behandeld.

Uit de mededeling van de staatssecretaris op bladzijde 548 van de Handelingen van de Tweede Kamer dat hij de accijnsverhoging een geschikter instrument vindt dan de andere instrumenten, begrijp ik tot mijn genoegen dat hij het roerend met ons eens is. Dat overkomt ons niet iedere dag. Ondanks deze eenstemmigheid heb ik toch enkele vragen en opmerkingen.

De regering zegt in de memorie van toelichting toe de lastenverzwaring op enigerlei wijze als lastenverlichting in de jaren na 1987 terug te zullen geven naarmate de energieprijs oploopt. In het verslag hebben wij gevraagd wat met die laatste voorwaarde precies wordt bedoeld. De bewindslieden antwoorden dat de ruimte voor de teruggave wordt bepaald door de mate waarin de aardgasbaten, inclusief de doorwerking van de accijnsverhoging, bij het oplopen van de olieprijsen uitgaan boven de verwachtingen in het regeerakkoord of de meerjarenramingen. Ik had het, gezien de korte tijd die ons voor de behandeling van dit wetsvoorstel ter beschikking stond, wel zo aardig gevonden als dit antwoord met een getallenvoorbeeld was verduidelijkt, maar dat is niet gebeurd. Daarom kom ik er zelf maar mee.

Op bladzijde 42 van de Miljoenennota worden aardgasbaten voor 1987 op tien miljard gulden geraamd en voor 1989 op 9,9 miljard gulden. Begint de toegezegde belastingverlichting nu zodra de aardgasopbrengst in 1989 de 9,9 miljard gulden – let wel: dat is minder dan de opbrengst in 1987 – overschrijdt?

Een ander aspect van de toezegging is de vorm waarin de teruggave zal plaatsvinden. Het kabinet laat dit vooralsnog open, maar er bestaat, zie de motie-Van Amelsvoort in de Tweede Kamer, in enkele politieke groeperingen een voorkeur voor een

verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Deze wijze van teruggave zou naar onze mening onjuist zijn. Wanneer de noodzaak voor de lastenverzwaring komt te vervallen en het de bedoeling is haar ongedaan te maken, ligt het voor de hand allereerst de maatregel die bij uitstek vanwege die noodzaak was genomen, terug te draaien.

Belangrijker is dat degenen die het minst van de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting profiteren, ook veelal degenen zijn die van de met de accijnsverhoging gepaard gaande stijging van de kleinverbruikersprijs het meeste nadeel ondervinden. Voorts is het de vraag of het terecht is de van de accijnsverhoging uitgaande grenseffecten, dat wil zeggen tanken en kopen over de grens, te laten bestaan.

De bewindslieden zijn van mening dat de grenseffecten door de accijnsverhoging in betrekkelijk geringe mate worden vergroot. Het antwoord op onze vraag waarop die mening is gebaseerd, sterkt ons in het vermoeden dat zij in feite berust op veronderstellingen ten aanzien van het gedrag van automobilisten en nauwelijks op feitelijke waarnemingen van dat gedrag. De persoonlijke waarnemingen van de staatssecretaris in Nieuweschans, waarvan hij uitvoerig melding heeft gemaakt in de Tweede Kamer, kunnen voor dit laatste moeilijk als maatgevend worden beschouwd.

Als aanvulling op zijn eigen waarnemingen had hij misschien de onlangs benoemde burgemeester van Heerlen eens kunnen vragen hoe de verwachtingen in het grensgebied van Zuid-Limburg zijn. Deze burgemeester heeft zich in een vorige functie zo vaak over de problematiek van het midden- en kleinbedrijf uitgelaten en zoveel winkels geopend dat hij over de grenseffecten vast wel een verstandig woord had weten te zeggen.

De minister en de staatssecretaris hebben gelijk als zij zeggen dat de grenseffecten met vele aspecten samenhangen en dat behalve accijnsverhogingen ook andere factoren een rol spelen, zoals prijsverschillen van andere goederen. Of daardoor de gevolgen van accijnsverhogingen niet geïsoleerd kunnen worden gezien, betwijfel ik. Een beetje onderzoeker komt daarmee een heel eind. De bewindslieden zullen toch wel inzien dat zij, wanneer zij herhaaldelijk zeggen dat

de grenseffecten in de beschouwingen zijn betrokken en dat zij die effecten niet onderschatten, dan de vraag voorgelegd krijgen op welke gegevens hun verwachting is gebaseerd dat geen belangrijke effecten zullen optreden. Die vraag ligt te meer voor de hand nu zij evenzovele malen opmerken hoe moeilijk het is om die effecten te schatten.

Is overigens over de accijnsverhoging overleg gepleegd in Beneluxverband?

In de Tweede Kamer is nog even gesproken over de door de directeur-generaal van energie geopperde mogelijkheid om de koopkrachtmutaties die optreden als gevolg van meen tegenvallers in de gasopbrengsten, te compenseren door middel van een specifiek BTW-tarief oë energiedragers. Ten behoeve van een goede timing zou aan dat specifieke tarief een wiebeltax-achtig automatisme kunnen worden gegeven. De staatssecretaris zei daarvoor niet te voelen; hij vindt twee b.t.w.-tarieven al erg genoeg. Hij vreest bovendien dat, als de energie eenmaal in een derde b.t.w.-tarief is ondergebracht, andere zaken daarop zullen volgen. Dat lijkt mij niet zo'n sterk argument. Er zullen weinig of geen zaken zijn wier volume- of prijsontwikkeling zulke verstrekkende gevolgen heeft als de energiedragers. Wanneer als reden voor zo'n speciaal b.t.w.-tarief die verstrekkende gevolgen worden genoemd, behoeven wensen om ook andere goederen erin onder te brengen niet te worden gehonoreerd.

Waarom wordt overigens geen vaste prijs voor energiedragers afgesproken? Het verschil tussen de vastgestelde en de marktprijs is dan de accijns die fluctueert. Op die manier wordt voorkomen dat de economie en de overheidsfinanciën in het bijzonder worden beïnvloed door olieprijsen waarop, laat men dat nu maar toegeven, geen peil is te trekken en waarvoor geen betrouwbare prognoses te maken zijn.

In de Tweede Kamer is gesproken over de positieve gevolgen die de accijnsverhoging heeft voor de winsten van enkele oliemaatschappijen. De heer Wöltgens heeft een motie ingediend waarin de regering wordt uitgenodigd in overleg met die oliemaatschappijen tot een regeling te komen die voorkomt dat de accijnsverhoging op huisbrandolie tot extra winst voor die maatschappijen leidt. Het leek er enigszins op dat

werd gepoogd de heer Wöltgens van het kastje naar de muur te sturen. De minister van Financiën zei bij de algemene beschouwingen dat dit onderwerp bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel thuishoort. De staatssecretaris verwees de motie aanvankelijk naar de algemene beschouwingen en vervolgens naar de nog komende behandeling van het begrotingshoofdstuk Economische Zaken.

In deze Kamer zijn alle mogelijkheden nog open: het wetsvoorstel is thans aan de orde, de algemene beschouwingen komen binnenkort en de begroting van Economische Zaken zal in februari a.s. op de agenda komen. Ons staan alle kastjes en muren nog ter beschikking. Daarom hechten wij eraan in ieder geval nu te zeggen hoezeer wij het betreuen dat de regering niet bereid is de verdeling van de aardgasbaten ter discussie te stellen. Als wij zien met welke vaak ingrijpende maatregelen zij de gevolgen van de daling van de aardgasbaten te lijf gaat, zou een gesprek met de winningsbedrijven naar onze mening alleszins voor de hand hebben gelegen.



De heer **Barendregt** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Wie van de leden van de vaste Commissie voor Financiën had de vorige week, toen wij in het verslag onze waardering uitspraken aan het adres van de staatssecretaris voor zijn achtung en respect voor deze Kamer, kunnen vermoeden dat een onderdeel van deze wetsvoorstellen al enkele weken werd toegepast. Uiteraard was dat zonder zijn medeweten en zeker niet in opdracht van hem. In zijn brief aan de Kamer, die de heer Christiaanse zojuist heeft voorgelezen, heeft hij dat gelukkig ook toegegeven. Die brief heeft de staatssecretaris er waarschijnlijk voor behoed dat er een andere brief door de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer naar de minister-president was gestuurd waarin zijn aftreden werd geëist. De staatssecretaris zou ook dan gesproken hebben van een voorbarige daad. Wij trekken verder uit deze voorbarige heffing ook geen conclusies. Wel wijs ik erop dat door het departement terdege gecontroleerd moet worden of de zaak ook goed wordt afgewikkeld.

Dit wetsvoorstel is in de Tweede Kamer geen uitbundige ontvangst ten deel gevallen. Daar is tijdens de

behandeling zelfs enige reserve tegenover het wetsvoorstel uitgesproken. Ook wij hebben in het voorlopig verslag onze reserves duidelijk naar voren gebracht. Die zijn gebaseerd op onze bezwaren tegen een verzwaring van de belastingdruk voor de burgers. Die belastingdruk is immers reeds lang veel te hoog. Van vrijwel alle kanten wordt beoogd dat lastenverlichting dringend gewenst is. Wij moeten echter constateren dat de overheid daarvan zelf nog maar heel weinig heeft gerealiseerd. Ook in dit geval hebben de internationale energieprijzen tot een verlaging van de kosten geleid en niet het beleid van de overheid. Uiteraard vormt deze verlaging een welkome bijdrage aan de verlaging van de produktiekosten en de kosten van levensonderhoud. Vele landen om ons heen doen daar hun voordeel mee. Onze regering meent echter deze voordelen te moeten afromen. Als iets wordt afgeroomd wordt het beste ervan afgehaald, de room. Met dit voorstel wordt het beste, dat aan de burgers en het bedrijfsleven toekomt door de verlaging van de energieprijzen ten gevolge van de internationale ontwikkelingen, door de overheid afgeroomd.

De daling van de aardgasbaten is voor de helft het gevolg van het aflopen van contracten. Het was al jarenlang bekend dat dit zou gebeuren. Het is wel gesignaleerd, maar niet in het beleid van de laatste jaren verdisconteerd. Dat zal de regering toch moeten toegeven. Nu wordt de rekening gepresenteerd aan de energieverbruikers en aan het wegverkeer. Dat wegverkeer betaalt al 11 miljard aan verkeersbelasting. Ik heb berekend dat de gemiddelde automobilist als gevolg van dit wetsvoorstel en de inmiddels toegepaste verhoging van de b.t.w. met 1% een lastenverzwaring van ongeveer 300 gulden per jaar zal treffen.

Ik ben uitgegaan van 25.000 kilometer en twaalf cent per liter. Dan kom ik op f 300, en dat terwijl de accijnzen op de minerale oliën in de laatste drie jaar al met ruim 40% zijn verhoogd. Ik heb de laatste jaren nooit een verlaging gezien. De kosten van levensonderhoud stijgen met deze tariefsverhoging, zo heb ik uit de memorie van antwoord begrepen, met een half procent.

Dat wij internationaal steeds verder uit de pas gaan lopen wordt duidelijk in de grensgebieden. Wij

zijn van oordeel dat dit zijn uitwerking niet zal missen, niet alleen in de grensgebieden, maar voor het hele land. Ik heb de indruk dat de regering de nadelige gevolgen van het wetsvoorstel te veel bagatelliseert, voor de grensgebieden en voor het hele land. Wij doen daar in ieder geval niet aan mee.

Wij kunnen niet doorgaan met het verhalen van de nadelige gevolgen van het overheidsbeleid, dat resulteert in gigantische begrotingstekorten, op de maatschappij. Dat zal onze positie in internationaal verband schaden. Er zal meer in eigen vlees moeten worden gesneden door de regering, willen wij voorkomen dat onze volkskracht wordt gebroken door de loodzware lastendruk.

Wij zijn er ook van overtuigd dat er evenwicht in de begroting moet worden bereikt, maar dan niet via incidentele noodmaatregelen, maar via structurele ingrepen. Ik hoop daar bij de algemene beschouwingen in deze Kamer nog op terug te komen. Aangezien de dekkingsvoorstellen voor de begroting daaraan voorafgaan en nu al worden behandeld, en straks misschien door de regering wordt gezegd, dat wij de signalen die wij dan zouden afgeven al bij de dekkingsplannen hadden moeten geven, lijkt het mij goed nu een signaal te geven. Ik wil daarmee voorkomen dat ik word getroffen door dezelfde opmerkingen als kamerleden aan de andere kant van het Binnenhof, die werden verwezen naar iets dat nog kwam of iets dat al voorbij was.

Voorzitter! Daar komt nog bij dat helaas 15% van de accijns – dat is een zesde deel, vijftig gulden per auto – in de kas van de oliemaatschappijen vloeit. Wij betreuen, evenals de heer Zoon, de verwerping van de motie-Wöltgens. Wij vragen de regering of zij alsnog en nochtans bereid is, met de oliemaatschappijen hierover te spreken. Het gaat toch om f 200 mln. Laten wij daar niet te min over denken. Ieder de helft zou de moeite van een gesprek in ieder geval waard zijn.

Wij hebben grote moeite met het voorstel. Misschien wil de staatssecretaris de moeite nemen, te pogen ons voor zijn voorstel te winnen. Wij wachten zijn antwoord met belangstelling af.



De heer **Von Meijenfeldt** (CDA):
Mijnheer de Voorzitter! Dit onderdeel

van het geheel van maatregelen in het kader van het dekkingsplan voor 1987 behoeft van de zijde van de CDA-fractie geen uitvoerige behandeling meer. De aanleidende oorzaak is voldoende bij de voorgaande voorstellen besproken, terwijl bij de financiële beschouwingen in het algemeen nog enige kwesties nader aan de orde zullen komen. Overigens dreigen deze financiële beschouwingen door deze gang van zaken ten dele mosterd na de maaltijd te worden. Dat is te betreuren, maar de situatie is er dan ook naar.

Onze fractie onderschrijft de argumentatie die ten grondslag ligt aan het voorstel. Door de ontwikkeling van de ruwe olie-prijs en de voordelige effecten die dat heeft voor de energiegebruikers tegenover de nadelen voor de overheid, is een gedeeltelijke compensatie op zichzelf niet onlogisch en verdedigbaar.

Het feit dat de gasproducenten hierbij, zonder ook maar enige extra activiteit te hoeven ontwikkelen, voor ongeveer 200 mln. 'kassa' kunnen zeggen, vinden wij een weinig bevredigende bijkomstigheid. Wij weten dat dit, gezien de contractuele verbintenissen, niet is te ontgaan. Maar wij krijgen wel steeds grotere moeite met de invulling van het marktwaardebeginsel, wanneer dit soort bijzondere heffingen daarin op deze wijze doorwerkt. De doorwerking van normale prijswijzigingen van ruwe olie is natuurlijk een heel andere zaak. Wij zijn ons er evenwel van bewust dat dit probleem deze bewindsman wel regardeert, maar dat het niet zijn beleidsterrein betreft, zodat hij vermoedelijk niet reageert, althans niet in beamende zin.

Mijnheer de Voorzitter! Het belangrijkste punt bij de behandeling van dit wetsvoorstel is voor ons het antwoord op de vraag wat er zal gaan gebeuren als wordt voldaan aan de voorwaarde op grond waarvan de opbrengst van deze heffing geheel of ten dele overbodig wordt. Welk een vooruitzicht overigens! Daarover is aan de overzijde verschillend gefilosofeerd, terwijl van regeringswege ter zake nog geen standpunt is ingenomen.

In discussie is de vraag, of compensatie dan moet plaatsvinden door accijnsverlaging of door vermindering van loon- en inkomstenbelasting. Voor een standpuntbepaling hieromtrent, is het goed om de belastende doorwerking van het voorstel op onderscheidene punten

na te gaan. Ik noem er enkele. Voor de gasverbruikers, met name de kleinverbruikers, betekent het een verhoging van de woonlasten. Voor het openbaar vervoer is het ook een lastenverhoging. Deze moet worden gecompenseerd op de begroting van Verkeer en Waterstaat, of worden betaald door de reizigers. Voor het bedrijfsleven is het een dikwijls niet door te berekenen kostenvergoeding.

Bij dit alles laat ik het veelbesproken grenseffect maar buiten beschouwing. Speciale aandacht – maar er zijn meer punten te noemen – wil ik vragen voor het beroeps-goederenvervoer. Deze bedrijfstak heeft te maken met langdurige contracten, die mede zijn gebaseerd op de energieprijzen op het moment van afsluiting. Daarnaast is er een grote overcapaciteit als gevolg van het overheids-vergunningsbeleid, waardoor sprake is van felle concurrentie. Dit betekent dat de aanstaande verhoging in het geheel niet of hoogstens over enige tijd kan worden doorberekend, met alle consequenties van dien. Ik zei het al, dit is niet het enige voorbeeld dat uit het bedrijfsleven is te geven. In alle gevallen wordt men op een bepaalde wijze getroffen.

Wanneer wij de genoemde effecten van dit voorstel bezien, zal het duidelijk zijn dat compensatie via vermindering van loon- en inkomstenbelasting een heel ander effect heeft dan de effecten die thans optreden. In de meeste gevallen zal het geen, of een onjuiste compensatie betekenen. Ik wil het dan nog niet eens hebben over die arme oudjes die in het Noorden des lands in tochtige huizen wonen. De heer Wöltgens sprak daarover.

Het doet natuurlijk weldadig aan als een volksvertegenwoordiger je belangen zo direct behartigt. Voor onze fractie lijkt de enige juiste compensatie het geheel of gedeeltelijk terugdraaien van deze verhoging, indien daartoe aanleiding bestaat. Dan wordt iedereen in principe zowel in voor- als tegenspoed op dezelfde wijze behandeld. De in dit wetsvoorstel aangegeven mogelijkheid van tijdelijkheid laat in feite ook geen andere handelwijze toe. Men committeert zich daaraan in feite. Deelt de bewindsman deze zienswijze?

Uiteraard hebben wij geen enkel bezwaar tegen verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Integendeel, maar dan moet dat wel gebeuren op grond van andere argumenten.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een vraag stellen over de doorwerking in de rijksbegroting voor 1987. Moeten wij uit de opmerking over de compensatie voor het openbaar vervoer ten bedrage van ongeveer 20 mln. en de opname hiervan in de Voorjaarsnota 1987 opmaken, dat de gevolgen van dit en andere voorstellen – zoals onder andere de BTW-verhoging – voor de uitgavenkant van de rijksbegroting nog niet zijn opgenomen? Indien dit zo is, kan de staatssecretaris dan bij benadering aangeven – hetzij nu, hetzij schriftelijk vóór 11 november aanstaande – waarop de doorwerking van de onderscheiden voorstellen wordt geschat?

De heer Zoon stelde voor, een vaste prijs voor energie aan te houden. Het verschil met de fluctuerende marktprijs zou dan kunnen worden beschouwd als de door de overheid te incasseren accijns. Ik vraag mij af of wij dan niet te maken krijgen met dezelfde effecten als waarmee het Rijk ook nu te maken heeft. De marktprijs wisselt dagelijks, zodat het voor het Rijk heel moeilijk wordt om na te gaan waarop men recht heeft. Als ik het verkeerd zie, hoor ik dat nog wel.

Mijnheer de Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie dit wetsvoorstel aanvaardt.

De **Voorzitter**: Thans is het woord aan de heer Van den Bos. Ik wens hem geluk met het houden van zijn maidenspeech in ons midden.



De heer **Van den Bos** (D66): Mijnheer de Voorzitter! Er is iets merkwaardigs aan de hand met het wetsvoorstel dat wij thans behandelen. Aan de ene kant blijkt het zeer brede politieke steun te ondervinden, maar anderzijds is het bepaald geen schoolvoorbeeld van degelijk voorbereide en in een breed langere termijnbeleid passende wetgeving. De noodzaak van verhoging van de accijns van benzine en van de LPG-toeslag wordt vrij algemeen erkend, zij het dat elke partij, zoals gebruikelijk bij lastenverzwaringen, er tegelijkertijd haar droefenis over uitspreekt.

Ook mijn fractie vindt het redelijk, de sterk teruggelopen aardgasbaten te compenseren in de energiesfeer, want de verbruikersprijzen zijn gedaald, en ze dalen kennelijk nog

steeds. Om reden van variabilisatie van de autokosten voelt mijn fractie evenals de regering niets voor de door het CDA opgelaten en weer snel door zijn coalitiepartner neergehaalde ballon van verhoging van de motorrijtuigenbelasting. Minder gelukkig is mijn fractie met het bij deze verhogingen achterblijven van de accijns van dieselolie.

Is hierbij niet eenzijdig gekozen voor de belangen of de vermeende belangen van het beroepsgoederenvervoer ten koste van die van andere zaken, zoals het milieu? Dit wil overigens niet zeggen dat wij het met de ANWB eens zouden zijn. Deze organisatie wil onzes inziens ten onrechte de benzineaccijns verlagen tot het niveau van de dieselaccijns. Ook vraagt mijn fractie zich met de heer Zoon af, of het bij een wetsontwerp met een zo duidelijk grensoverschrijdend karakter niet in de rede zou hebben gelegen, overleg te voeren met onze buurlanden. In hoeverre heeft er eigenlijk overleg plaatsgevonden?

Mijnheer de Voorzitter! Kan mijn fractie instemmen met de strekking van het wetsontwerp, grote moeite heeft zij met de gevolgen van zijn spoedeisende karakter. De sporen van haast lopen niet alleen van het Voorhout naar het Binnenhof en recentelijk ook naar Apeldoorn, ze overschrijden zelfs onze grenzen. De vraag dringt zich op of bij de voorbereiding en de parlementaire behandeling tot nu toe wel steeds de nodige bestuurlijke zorgvuldigheid is betracht.

Zo was het zeer opmerkelijk dat de bewindslieden in de memorie van toelichting erg weinig aandacht besteedden aan het meest controversiële aspect van het wetsontwerp, namelijk de 'grensproblemen'. Deze werden afgedaan met de mededeling dat de regering geen belangrijke nadelige effecten voor pomphouders in de grensstreek verwacht. Deze verwachting berust evenwel op een wel heel smalle basis. De interdepartementale stuurgroep variabilisatie autokosten – wat een woord! – brengt nota bene pas relevante onderzoeksresultaten naar buiten als dit wetsontwerp al lang en breed is behandeld.

Was het echt niet mogelijk om de stuurgroep tijdig hierover te laten rapporteren? Hoewel de regering toegeeft, over te weinig cijfermateriaal te beschikken en hoewel ze zelf wijst op de moeilijkheid om het hiermee

samenhangende winkelbezoek over de grens te taxeren, trekt zij merkwaardigerwijze uit onder meer deze onzekerheden de stellige conclusie dat het naar verwachting allemaal wel meevalt.

Bij gebrek aan harde onderzoeksgegevens onderbouwde de staatssecretaris bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn stelling met de mededeling dat hij persoonlijk in Nieuweschans veel Duitsers LPG heeft zien tanken en dat hij waargenomen heeft dat menige oosterbuur in Noord-Nederland koffie en tabak kwam inslaan.

Dat de staatssecretaris – naar ik aanneem, in zijn vrije tijd – winkelende mensen naar hun nationaliteit vraagt, alsmede in Nieuweschans auto's turft, is natuurlijk zijn goed recht. Mijn liefhebberij zou het niet zijn. Maar dat hij op grond van deze curieuze hobby een voor veel betrokkenen ingrijpend wetsvoorstel verdedigt, gaat ons toch wel te ver.

Een steekproef van één staatssecretaris, weliswaar vermomd als eenvoudig waarnemend burger, in één dorp, kan men – zelfs nu het de heer Koning betreft – toch moeilijk representatief noemen.

Is de staatssecretaris, achteraf gezien, niet met mij van mening dat overheidsbeleid niet mede op deze wel zeer individuele waarnemingen mag berusten?

Een tweede kritische kanttekening kan worden geplaatst bij het geïsoleerde karakter van het wetsvoorstel. Met de Raad van State en andere zijn wij van mening dat dit voorstel beter in een breder beleidskader had kunnen worden behandeld. In dit verband heeft de staatssecretaris in de Tweede Kamer gezegd dat de algemene politieke en financiële beschouwingen het tijdstip bij uitstek vormen om voorstellen als deze in een breder kader te plaatsen.

Welnu, mijnheer de Voorzitter, is het de staatssecretaris ontgaan dat in deze Kamer de algemene beschouwingen plaatsvinden na de behandeling van dit wetsvoorstel?

Over de recente – wat ik maar zal noemen – communicatiestoornis tussen Financiën en het Centraal Bureau voor de Motorrijtuigenbelasting kan ik kort zijn. Zij is evenzeer een bijverschijnsel van de haastwetgeving. Dat de staatssecretaris de door het CBM genomen voorbarige uitvoeringsmaatregelen heeft teruggedraaid, vindt mijn fractie niet meer dan vanzelfsprekend.

Voorzitter! Dit zijn alle voorbeelden van de spreekwoordelijke haastige spoed. De aanleiding voor deze overhaaste gang van zaken is de recente terugval van de aardgasbaten. De oorzaak is mede dat wij een, alleen met veel pijn terug te schroeven, uitgavenpatroon zijn gaan baseren op inkomsten die nog minder structureel blijken te zijn dan pessimisten onder ons al dachten. Daarmee is de regering nog niet geheel geëxcuseerd. Deze overweging laat namelijk onverlet dat men ook, of misschien wel juist, bij snelle wetgeving – zelfs als daar voldoende politieke steun voor wordt verwacht – extra alert moet zijn op de noodzakelijke zorgvuldigheid.

Ten slotte, Voorzitter, omdat er geen beter alternatief is, zal mijn fractie voor dit wetsvoorstel stemmen. Maar: dat ik bij mijn eerste optreden als nieuw D66-kamerlid onmiddellijk een regeringsvoorstel steun, mag voor het kabinet geen reden zijn hier voor de toekomst al te optimistische conclusies aan te verbinden.

□

De heer **Luteijn** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Graag bied ik in de eerste plaats mijn gelukwensen aan aan collega Van den Bos voor het uitspreken van zijn eerste speech in dit huis. Ik begrijp, dat hij deze speech liever veertien dagen later had uitgesproken.

In het kader van de aanvullende maatregelen ter compensatie van de sterk teruggelopen inkomsten voor de overheid uit de aardgasbaten, zal het niet verwonderen dat mijn fractie het voorliggende wetsvoorstel kan aanvaarden, zij het – evenals de BTW-maatregelen van enige weken geleden – niet met groot enthousiasme. Ik wijs op de verhoging van de collectieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven, alsmede op het neveneffect van een groter wordend tariefsverschil met ooster- en zuiderburen. Ook in het kader van de pogingen tot fiscale harmonisatie binnen de EG is dit zeker niet een stap in de gewenste richting.

Niettemin lijken andere alternatieven, zeker daar waar het om het budget van 1987 gaat, nog minder aantrekkelijk. Ik wil in dat licht dan ook volstaan met een tweetal kanttekeningen. Ten eerste. Bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel aan de overzijde, heeft de staatssecretaris ons eens duidelijk

gesteld dat deze accijnsverhoging als tijdelijk bedoeld is. Als de ontwikkelingen van de olieprijs en de budgettaire situatie het mogelijk maken, zal de lastenverzwaring uit hoofde van de accijnsverhoging op enigerlei wijze worden teruggeven als lastenverlichting, aldus de staatssecretaris aldaar.

Moet ik nu uit het gebruik van het voegwoord 'na' opmaken, dat hier aan beide voorwaarden moet worden voldaan, alvorens tot teruggave wordt besloten? Of kan bij voorbeeld ook een wat gunstiger ontwikkeling van de budgettaire situatie op zich zelf reeds voldoende reden zijn om tot teruggave te besluiten? De overheidsinkomsten zouden in de toekomst bij voorbeeld meevallers kunnen vertonen, doordat de lagere energieprijs ook indirect een positief effect kunnen hebben op de belastingopbrengsten.

Mag ik ervan uitgaan, dat in zo'n situatie alle tijdelijke belastingverhogingen, die wij een paar weken geleden al hebben goedgekeurd en die wij mogelijkerwijze de komende weken hier nog zullen behandelen, in de beschouwing worden betrokken? Overigens is de echte oorzaak van de huidige budgettaire problematiek niet zozeer de terugval van het olieprijsniveau als wel het overheidsbeleid, waarbij op zich zelf variabele aardgasinkomsten gebruikt zijn om een structurele verhoging van het uitgavenniveau te financieren. Het gezonder maken van de financieringsbalans van het Rijk zal in de toekomst dan ook vooral aan de uitgavenkant dienen plaats te vinden.

Mijn tweede opmerking betreft de bestemming van de opbrengst van de extra accijns van 2 cent op benzine. Het gaat dan om die 100 miljoen voor het Rijkswegenfonds. Hoe moet ik dit nu zien? Is uit enkel budgettaire overwegingen 7 cent accijnsverhoging voldoende en moet ik de extra 2 cent als een tijdelijke bestemmingsheffing aanmerken?

Of is uit budgettaire oogpunt een verhoging van de accijns met 9 cent over de gehele lijn, dus ook op benzine, gewenst? Is de 100 miljoen extra voor het Rijkswegenfonds het gevolg van een kabinetsbesluit over de prioriteitstelling voor de diverse uitgavencategorieën binnen de rijksbegroting? Behoort in het laatste geval een beoordeling van deze 100 miljoen niet thuis bij de behandeling van het desbetreffende begrotingshoofdstuk?

Overigens lijkt het mij voor de positie van het Rijkswegenfonds interessant om te weten, of de maatregel van 2 cent reeds aan het begin van een lastenverlichtingsoperatie zal worden teruggedraaid of eventueel als laatste.

Het zal duidelijk zijn, dat mijn fractie toch enige vraagtekens zet bij dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel. Vermenging van een algemene fiscale maatregel met een soort van bestemmingsheffing komt naar mijn overtuiging de doorzichtigheid van deze wetgeving niet ten goede.



Staatssecretaris **Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil de geachte afgevaardigde de heer Van den Bos van harte gelukwensen met zijn maidenspeech. De top is eraf. Wij zullen zien hoe het in het vervolg gaat. Ik heb zijn waarschuwing dat de regering niet altijd zal kunnen rekenen op de onverdeelde steun van zijn fractie en van hem, ter harte genomen. De discussie die in het verleden vanaf deze plaats met de toenmalige woordvoester van de fractie van D66 is gevoerd, herinner ik mij nog altijd zeer goed. Zij aanvaardde de voorstellen van de regering waar de fractie van D66 ze kon aanvaarden. Zij wees de voorstellen van de regering af, waar de fractie van D66 meende die voorstellen niet te kunnen aanvaarden. Ik heb begrepen dat de heer Van den Bos dezelfde gedragslijn wil volgen als mevrouw Bischoff van Heemskerck hier vele jaren zo voortreffelijk heeft gedaan.

Ik wil mijn erkentelijkheid uitspreken aan het adres van de voorzitter van de vaste commissie, de heer Christiaanse. Hij is zo vriendelijk geweest, hier uitdrukkelijk de brief die ik vrijdag aan de Kamer heb gezonden, te memoreren. Ook de heren Barendregt en Van den Bos hebben daarover gesproken. Beiden hebben, in ondersteunende zin, toegevoegd dat het niet anders dan normaal is dat zo'n brief wordt verzonden. Ik erken dit volmondig. Daarom heb ik ook terstond ingegrepen toen mij via de pers bleek dat, in afwijking van mijn uitdrukkelijke opdracht waartoe ik begin oktober had besloten, kennelijk een communicatiestoornis was ontstaan. De achtergrond daarvan heb ik nog niet kunnen achterhalen. Die opdracht,

die schriftelijk bevestigd is aan het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting in Apeldoorn, hield in om de vervolgaangiften per 17 oktober, vervallende 1 november van dit jaar, nog volgens het oude tarief te behandelen. Daaraan is toegevoegd dat voor de vervolgaangiften voor 16 november nadere instructies zouden volgen. De communicatiestoornis spijt mij. Ik bied mijn excuses aan aan die belastingplichtigen die daarvan hinder hebben ondervonden. Wij zullen pogen, dergelijke zaken voortaan te vermijden.

Ik spreek namens de regering mijn erkentelijkheid uit aan de leden van deze Kamer dat men bereid is geweest, het aan de orde zijnde wetsvoorstel nog voor 1 november te behandelen, hoewel de mogelijkheid tot een latere behandeling daarin nadrukkelijk is opgenomen. Die erkentelijkheid spreek ik uit vanwege de budgettaire verliezen die toch zouden zijn opgetreden, budgettaire verliezen van minimaal f 60 miljoen, indien het wetsvoorstel na 1 november aanstaande in het Staatsblad zou verschijnen.

Het is de Kamer genoegzaam bekend dat het jaar 1987 een bijzonder pijnlijke hobbel in de overheidsfinanciën te zien zal geven: een achteruitgang van de aardgasopbrengsten van zeer scherpe omvang, die een geweldige vermindering van de overheidsinkomsten met zich brengt. Vandaar ook dat scherpe maatregelen moesten worden genomen om voor 1987 de overheidsuitgaven op enigerlei wijze in het gareel te krijgen en het financieringstekort voor 1987 niet te sterk te doen stijgen. Vandaar ook een aantal maatregelen waarmee uw Kamer reeds haar instemming heeft betuigd. Ik wijs op de verlaging van de vermogensaftrek, op de afschaffing van de voorraadafrek en op de verhoging van de omzetbelasting, waarover uw Kamer – ik ben haar daarvoor erkentelijk – enige tijd geleden een positieve beslissing heeft genomen.

De verhoging van de accijns op minerale oliën, die wij thans behandelen, is uitdrukkelijk als tijdelijk bedoeld. Ik wijs er uiteindelijk op dat het teruggaan in het tarief inderdaad afhankelijk is van de ontwikkeling van de olieprijs en van de budgettaire situatie. Zij moeten het mogelijk maken, tot een teruggave in enigerlei vorm van de lastenverzwaringen van dit ogenblik

te komen, indien althans deze hoge vergadering met het voorstel dat thans aan de orde is instemt. Uit de eerste termijn meen ik te mogen beluisteren dat de Kamer, ondanks kritiek, in meerderheid niet onwelwillend staat tegenover dit voorstel.

Met name de heer Barendregt heeft een aantal kritische opmerkingen gemaakt, vooral over de hoge lastendruk die wij ons in dit land menen te kunnen permitteren. Deze druk moeten wij ons permitteren, gelet op het bijzonder hoge uitgaven-niveau en het hoge financieringsstekort, waarvoor dekking zal moeten worden gevonden. Ik wees al op de scherpe terugval van de aardgasbaten. Een terugval van de overheidsinkomsten met 8% in één jaar stelt de regering voor buitengewoon grote problemen, waarvoor oplossingen moeten worden gevonden. Ik neem aan dat de Kamer bij de algemene beschouwingen en bij de behandeling van de begroting van Financiën alle gelegenheid zal hebben, daaraan aandacht te besteden. Vanzelfsprekend is het de regering bekend – dit aan het adres van de heer Van den Bos – dat de algemene beschouwingen hier plaatsvinden na de behandeling van dit wetsontwerp. Evenwel, de precaire situatie – ik herhaal het – van 's lands financiën kan het alleen maar noodzakelijk maken niet te aarzelen en met deze voorstellen te komen, waarvan overigens reeds het begin was te zien in maart van dit jaar.

De heer Van den Bos heeft kritische kanttekeningen geplaatst bij het geïsoleerde voorstel. Ik maakte al een enkele opmerking in zijn richting met betrekking tot de algemene en politieke beschouwingen. Toch wijs ik erop dat de behandeling van dit voorstel niet geïsoleerd plaatsvindt.

Wij hebben bij de behandeling van de verhoging van de omzetbelasting-tarieven in deze Kamer daarover reeds uitvoerig van gedachten gewisseld en ook kunnen wisselen, omdat juist bij dat wetsvoorstel de minister van Financiën het wenselijk vond – op verzoek van de Kamer aan de overzijde – om in de nota naar aanleiding van het verslag inzake de BTW-verhoging uitvoerig in te gaan op de budgettaire problematiek voor 1987. Dat was toen aan de orde en is nu weer mede aan de orde. Wij hebben, wat dit betreft, die gedachtenwisseling ook in deze Kamer voor een deel al achter de rug. Ik neem ook aan dat de geachte afgevaardigde de heer Van den Bos

toen nauwlettend heeft opgelet, dan wel dat hij de zaken in de Handelingen van deze Kamer en van de Kamer aan de overzijde heeft kunnen nalezen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zou vervolgens een aantal opmerkingen willen maken aan het adres van de geachte afgevaardigde de heer Zoon, die met name is ingegaan op de door de directeur-generaal voor de energie geopperde mogelijkheid – deze is al eerder aan de orde gekomen – om een specifiek BTW-tarief voor energiedragers in het leven te roepen. De geachte afgevaardigde vond mijn verdediging in de Tweede Kamer òf onvoldoende òf lapidair. Misschien mag ik van mijn kant nog een aantal punten toevoegen aan datgene wat ik in de Tweede Kamer al heb gezegd.

Ik denk dat een derde tarief voor energiedragers – dus ook voor aardgas – door de betrokkenen zal worden ervaren als een weeldetarief. Sommige mensen denken al zo over het normale tarief van de omzetbelasting. Instelling van een derde tarief voor energiedragers zal door de burgers niet worden begrepen, omdat verwarming van het huis en gebruik van energie om het eten te kunnen koken als eerste levensbehoeften zullen worden beschouwd en dit eigenlijk ook zijn. Het is de Kamer bekend dat zaken die de eerste levensbehoeften betreffen in het normale tarief zitten en niet in het verlaagde tarief. Men zou het in het geheel niet verstaan, als tot de eerste levensbehoeften te rekenen energieverbruik zou worden ondergebracht in een verhoogd tarief. De geachte afgevaardigde weet dat in het land nogal protestdemonstraties voorkomen met betrekking tot de woonlasten en dat met name wordt gevraagd om het aardgas en dergelijke onder te brengen niet in het normale maar in het verlaagde tarief. Dit zou niet kunnen gebeuren.

Er zal voorts een extra aandrang ontstaan – dit argument heb ik ook in de Tweede Kamer gebruikt – om ook andere goederen in een derde tarief onder te brengen. Gedacht kan worden aan sterk energie verbruikende voorwerpen of aan goederen waarbij sprake is van echte luxe.

Ik zou nog op een volgende punt willen wijzen. Indien wij dit, in plaats van op deze wijze, in de omzetbelasting zouden hebben ondergebracht, zou het inderdaad een teruggave aan de grens hebben betekend. Het zou een lastendruk voor met name de consument hebben betekend. Om

een gelijkblijvende opbrengst voor de schatkist binnen te brengen, zou dan juist de burger meer lasten hebben moeten opbrengen. Dit zou, met betrekking tot de energiekosten, als onbegrijpelijk bij de burger zijn overgekomen.

Ook wil ik erop wijzen dat de prijsdaling bij kolengestookte energiecentrales minder is dan bij andere. Een gelijke verhoging van het BTW-tarief voor deze centrales is niet reëel en een splitsing is niet te maken.

Ik merk verder op, dat géén van de EEG-lid-staten een verhoogd tarief op energiedragers kent. België heeft een tussentarief, dat lager is dan het algemene. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben een nultarief voor gas en olie en voor elektriciteit.

Er zou bovendien sprake zijn van een probleem van uitvoeringstechnische aard, in die zin dat het aantal ondernemers dat te kleine ondernemingsregeling toepast, zou stijgen.

In de laatste plaats wil ik erop wijzen, dat bij handhaving van het verlaagde tarief voor gas en minerale oliën in de tuinbouw het fraudeproces gestimuleerd zou worden in de vorm van levering tegen verlaagd tarief aan anderen dan tuinders. Privé- en zakelijk gebruik zouden worden verward en extra controle zou noodzakelijk worden.

Zowel door de heer Zoon als door de heer Van den Bos en de heer Barendregt zijn vragen gesteld over de grenseffecten. Ik wil erop wijzen dat de regering de grenseffecten bepaald niet heeft willen onderschatten en zij doet dat ook niet. Het is evenwel moeilijk om bij het analyseren van die effecten de gevolgen, geïsoleerd beschouwd, aan te geven. Die effecten veranderen immers van keer op keer. Ik wil niet verhelten, mijnheer de Voorzitter, dat ik wat dit betreft enigszins verbaasd ben geweest over de opmerkingen van de geachte afgevaardigde de heer Van den Bos aan mijn adres over een merkwaardige hobby die ik erop na zou houden.

In de eerste plaats zou ik de geachte afgevaardigde erop willen wijzen dat ik veelvuldig in de grensstreek verkeer en zeker in de betreffende grensstreek omdat ik daar een tweede huis heb in een buitengewoon mooie streek. Ik zou de geachte afgevaardigde willen aanraden om het Westervoldse eens te bezoeken. Hij zal dan merken hoe fraai het daar is. Dat brengt dus met zich mee, dat

ik daar in winkels kom. En wat zie ik in die winkels? Dat daar Duits gesproken wordt en dat de uit spreken – ik behoor nog wel tot degenen die het Duits van het Nederlands kunnen onderscheiden – merken dat in de winkel in het Duits wordt gevraagd om Duitse koffie. Dat stel ik vast. Ik loop niet met mijn ogen in de zak. Ik sta daar niet met mijn oren en ogen dicht.

Het zelfde geldt wanneer ik zelf tank aan de grens – ik behoor nog tot degenen die in Nederland tanken – en in staat ben om Duitse nummerborden te onderscheiden van Nederlandse en ik – en ik weet ook niet hoe dat komt – auto's kan onderscheiden die op LPG rijden van auto's die normaal op benzine rijden. Dat is een ervaringsfeit wat ik, toen ernaar gevraagd werd tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, heb meegedeeld.

Is het nu zo gek als je iets ziet en van de andere kant wordt gezegd dat de ervaringen anders zijn – evenmin onderbouwd – dat je er de eigen ervaring tegenover stelt. Ik wil eraan toevoegen dat ik zeer uitdrukkelijk in de Tweede Kamer heb opgemerkt dat ik cijfers heb over dieselauto's die in de grensstreken van Duitsland vaker voorkomen dan in de rest van Duitsland. Ik begrijp de opmerkingen van de geachte afgevaardigde dan ook niet, tenzij ze als een geestigheid zijn bedoeld maar dan is mijn gevoel voor humor toch wat afwijkend van dat van de geachte afgevaardigde.

Mijnheer de Voorzitter! De heren Zoon en Von Meijenfheldt hebben gesproken over de teruggave bij stijgende aardgasbaten. De heer Zoon heeft geprobeerd aan de hand van een getallenvoorbeeld meer inzicht te verkrijgen in de voorwaarden die door het kabinet worden gesteld voor teruggave van de uit de onderhavige accijnsverhoging voortvloeiende lastenverzwaring. Hij vroeg zich af of zodra de aardgasopbrengsten de 9,9 miljard gulden in 1989 overschrijden – dat is het bedrag van de huidige meerjarenramingen van de aardgasopbrengsten in 1989 – een eerste stap met betrekking tot teruggave wordt gezet. Ik zou een enkele kanttekening willen maken. Er moet natuurlijk ook worden gekeken of het tijdpad voor het financieringsstekort niet in het gevaar komt. U weet dat wij op Financiën daar buitengewoon gevoelig voor zijn.

De vorm – de heer Von Meijenfheldt heeft daar uitdrukkelijk naar gevraagd

en een voorkeur uitgesproken voor een teruggave van de accijnzen – moet nog worden opengelaten. Ik zou mij kunnen voorstellen – ik sta nu hardop te denken – dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de accijns op huisbrandolie en benzine. De Kamer weet dat het variabilisatie-rapport waar nu aan wordt gewerkt het zoveelste rapport is over dit onderwerp en dat het bepaald niet het eerste is dat ter beschikking staat.

Welnu, in het kader van de variabilisatie zal bekeken moeten worden of in dit geval de verlaging van de benzine-accijns niet zal moeten doorgaan en er een verlaging van bij voorbeeld de motorrijtuigenbelasting zal moeten plaatsvinden dan wel een gedeeltelijke teruggave in de vorm van een verlaging van de inkomsten- en loonbelasting, want de Kamer weet dat ik alle mogelijkheden moet openhouden. Daar zijn namelijk ook grote knelpunten. Maar ik heb goede nota genomen van de opvattingen van de geachte afgevaardigden de heren Zoon en Von Meijenfheldt inzake hun voorkeur voor de wijze van teruggave van de verhoogde accijns, indien de omstandigheden dat toelaten.

De heer Luteijn heeft eenzelfde vraag gesteld. Ik heb daarop al impliciet geantwoord door te spreken van: én een gunstiger ontwikkeling van de olieprijs en de budgettaire situatie. Voor zover het in de regeringsverklaring afgesproken tijdpad voor de vermindering van het financieringsstekort in deze kabinetsperiode wordt bereikt, kan nader worden bezien in hoeverre meevallers kunnen worden gebruikt voor een verdere tekortreductie dan wel lastenverlichting.

De heer **Barendregt** (SGP): Moet ik uit deze opmerking afleiden dat wij in deze kabinetsperiode geen teruggave meer mogen verwachten?

Staatssecretaris **Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Ik weet niet, hoe die olieprijs zich zullen ontwikkelen.

De heer **Barendregt** (SGP): Maar ik duid nu uitdrukkelijk op de sanering van de overheidsuitgaven. Daarvoor is een tijdpad vastgesteld: dat is heel duidelijk. Nu zegt u: wij moeten eerst dat tijdpad halen en dan zullen wij wel zien.

Staatssecretaris **Koning**: Als dat tijdpad precies wordt gehaald, dan zal in deze kabinetsperiode die ruimte wellicht niet aanwezig zijn. Maar wij hebben in de vorige kabinetsperiode gezien, dat wij het toenmalige tijdpad voor de verlaging van het financieringsstekort hebben onderschreden. Het financieringsstekort voor 1986 is in vergelijking met het regeerakkoord 1982 meegevallen. Laten wij hopen, dat wij zeer gemakkelijk het tijdpad voor deze kabinetsperiode zullen halen. Ik wil de geachte afgevaardigde ook in herinnering brengen dat, toen wij in 1982 met het ambitieuze tijdpad 1982–1986 begonnen, iedereen dacht dat wij gek waren, omdat wij dat nooit zouden kunnen halen. Het is toch gelukt. Laat ons hopen, dat de regeringsmaatregelen die ook nu met kracht worden doorgezet, met name in het kader van de sanering van de overheidsuitgaven, zoveel succes hebben dat het tijdpad ruim wordt gehaald en dat het financieringsstekort nog onder de 5,25% kan uitkomen. Want dan ontstaat er ruimte voor een aantal mogelijke en noodzakelijke zaken om de lastendruk op de burgers te verminderen.

De heer **Luteijn** (VVD): Dat betekent concreet, dat de staatssecretaris niet uitsluit dat meevallers in de belastingontvangsten, waarover ik sprak, leiden tot het terugdraaien van deze tijdelijke maatregelen.

Staatssecretaris **Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit op dit ogenblik niets uit, want dat zou hoogst onverstandig zijn. Regeren is niet alleen vooruitzien, maar ook, zo mogelijk, het niet uitsluiten van mogelijkheden. Je moet alleen mogelijkheden uitsluiten, als dat dringend noodzakelijk is en als dat niet anders kan. Op dit punt lijkt het mij wenselijk, de mogelijkheden open te houden.

Mijnheer de Voorzitter! De heren Zoon en Von Meijenfheldt hebben nog een aantal opmerkingen gemaakt over de omstandigheden dat de regering niet bereid zou zijn om de verdeling van de aardgasbaten ter discussie te stellen. Gegeven het feit dat de bestaande financiële regeling ten aanzien van de aardgaswinning contractueel is vastgelegd, zou een verhoging van de government-take moeten worden beschouwd als contractbreuk, hetgeen het risico met zich zou brengen dat de explora-

tieactiviteit en daardoor op langere termijn de Nederlandse aardgasreserve negatief zouden worden beïnvloed. Dat risico speelde te meer, daar verhoging van de government-take in dit land een verzwarende zou kunnen betekenen ten opzichte van de regimes van andere aardgasproducerende landen.

Een dergelijk risico stond en staat haaks op het beleid dat sinds 1974 wordt gevoerd om kleinere, duurdere aardgasvelden tot ontwikkeling te brengen. Het vertrouwen van de olie- en gasindustrie in het consistent beleid van Nederland met betrekking tot de government-take is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Het alsnog verhogen van de government-take past hier niet in. Daarnaast moet voorkomen worden, dat het algemene investeringsklimaat in Nederland, met name in de offshore-sector, dat vanwege de mondiale energiesituatie al niet rooskleurig is, verder zou gaan verslechteren. Deze risico's dienen naar de mening van de regering te worden vermeden. Ik zou voor het overige de geachte afgevaardigden, evenals ik dat in de Tweede Kamer heb gedaan, willen verwijzen naar de discussie met de meest verantwoordelijke bewindsman, namelijk die van Economische Zaken.

De heer **Von Meijenfeldt** (CDA): Voorzitter! Ik wil tegenover de staatssecretaris opmerken dat ik hier niet in verwijtende zin bezig ben geweest, zoals hij de heer Zoon en mij verweten heeft.

Staatssecretaris **Koning**: Ik begrijp heel goed dat u mij niet in verwijtende zin hebt aangesproken. De heer Zoon is echter zo'n hoffelijke geachte afgevaardigde dat zijn verwijten zodanig verhuld waren dat ik deze nog als vriendelijkheden had kunnen aanmerken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat ik met mijn opmerkingen tot nu toe ook reeds ben ingegaan op de inbreng van de heer Barendregt.

De heer Von Meijenfeldt heeft gewezen op een lastenverzwaring die voor een aantal groepen optreedt als gevolg van de onderhavige accijnsmaatregel, zoals de gasverbruikers, het openbaar vervoer en het beroeps-goederenvervoer. Het kabinet is zich dat zeer wel bewust, maar acht de lastenverzwaring aanvaardbaar, gezien de omvangrijke voordelen die uit de daling van de energieprijzen voortvloeien en het sterke nadeel

– dit voeg ik eraan toe – dat de overheid ondervindt van de scherpe daling van de overheidsinkomsten.

De heer Von Meijenfeldt heeft nog een vraag gesteld over de doorwerking van de maatregelen in de uitgaven. In totaliteit zijn de cijfers aan de uitgavenkant opgenomen en wel in de aanvullende post. De toedeling hiervan aan de verschillende begrotingshoofdstukken kan pas bij de Voorjaarsnota 1987 plaatsvinden, omdat deze onder andere via de prijscompensatie loopt. In de aanvullende post is echter rekening gehouden met de verhoging van de kosten van de overheidsconsumptie als gevolg van de omzetbelastingverhoging en de accijnsverhoging.

De heer Luteijn heeft een paar vragen gesteld met betrekking tot het Rijkswegenfonds. Er zijn twee beslissingen genomen. De ene is om 100 miljoen extra te storten in het Rijkswegenfonds en de ander om de budgettaire dekking daarvoor te zoeken in de benzine-accijns. De beoordeling van de besteding behoort inderdaad – de geachte afgevaardigde wees daarop – bij de behandeling van de begroting voor het Rijkswegenfonds dan wel de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat plaats te vinden. Ik wil ook zeggen dat de beslissing om het voorstel van die 100 miljoen te financieren met twee cent benzine-accijnsverhoging, dit gedeelte van de verhoging daarmee nog niet bestempelt tot een bestemmingsheffing. Wat betreft het tijdstip waarop de extra bijdrage aan het Rijkswegenfonds al dan niet zal worden beëindigd, merk ik op dat die beslissing naar mijn mening zal dienen te worden ingebed in de totale besluitvorming die zal plaatsvinden over de te nemen lastenverlichtende maatregelen, zodra er weer voldoende financieringsruimte ontstaat.

Van verschillende zijden zijn vragen gesteld over het overleg met de Beneluxpartners. Dat overleg is op zichzelf niet te doen gebruikelijk, omdat het verdrag niet in werking is getreden. Wel is het zo – dat gebeurt steeds over en weer – dat de Beneluxpartners in augustus van dit jaar schriftelijk op de hoogte zijn gesteld van de inhoud van het wetsvoorstel, dit overeenkomstig hetgeen in Beneluxverband is afgesproken. Er heeft geen overleg met West-Duitsland over dit wetsontwerp plaatsgevonden. In een

vorig stadium heeft echter regelmatig overleg plaatsgevonden met West-Duitsland over de vraag of het mogelijk is om te komen tot variabilisatie, hetgeen betekent dat West-Duitsland met de bezineprijs naar boven zou moeten gaan. Daar is in dat land geen willig oor voor gevonden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat ik hiermee de vragen in eerste termijn heb beantwoord.

□

De heer **Zoon** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Voor de nadere argumenten die de staatssecretaris heeft ingebracht tegen de gedachten van de directeur-generaal energie, ben ik erkentelijk. Als ik het goed zie, berust het voorstel van genoemde directeur-generaal op puur economische overwegingen. Dat is uiteraard niet onterecht. De staatssecretaris heeft aan zijn tegenargumenten een menselijke dimensie gegeven. Dat pleit voor hem. Hij zal echter met ons van mening zijn dat het van belang zou zijn, indien wij kans zagen de voor de economie schadelijke fluctuaties terug te brengen. Vandaar dat ik zijn reactie op mijn opmerking over het fixeren van de energieprijzen heb gemist.

Het antwoord op onze vraag bij welke aardgasopbrengsten de teruggave begint, vond ik niet helemaal bevredigend. De getallen waarmee ik kwam, vloeien namelijk voort uit hetgeen de regering in de nota naar aanleiding van het verslag als ruimte voor teruggave noemt. Waarom wordt dan niet aangegeven bij welk bedrag het breakeven point precies komt te liggen?

De heer Von Meijenfeldt heeft met mij opgemerkt dat het niet juist zou zijn als teruggave in de vorm van verlaging van de loon- en inkomstenbelasting zou plaatsvinden. Dat heeft mij veel genoegen gedaan, want wanneer onze fracties het in dezen eens zijn, komen wij een heel eind, zoals wij zojuist van de staatssecretaris hebben mogen horen.

De heer Von Meijenfeldt heeft gelijk als hij zegt dat bij een gefixeerde prijs de accijnsopbrengsten een onzekere factor vormen. In geld uitgedrukt is de onzekerheid natuurlijk veel kleiner, omdat de aardgasbaten een veel grotere opbrengst vormen dan de accijzen op energiedragers. Als je de prijs weet te fixeren, heb je naar mijn mening in ieder geval winst

geboekt. Ik ben het met de heer Von Meijenfeldt eens dat alle onzekerheid ook voor dit aspect van het leven niet uit te bannen valt. Wellicht kan over de suggestie, die overigens niet nieuw is, nog eens diep worden nagedacht.

□

De heer **Barendregt** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoord. Ik ben geïndigd met de opmerking dat wij grote moeite met dit voorstel hebben. Dat hebben wij ook na de beantwoording van de staatssecretaris nog. Ik denk dat wij met dit wetsvoorstel de verkeerde kant opgaan. Prof. Rutten heeft verleden week nog verklaard dat wij een andere richting uit moeten. Als de staatssecretaris zegt dat het aan het begin van dit jaar al te zien was dat de aardgasbaten gecompenseerd moesten worden, merk ik op dat dit al veel eerder te zien was. De contracten waren al jaren geleden afgesloten en men wist dus dat dit in 1987 zou gebeuren. Ik blijf van mening dat hieraan onvoldoende aandacht in het beleid is besteed.

De staatssecretaris heeft mij geprobeerd te overtuigen van de noodzaak van sanering van de overheidsfinanciën. Dat behoeft hij niet te doen, want daarvan ben ik allang overtuigd. Het zal echter op een andere manier moeten gebeuren met structurele maatregelen. Ik volg dan graag de heer Luteijn die zegt dat het in de uitgaven gezocht moet worden en niet in de inkomsten. Dat doen wij nu wel.

Alhoewel wij niet overtuigd zijn, zullen wij toch buigen.

□

De heer **Van den Bos** (D66): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoorden en voor de vriendelijke woorden die hij heeft gesproken aan mijn adres. Ik kan hem verzekeren dat het uitdrukkelijk de bedoeling is van mijn fractie om de constructieve oppositie die hij van ons gewend is, voort te zetten. Ik zal daarvoor zeker mijn best doen.

Ik wil nog een opmerking maken over het grensprobleem. Mijn opmerkingen daarover waren zeker niet als geestigheden bedoeld. Mijn voornaamste bezwaar was en is dat de staatssecretaris op grond van persoonlijke incidentele waarnemin-

gen een bepaalde onderbouwing van het beleid geeft. Het feit dat in een bepaalde plaats Duitsers inkopen, doet, zegt te weinig over de rest van alle grensstreken dat daaraan enigerlei beleidsmatige conclusies kunnen worden verbonden. Het is mijns inziens een onwetenschappelijke benadering die beter achterwege had kunnen blijven.

□

Staatssecretaris **Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun reacties in tweede termijn.

Op de grond die ik heb aangegeven, meen ik dat een derde BTW-tarief niet wenselijk zou zijn. Misschien zou het voor het bedrijfsleven prettiger zijn dan de keuze die wij nu hebben gemaakt, maar voor de burgers zou het zeker niet prettiger zijn.

De vraag over de fixatie heb ik inderdaad niet beantwoord. Voor zover ik weet, is er maar één artikelen-serie waarvoor een soort fixatie geldt, namelijk de tabaksartikelen. Daar heeft men te maken met de banderolle waarvoor altijd een vaste prijs geldt, ongeacht de schommelingen van de prijs van tabak op de wereldmarkt. Er zijn dan ook altijd problemen over de vraag hoe de marges moeten worden gehanteerd. Wij zullen ons de discussies herinneren die daarover zijn gevoerd.

De heer Von Meijenfeldt heeft in eerste instantie terecht erop gewezen dat, als wij een gefixeerde prijs voor energie invoeren, de schatkist in feite de instantie wordt die de schommelingen moet opvangen. Dat is een te onzekere situatie, juist in een periode met enorm hoge financieringstekorten die moeten worden teruggebracht. Als wij nu geen maatregelen hadden genomen, zou het financieringstekort in 1987 weer boven de 10% zijn uitgekomen.

Op zichzelf zit er overigens wel iets aantrekkelijks in de gedachte van een vaste prijs. Ik kan mij dat levendig voorstellen. Echter, gelet op de grote gevolgen die daaraan zijn verbonden, kan daar toch niet voor worden gekozen. Men ziet zo'n vaste prijs dan ook niet bij andere accijnsproducten dan de tabaksartikelen, juist gelet op de bezwaren die daaraan verbonden zijn.

Ik begrijp heel goed dat de heer Barendregt grote moeite heeft met het voorstel. Hij heeft o.a. verwezen naar de toespraak die de heer Rutten

heeft gehouden jl. vrijdag, op het congres over de voorstellen van de commissie-Oort. Ik had het genoegen om daarbij aanwezig te zijn. Ik wijs erop dat de heer Rutten uitdrukkelijk zijn pleidooi tot verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting heeft gehouden in het kader van het terugbrengen van het financieringstekort. Hij heeft méér over het verlagen van de loon- en inkomstenbelasting gesproken dan over een verlaging van andere belastingen. Met name het marginale tarief van de loon- en inkomstenbelasting dient volgens de heer Rutten te worden teruggebracht, tot ongeveer 50% of eventueel iets hoger. De heer Rutten heeft dat echter zeer nadrukkelijk (ik raad de geachte afgevaardigde graag lezing van de toespraak van de heer Rutten aan) geplaatst binnen de noodzaak om het financieringstekort terug te brengen.

De geachte afgevaardigde weet overigens dat de bewindslieden van Financiën, wellicht méér dan wie ook, overtuigd zijn van de noodzaak om de lastendruk in dit land voor de burgers te verlagen, ook al vanwege de zogenaamde wig, het verschil tussen de bruto loonkosten en hetgeen een werknemer in handen krijgt, en mede daardoor met het oog op de internationale concurrentiepositie van ons land.

De heer **Barendregt** (SGP): Ik wijs in dit verband op het artikel in ESB van de heer Rutten van twee jaar geleden. Hij heeft toen nadrukkelijk gesproken over beperking van de collectieve lastendruk.

Staatssecretaris **Koning**: Nu heeft hij zich gericht op de loon- en inkomstenbelasting. Dat paste uiteraard ook in het kader van het gremium waarvoor hij sprak. De heer Rutten heeft daar echter als voorwaarde het terugbrengen van het financieringstekort aan verbonden.

Ik ben het met de geachte afgevaardigde eens dat de teruggang van de aardgasbaten voor een deel te voorzien was. Wij wisten dat in 1987 een aantal contracten zou aflopen. De scherpe terugval van de prijzen van aardolieproducten was echter niet te voorzien. Bovendien zijn dat prijzen die in dollars worden uitgedrukt en kregen wij ook te maken met de vrij scherpe prijsval van de dollar. Dat heeft de problematiek waar wij in 1987 voor stonden

verdubbeld. De 6 à 6,5 miljard die moesten worden opgevangen bij een normale teruggang van de aardgasbaten werden meer dan 12 miljard.

Ik kan de Kamer de verzekering geven dat dat nu net te veel was van het goede om in één jaar met een sanering van de overheidsfinanciën op te vangen. Ik ben niet de aangevoerde man om namens de regering te zeggen hoe die overheidsuitgaven moeten worden gesaneerd. Het is echter duidelijk, gelet ook op hetgeen in het regeerakkoord is bepaald, dat in de komende jaren niet valt te ontkomen aan een drastische ingreep. Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen in de Kamer aan de overzijde is de vraag gesteld of de toepassing van de kaasschaafmethode daarbij kan worden voortgezet. Ik herhaal dat ik niet de eerstaangewezen ben om daarover te spreken. Gelet echter op de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën voor de lastendruk, ben ik van mening dat de overheidsuitgaven moeten worden gesaneerd om de lastendruk meer in de pas te krijgen, onder meer met het buitenland.

Ik ben de heer Van den Bos erkentelijk voor zijn vriendelijke woorden en voor de verzekering dat zijn fractie de constructieve oppositie van de afgelopen periode zal voortzetten. Op het punt van waarnemingen en dergelijke blijf ik met hem van mening verschillen. Het wetsvoorstel is niet op mijn waarnemingen gebaseerd geweest, maar op een aantal objectieve gegevens. Op het moment echter dat kamerleden komen met hun ervaringen uit de grensstreek mag ik die ervaringen toch weerleggen met mijn ervaringen? Dat past in een debat zoals dat niet meer schriftelijk maar a prima vista, à bout portant, voor de vuist weg bij een mondelinge behandeling in de Kamer wordt gevoerd. Dit soort voorbeelden passen erbij om het verkeer tussen regering en Kamer een zekere mate van levendigheid niet te onthouden.

De heer **Barendregt** (SGP): Ik had het op prijs gesteld als er ook een uitdrukking in het Duits was geweest.

Staatssecretaris **Koning**: Dat durf ik niet meer, gelet op mijn niet al te goede kennis van het Duits.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de CPN en de PPR wordt aantekening verleend, dat zij geacht wensen te worden tegen het wetsvoorstel te hebben gestemd.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (nadere regeling in verband met verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid (19256));**
- **Verlening van toeslagen tot het relevante sociaal minimum aan uitkeringsgerechtigden op grond van de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Toeslagenwet) (19257);**
- **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten, alsmede invoering van de één-oudernorm voor ongehuwde bejaarden met een kind jonger dan 18 jaar) (19258);**
- **Wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden (19259);**
- **Het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers van wie het recht op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is geëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte (werkloze werknemers) (19260);**
- **Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet) (19261);**
- **Intrekking van de Werkloosheidswet, invoering van een nieuwe Werkloosheidswet en een aantal andere wetten, alsmede de in het kader van die**

intrekking en invoering te treffen overgangsregelingen en de daarmee verband houdende wijzigingen van een aantal wetten en regelingen (invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid) (19383);
– **Wijziging van een aantal voorstellen van wet in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid (19606).**

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid omtrent dit laatstgenoemde wetsvoorstel een eindverslag heeft vastgesteld. Ik stel voor, de onderhavige wetsvoorstellen gezamenlijk te behandelen.

Daartoe wordt besloten.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Op 29 mei 1984 plaatste de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in deze Kamer de volgende waarschuwendes kanttekeningen bij de reacties op een inzettend economisch herstel:

‘Toch draagt die ontwikkeling ook risico’s in zich: de verleiding om een deel van het voor dat herstel noodzakelijke ombuigingsprogramma’s terug te nemen; de verleiding om minder ernst te maken met de herverdeling van werkgelegenheid; de verleiding om meer aandacht te geven aan de voortrekkers dan aan de achterblijvers; het risico om wel de ontwikkelingen op de markt en de technologische ontwikkelingen te zien, maar minder om te zien naar de mensen die door de markt zijn uitgestoten en die de technologische ontwikkelingen niet kunnen meemaken.’

De minister gaf daarmee een treffende opsomming van de verleidingen die de heersende machtsgroepen in deze maatschappij kunnen bedreigen. Ik constateer dat het kabinet aan al die verleidingen bezwaken is, behalve aan de eerst genoemde noodzaak om voort te gaan met ombuigingen. Maar die ombuigingen worden zo ingevuld, dat ze zeer onevenredig drukken op de laagstbetaalden en degenen die uitgestoten zijn uit het arbeidsproces, of er niet in toegelaten zijn.

De inkomenskloof tussen betaald werkenden en uitkeringsgerechtigden wordt ieder jaar groter. Binnen de groepen uitkeringsgerechtigden groeit de categorie minima en binnen de categorie minima neemt het aantal huishoudens dat tot de echte minima gerekend wordt elk jaar toe, volgend jaar al tot circa 817.000.

De stelselherzieningsvoorstellen gaan die tendens niet tegen, maar bevorderen die tendens veeleer. Afgezien van de verlaging van de uitkeringspercentages en een reeks specifieke ingrepen wordt de inkomensafstand tussen loon en uitkering vooral veroorzaakt door de loskoppeling van de uitkeringen van de loonontwikkeling. Als gevolg van de opeenstapeling van ingrepen in met name de sociale zekerheid staat de armoede in dit land thans weer op de agenda. Het biologisch minimum wordt inderdaad niet bedreigd, maar wel het sociaal minimum en het democratisch minimum. Veel uitkeringsgerechtigden raken sociaal geïsoleerd en worden buitengesloten van het maatschappelijk gebeuren.

Lidmaatschappen, abonnementen op kranten en het gebruik van openbaar vervoer komen buiten het beschikbare budget te liggen. Ook bij delen van de verlichte burgerij breekt het inzicht door dat dit een zeer verontrustende ontwikkeling is, zoals onlangs bij voorbeeld werd geïllustreerd in een artikelenserie in de NRC.

Het kabinet benadert de sociale zekerheid vooral als een kostenpost die naar beneden moet. Sommige bewindslieden kunnen zelfs de neiging niet onderdrukken om de sociale zekerheid in het verdachtenbankje te plaatsen. In de benadering van de fraudebestrijding – overigens op zichzelf een reëel thema – ligt de nadruk vooral op repressie, op 'de politie te paard' zoals de minister van Sociale Zaken het in andere situaties uitdrukt, en niet op preventie.

Bij preventie valt te denken aan een stelsel dat door betrokkenen als rechtvaardig kan worden ervaren, dat inzichtelijk is, dat enige flexibiliteit kent en waarbij verschillende regelingen goed op elkaar zijn afgestemd. Wat dat betreft, is de stelselherziening in elk geval geen verbetering. Op mening onderdeel is het zelfs een verslechtering.

Ik zei het al: men ziet de sociale zekerheid vooral als kostenpost. Het kabinet laat zelden blijken dat het de sociale zekerheid ook waardeert als een buffer, ter afvlakking van crisis.

Het lijkt niet te beseffen dat een hoogwaardig stelsel van sociale zekerheid gunstig is voor de arbeidsmobiliteit en de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Juist bij een goed en hoogwaardig stelsel van sociale zekerheid kunnen mensen risico's nemen bij verandering van baan. Het kabinet doet weinig pogingen om de sociale zekerheid te hanteren als een springplank voor nieuwe werkgelegenheid – afgezien van enkele beperkte terugploegprojecten – en voor herverdeling van werk.

Er is een populaire voorstelling van zaken om drastische bezuinigingen op de sociale zekerheid te legitimeren. Die luidt als volgt: in 1960 waren er op iedere uitkeringsgerechtigde nog 3,7 werkenden. Nu is die verhouding 1: 1,4 à 1,5. Om het uit te drukken in de plastische beeldspraak van VVD-woordvoerder Nijhuis in de Tweede Kamer: er zijn te weinig werkenden om de kar te trekken en op die kar zitten teveel uitkeringsgerechtigden. De kar wordt dan te zwaar om te trekken.

Afgezien van de vraag hoe men over deze beeldspraak oordeelt, zijn hierbij twee noodzakelijke kanttekeningen te maken. De Nederlandse vakbeweging is, als voornaamste spreekbuis van de werkenden, wel bereid om die kar te trekken. De vakbeweging is ook bereid tot het maken van tripartiete afspraken over werkgelegenheid, arbeidsduurverkortings, scholing, een gematigde loonkostenontwikkeling en een geleidelijke verbetering van het stelsel van sociale zekerheid. Uit opinie-onderzoeken blijkt steeds opnieuw – dit in weerwil van andersluidende ideologische propaganda van het kabinet – dat de Nederlandse samenleving geen verdere bezuinigingen op de sociale zekerheid wil.

Wie meent dat de kar te zwaar belast is, heeft nog twee mogelijkheden om daar verandering in aan te brengen. Allereerst kan hij degenen op de kar een verplicht vermageringsdieet opleggen. De andere mogelijkheid is, een aantal mensen van de kar af te halen. Dan snijdt het mes aan twee kanten. De kar wordt lichter en er zijn meer mensen beschikbaar om hem te helpen trekken. Op die manier kan de collectieve lastendruk eveneens worden gestabiliseerd en op termijn dalen, zonder dat uitkeringsniveaus of uitkeringsduur behoeven te worden aangetast.

In de visie van het kabinet is de relatie tussen beperking van het

financieringstekort en verlaging van de collectieve lastendruk enerzijds en economisch herstel anderzijds – de relatie tussen werkgelegenheid en sociale zekerheid – nogal statisch en ééndimensionaal. Het financieringstekort moet naar beneden. Dat is terecht. Die noodzaak wordt moreel ingekleurd met het argument dat wij geen schulden moeten afwentelen op het nageslacht. Daarbij wordt niet gesignaleerd dat inzakkende overheidsinvesteringen, het uitblijven van noodzakelijk onderhoud en het afbreken van collectieve voorzieningen eveneens leiden tot het afwentelen van problemen op toekomstige generaties.

In het kabinetsbeleid ontbreekt – afgezien van enkele beperkte projecten – een poging om een dynamische relatie, gebaseerd op een vruchtbare wisselwerking, aan te brengen tussen werkgelegenheid en sociale zekerheid. Er vindt geen serieus onderzoek plaats naar de vraag of sociale zekerheidspremies zo exclusief op de factor arbeid moeten blijven drukken. Ook vindt geen diepgaand onderzoek naar de vraag of de BTW op arbeidsintensieve dienstverlening wel in het hoge tarief moet blijven.

Het kabinet verlaagt de laatste tijd af en toe sociale-zekerheidspremies, mogelijk geworden door de bezuinigingen, en voegt daar dan achteraf een vroom prevelement en een vrijblijvende oproep aan werkgevers- en werknemersorganisaties aan toe om de aldus ontstane ruimte te besteden aan verdere arbeidsduurverkortings. Het kabinet verzuimt echter, zelfs maar te proberen om zo'n premieverlaging te koppelen aan verdere afspraken over arbeidsduurverkortings. Dan zou er een zichzelf versterkend dynamisch proces van herverdeling van werk en een verminderd beroep op de sociale zekerheid op gang kunnen komen.

In de nieuwe werkloosheidswet is bij verrassing een amendement van de PvdA aanvaard waarmee de mogelijkheid wordt geboden, de NWW-premie te differentiëren naar de mate van arbeidstijdverkortings. Ik heb weinig illusies als het gaat om de vraag, of dit kabinet die mogelijkheid serieus zou willen onderzoeken en aanvatten, maar ik vraag het toch maar. Ik weet dat de VVD dit oneigenlijk gebruik van het stelsel van sociale zekerheid vindt, maar ik begrijp dat toch niet.

Wie de arbeidstijd verkort, schept ruimte voor werk voor anderen en draagt aldus bij tot verlaging van de premiedruk. Wie dat niet doet, houdt hoge werkloosheid en een hoge premiedruk in stand. Het aanbrengen van een gedifferentieerde NWW-premie, al naar gelang de arbeidstijdverkorting, lijkt mij een correcte toepassing van het profijtbeginsel en ik dacht dat de VVD daar wel gevoelig voor zou zijn.

Terugploegprogramma's, waarmee in de bouw een start is gemaakt, vormen eveneens een poging om een meer dynamische relatie tussen werkgelegenheid en sociale zekerheid aan te brengen. Recentelijk heeft het adviesbureau Riens de Boer een plan ontwikkeld om uitkeringsgelden te gebruiken voor banen in de gezins- en bejaardenzorg. De meerkosten daarvan zijn bescheiden: zeven- tot elfduizend gulden per arbeidsplaats. Graag een reactie van het kabinet op dit 'banenplan voor een koopje', zoals de NRC het uitdrukte. Verder verneem ik graag, hoe men denkt om te zullen gaan met terugploegprojecten, nu de WWV, die tot dusverre de voornaamste financieringsbron is geweest, wegvalt.

Als het om de kosten van de sociale zekerheid gaat, dan moeten wij beginnen met praten over werkgelegenheid, willen wij tenminste oorzaak en gevolg niet verwisselen. In ESB van 15 oktober jongstleden geeft prof. Albeda een onthutsend staatje met de arbeidsparticipatiegraad en de werkloosheid in een aantal landen. Nederland scoort uitzonderlijk laag, met een arbeidsparticipatiegraad van 50% van de bevolking tussen 15 en 65 jaar.

Dat de participatiegraad van vrouwen in Nederland laag is, is algemeen bekend, maar ook die van mannen is 6 tot 12% lager dan die in landen als Australië, Frankrijk, Oostenrijk, Japan, Zweden en de Verenigde Staten. Wie in het kader van economisch herstel verspilling wil tegengaan, moet beseffen dat het laten voortbestaan van massa-werkloosheid de grootste vorm van maatschappelijke verspilling is en dat het wijst op een gebrek aan coördinerend vermogen of de wil daartoe in een samenleving die nog zoveel onvervulde behoefte aan maatschappelijk nuttige arbeid heeft.

Het is bekend dat de Partij van de Arbeid gemiddeld iets langere en hogere uitkeringen bepleit dan de regeringspartijen. Toch biedt de

PvdA weerstand aan de verleiding om een betere positie van uitkeringsgerechtigden te hanteren als een alibi of een afkoopsom voor het recht op arbeid. Het hele programma van onze partij staat in het teken van een uiterste – velen zeggen: te geforceerde – krachtsinspanning voor herstel van de werkgelegenheid. Dat geldt ook voor de sociale zekerheid.

Wij maken in ons programma wat de sociale zekerheid betreft duidelijk onderscheid tussen zaken die wij terstond gerealiseerd willen zien en verbeteringen die wij etappegewijze willen invoeren. Wij pleiten inderdaad voor direct herstel van de koppeling van de ontwikkeling van de uitkeringsinkomens aan die van de lonen, omdat wij dat als een zaak van primaire sociale rechtvaardigheid beschouwen. En wij pleiten bij voorrang voor verbetering van de uitkeringspositie van langdurig werklozen, de ouderen onder hen voorop. Andere op zichzelf redelijke wensen, zoals de wens tot verhoging van het uitkeringspercentage in de werknemersverzekering tot 75%, willen wij slechts etappegewijze bereiken, hand in hand met verdergaand economisch herstel, herstel van werkgelegenheid en herverdeling van arbeid.

Nu weet ik wel dat het kabinet stelt dat bezuiniging niet het eerste en ook niet het enige doel van de stelselherziening is. Naar mijn mening klopt die stelling voor een deel. Het leeuwedeel van de bezuinigingen op de sociale zekerheid in de orde van grootte van zo'n f 10 miljard is al in een vorige kabinetsperiode binnengehaald en ten dele werd daarmee al vooruitgelopen op de stelselherziening, zoals via de beperking van de minimumdagloonbepalingen tot kostwinners en eenoudergezinnen en via de verlaging van de uitkeringspercentages naar 70.

Er resteert nu als gevolg van deze wetsontwerpen straks een structurele opbrengst van f 3 miljard. Die structurele besparing komt voor het overgrote deel uit de arbeidsongeschiktheidswetten, AAW en WAO. Daarin wordt de mogelijkheid geschrapt om in de uitkering rekening te houden met de door de handicap veroorzaakte vermindering van de kans op werk en daarmee worden AAW en WAO ernstig gemutileerd.

Door het zeer ruime overgangsgeregime wordt de structurele besparing eerst in het jaar 2017 gehaald. Mijn

verbaasde vraag is: kan het kabinet ineens zo ver vooruitkijken, is het kabinet zo somber over de werkgelegenheidsontwikkeling tussen nu en 2017? Enige innerlijke rechtvaardiging voor deze vermindering van AAW en WAO is geheel afwezig, zodat slechts het besparingsmotief tussen nu en 2017 overblijft.

Ik weet wel dat het kabinet de ingrepen in de AAW en de WAO vergezeld doet gaan van enige op zich positief te waarderen re-integratiemaatregelen, waarvan het effect nog onduidelijk is. Maar hiervoor geldt de vraag: of men heeft er hoge verwachtingen van, en dan vermindert de zogenoemde werkloosheidscomponent in de WAO vanzelf, of men heeft er weinig verwachtingen van en dan blijft het nodig om in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen rekening te houden met de door de handicap verminderde kans op het vinden van passende arbeid.

Bij de essentiële relatie tussen sociaal zekerheidsstelsel en arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid wil ik nog een paar specifieke kanttekeningen plaatsen. Ten eerste: de gekozen opzet van het stelsel leidt er toe dat er – inderdaad niet formeel, maar wel materieel – ernstige barrières opgeworpen worden voor de totstandkoming van bovenwettelijke uitkeringen. Daarmee raakt het kabinetsbeleid verstrikt in innerlijke tegenstrijdigheden. Het sociale zekerheidsstelsel doet afbreuk aan de zo sterk gepropageerde contractvrijheid van CAO-partijen en aan de vooralsnog vage noties over verdere privatisering van delen van de sociale zekerheid. Ik kom hier bij de behandeling van de Toeslagenwet op terug.

Ten tweede: de opzet van de nieuwe werkloosheidswet is zo rigide, dat vooral voor ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten het buitengewoon gevaarlijk kan zijn om tijdelijk af te zien van het uitkeringsrecht door het aanvaarden van werk in een andere hoedanigheid dan als werknemer. Ik kom daar bij de behandeling van de nieuwe werkloosheidswet uitvoerig op terug.

Een stelsel dat voor sommige betrokkenen als een fuik fungeert, deugt niet en leidt of tot een hogere premiedruk dan nodig is of tot bevordering van grijze en zwarte circuits.

Ten derde: ik kom nu op de vrijlatingsbepalingen van bescheiden nevenverdiensten naast een uitkering.

Dat is een hachelijk onderwerp waarbij behoedzaam tussen Scylla en Charybdis doorgevaaren moet worden. Het eerste dat bij bestudering opvalt is dat de acht wetten die direct of indirect met stelselherziening te maken hebben, toch weer zeer verschillende en uiteenlopende vrijlatingsbepalingen kennen. De vraag waarom niet naar enige harmonisatie gestreefd is, is tot dusver onbeantwoord gebleven.

Ik laat het vrijlatingsregime van de eventuele AOW-toeslag op dit moment buiten beschouwing. Wij hebben daar verleden jaar terecht voor een ruimer vrijlatingsregime gekozen dan elders in de sociale zekerheid gebruikelijk is. En dat heeft specifieke redenen.

Het vrijlatingsregime van bescheiden neveninkomsten uit arbeid van AAW en WAO is formeel intact gelaten en dat is iets ruimer dan dat van de werkloosheidsregelingen. Voor zover die ruimere marge ingegeven is door de gedachte dat de geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikte minder kans heeft op enige bijverdienste is dat te billijken en zit er als het ware een klein verdisconteeringselement in.

Het inconsequente is echter dat die iets ruimere vrijlatingsbepaling straks zal gelden voor een deel – ik denk zelfs voor een minderheid – van de arbeidsongeschikten. De alleenverdieners krijgen in de AAW allemaal en in de WAO voor ten minste de helft te maken met het beperktere vrijlatingsregime in de Toeslagenwet. De gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een gemengde WAO/NWW-uitkering of een WAO/IOAW-uitkering krijgen straks te maken met een nog krappere vrijlatingsmarge voor neveninkomsten uit arbeid.

Ik heb al gezegd dat de discussie over het vrijlatingsregime moeilijk is. Aan de ene kant moet voorkomen worden dat iemand met een uitkering en een bijbaantje zich langdurig een inkomen kan verwerven dat hoger ligt dan wanneer hij een baan zou vinden. Aan de andere kant moet voorkomen worden dat een uitkeringsgerechtigde of diens partner van die arbeidsspanning niets of bijna niets overhoudt. Een dergelijk ontmoedigend effect is fnuikend. Men kan twisten over de vraag waar precies het optimum ligt dat deze twee ongewenste effecten vermijdt. Het vrijlatingsregime van de toeslagenwet – 5% van het minimumloon wordt geheel vrijgelaten en van het meerdere 30%

tot een gezamenlijk maximum van 15% – vind ik aan de magere kant, maar niet per se onaanvaardbaar. Het vrijlatingsregime van artikel 35 in de nieuwe Werkloosheidswet en dat van de IOAW is echt veel te mager.

Van de eerste gulden bijverdienste wordt meteen 70 cent gekort en na twee jaar alles. Stel dat iemand f 150 bruto per maand erbij verdient. Daarvan houdt hij dan f 45 bruto over. Als hij daarvoor nog reiskosten moet maken – en dat wordt niet eerst van de bijverdiensten afgetrokken – dan resteert er een bedrag dat de nul dicht nadert.

Herinnert de staatssecretaris zich nog de opmerking van de minister van Sociale Zaken over het marginale tarief dat bij lagere inkomensgroepen voorkomt bij een cumulatief gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen? Herinnert hij zich nog dat de minister toen sprak over een gijzeling van de minima? Deelt hij dat standpunt van zijn minister? Zo ja, waarom voert hij dan nu in de IOAW een marginaal tarief in van ten stonde ten minste 70%, oplopend tot 100%?

In de Tweede Kamer is bij amendement het vrijlatingsregime in de Toeslagenwet iets veruimd via een voetje van 5% van het bruto-minimumloon, dat geheel wordt vrijgelaten. Het argument daarvoor was dat de eventuele arbeidsparticipatie van de uitkeringsgerechtigde of diens partner – en het zal meestal om de vrouw gaan – niet al te extreem ontmoedigd moest worden. Precies dezelfde argumenten gelden voor de IOAW in dezelfde mate. Ook bij de IOAW gaat het om een minimumuitkering. Ook in de IOAW zal vaak sprake zijn van een afhankelijke partner.

Helaas heeft de Tweede Kamer verzuimd om dit in de IOAW analoog aan de Toeslagenwet te regelen, onder andere doordat de grootste regeringsfracties voor de verschillende wetten verschillende woordvoerders in het veld brachten. Het is nu aan de Eerste Kamer om dit verzuim goed te maken, ten einde althans in de beide nieuwe minimumgezinsregelingen, de Toeslagenwet en de IOAW, voor een zelfde vrijlatingsregime te zorgen. Overigens blijft het naar mijn mening wrang, dat wij hier tot op de millimeter moeten strijden voor een heel kleine liberalisering, terwijl de vrijlatingsbepaling voor gewezen politieke ambtsdragers zonder meer een aanvulling tot 100% van hun 'dagloon' mogelijk maakt.

Ik wil nu enkele opmerkingen maken over de mate van individualisering in het kader van de stelselherziening. Ten eerste: ik ben met het kabinet van mening, dat wij in de overgangsfase tussen een dominant kostwinnersmodel en het streven naar individuele economische zelfstandigheid voorlopig niet buiten kostwinnerstoelagen in of rondom de loondervingsuitkering kunnen, ondanks alle daaraan verbonden nadelen. Ik ben eveneens van mening dat wij die zaak niet moeten afschuiven op de Bijstandswet met een zeer strikte middelentoes.

Een heel andere vraag is of wij daarvoor een aparte toeslagwet nodig hebben of dat wij die toeslagen ook in de afzonderlijke loondervingswetten zelf kunnen blijven regelen. Strikt geredeneerd pleit er veel voor een aparte toeslagenwet. Het onderscheid tussen loondervingsfunctie en de zogenaamde minimumbehoeftefunctie wordt daarmee duidelijk zichtbaar gemaakt. Het nadeel van weer een extra wet erbij, weegt naar mijn oordeel echter toch iets zwaarder.

Ten tweede: op de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden kom ik uitvoerig terug bij de bespreking van de Toeslagenwet.

Ten derde: voor mij resteert de vraag naar de mate en duur van een individueel uitkeringsrecht.

Wij menen dat individuele economische zelfstandigheid primair moet worden veroverd via arbeidsparticipatie en herverdeling van arbeid. In dat kader pleiten wij voor een samenstel van maatregelen als ouderschapsverlof, kinderopvang en allerlei vormen van positieve actie. Wij menen eveneens dat de sociale zekerheid niet geheel kan repareren wat er fout is gegaan in de arbeidsverdeling tussen man en vrouw. Dat zou zo duur uitpakken dat een verdere arbeidstijdverkorting voor lange tijd wordt geblokkeerd, en het zou gaan fungeren als een alibi en een afkopsom voor het recht op arbeid.

Wij menen aan de andere kant dat eenmaal via arbeidsparticipatie verworven, individuele economische zelfstandigheid in de sociale-zekerheids sfeer zo lang mogelijk moet worden gerespecteerd. Wat dat betreft, biedt de stelselherziening toch minder dan nu mogelijk is. De IOAW is een regeling zonder vermogenstoets maar met een partner-inkomenstoets. Het is een

bijna ultieme regeling voor sommige groepen met, in het algemeen, een aanzienlijk arbeidsverleden.

Wij hadden gevraagd wat de meerkosten zouden zijn van het schrappen van de partner-inkomens-toets, uitgaande van twee varianten, te weten: een individueel sociaal minimum van 50% en een individueel sociaal minimum van 70%. In beide varianten blijven uiteraard de eventuele toeslagen voor alleenstaanden, eenoudergezinnen en alleenverdieners dezelfde. De meeruitgaven voor een individuele 50%-variant bedragen in de IOAW f95 miljoen, die voor een individuele 70%-variant meer dan f800 miljoen.

Wij pleiten op dit moment niet voor die 70%-variant maar wel terdege voor de 50%-variant. De meeruitgaven daarvan zijn onzes inziens, ook binnen de huidige smalle marges, zeker verantwoord. Het kabinet komt via de IOAW wel tegemoet aan de wijd verbreide maatschappelijke weerzin tegen het opeten van het eigen huis – dat valt te waarderen – maar niet aan de maatschappelijke weerstand tegen een plotselinge, volledige 'partner-verafhankelijking' – met excuses voor dit afschuwelijke woord – van personen die, meestal langdurig, gewend zijn aan eigen economische zelfstandigheid.

Met het voortschrijden van de gedachte van individuele economische zelfstandigheid zal het maatschappelijk verzet tegen een volledige 'partner-verafhankelijking' groeien. De IOAW geeft wel een antwoord op een maatschappelijke vraag die de afgelopen jaren indringend aan de orde is gesteld, maar niet op nieuwe vragen die, vanuit een groeiend streven naar individuele economische zelfstandigheid, in toenemende mate zullen worden gesteld.

Vanuit de overweging dat voor betrokkenen de duur van een individueel uitkeringsrecht tenminste zo zwaar zal wegen als – zo niet zwaarder dan – de hoogte ervan, hebben wij een aantal vragen gesteld over de vervolgitkering van één jaar in de NWW ter hoogte van 70% van het minimumloon. Uit die antwoorden blijkt dat een lichtere entree-eis, alleen gekoppeld aan de referentieperiode, niet tevens aan de arbeidsverleden-eis, die vooral voor jongeren van groot belang kan zijn, ongeveer f200 à f250 miljoen extra kost, uitgaande van de 70%-variant.

Een eventuele keus voor de 50%-variant zou hierbij natuurlijk aanmerkelijk lichter uitvallen. Helaas weet ik daarvan het precieze bedrag niet. Misschien kan het kabinet mij dat morgen meedelen. Verder blijkt dat een eventuele basisvariant van 50% voor de huidig voorgestelde doelgroep van de vervolgitkering van de NWW, zonder gelijktijdige verlenging van de uitkeringsduur, zelfs f130 miljoen zou besparen. Uitgaande van een individuele basisvariant van 50% in de vervolgitkering en van een budgettair neutrale aanwending van de besparing ervan voor een verlenging van de vervolgitkering, zou de vervolgitkering ongeveer anderhalf jaar kunnen duren.

Wie de gegevens over een individueel IOAW-uitkeringsrecht met als basis 50% en een vervolgitkering van eveneens 50% minimumloon combineert, merkt dat – afhankelijk van de manier waarop het in concreto wordt ingevuld – toch binnen bescheiden kostenmarges een ruimer en langer individueel uitkeringsrecht mogelijk is. Daarbij ruil ik inderdaad in de vervolgitkering een stukje hoogte in voor een lange duur.

Een langer, of ruimer toegankelijk, individueel sociaal minimum van 50%, met de bekende toeslagen naar leefsituatie, is op zich zeer wel verdedigbaar. In de AOW hebben wij eveneens voor het uitgangspunt '50% als individueel sociaal minimum' gekozen. Een bijkomend voordeel is, dat ik dan voor de vervolgitkering NWW en de IOAW niet langer twee afzonderlijke wetten nodig heb, nu ik in beide gevallen uitga van een sober ingevuld, individueel uitkeringsrecht. Ook dit werkt stelselvereenvoudigend en kostenbesparend.

Samenvattend merk ik in dezen het volgende op. Binnen bescheiden kostenmarges is een langer individueel uitkeringsrecht nu al mogelijk. Naast de Toeslagenwet heb ik dan eveneens een tweede wet overbodig verklaard en rest mij slechts de vraag, hoe ik zo meteen de kostenverdeling tussen premies en rijksuitgaven moet bezien. Dit moet dan immers even opnieuw worden bekeken.

Tot slot van deze algemene inleiding wil ik nog een korte blik vooruit werpen naar de onmiddellijke toekomst en naar de toekomst op middellange termijn. Ons is na de stelselherziening rust op het front

van de sociale zekerheid beloofd. Ik vrees echter dat de stelselherziening zelf bij invoering een bron van verwarring en onrust zal blijken te zijn. Er moet nog heel veel geregeld worden in uitvoeringsbesluiten. De voorgestelde wetgeving is buitengewoon ingewikkeld en zelfs voor specialisten nauwelijks te overzien.

Ik erken wel dat een goed, rechtvaardig en genuanceerd stelsel niet eenvoudig kan zijn, maar dit stelsel is op onderdelen echt nodeloos complex. Daarom heb ik mij in deze inleiding al de vraag gesteld, of elke nieuwe wet strikt noodzakelijk is. Ik heb gepleit voor een grotere harmonisatie van de verschillende vrijlatingsbepalingen en ik zal straks nog enkele suggesties tot vereenvoudiging doen.

De stelselherziening zal voorts stellig tot een vermeerdering van beroepsprocedures leiden. Ook de uitvoeringskosten zullen stijgen. Ik heb daarover nog één vraag. In de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1987 lees ik dat de administratiekosten van de sociale verzekeringen alleen al tussen 1987 en 1990 naar raming met 500 mln. zullen stijgen. Van zo'n bedrag schrik ik wel erg. Kan het kabinet toelichten welk deel van die stijging van 500 mln. te maken heeft met de stelselherziening?

De voorgestelde invoeringsdatum van 1 januari 1987 lijkt veel te krap bemeten. Een zo omvangrijke en zo complexe systeemwijziging zou tussen het moment van afrondende parlementaire besluitvorming en afrondende besluitvorming over uitvoeringsbesluiten en de invoering een afkoelingsfase, een moratorium, van drie tot zes maanden moeten hebben, die benut zou kunnen worden om via simulatie of droogzwemmen de effecten van het stelsel te toetsen. Dit zou kunnen geschieden door een aselechte steekproef uit het huidige bestand te trekken en de desbetreffende casusposities te toetsen op de effecten aan de hand van het nieuwe stelsel. Op die manier zou men mogelijke knelpunten en vacua tijdig kunnen opsporen en zou men nog vóór de invoeringsdatum tijdig kunnen bijsturen.

Zal er rust zijn op het front van de sociale zekerheid? De inkt van de stelselherzieningswetsontwerpen is nog niet droog of er zweeft al weer een nieuw idee, vaag en onuitgewerkt, dreigend boven de markt, te weten de overdracht van werknemersverzekeringen aan de zogenaamde 'sociale

partners'. Het regeerakkoord omarmt dit idee terstond. Bij die overdracht zijn verschillende varianten denkbaar.

In de eerste plaats betreft dit gedecentraliseerde, per CAO geregelde, werknemersverzekeringen. Ik denk dat de sociale zekerheid daarmee geheel zal omslaan naar onzekerheid. Ik wijs daarbij op het volgende.

CAO's hebben een beperkte looptijd; CAO's worden soms niet en meestal pas vrij laat algemeen verbindend verklaard. Ongeveer 20% van de werknemers valt niet onder een CAO. Verzekeringen per CAO kennen slechts een beperkte risicospreiding. Werknemers in sterke bedrijfstakken en schone bedrijfstakken en met een hoge organisatiegraad zijn dan wellicht goed af, maar werknemers in zwakke, riskante of gevaarlijke bedrijven of bedrijfstakken zullen heel wat slechter uitkomen. Werknemers die de meeste behoefte hebben aan een goed stelsel van sociale zekerheid, zullen er dan het moeilijkst aan kunnen komen en dan nog wel tegen onevenredig hoge premies. Verzekeringen bij CAO betekenen afscheid van de onderlinge werknemerssolidariteit. Na de pensioenbreuk krijgen wij dan ook nog allerlei sociale-zekerheidsbreuken.

De tweede variant is een veel minder ingrijpende overdracht van de werknemersverzekeringen aan de Sociale Verzekeringsraad, waar de Kroonleden eerst uit verwijderd zouden moeten worden. Dat is een recent voorstel van het CNV. De discussie daarover vertoont een vreemd en grillig verloop. Nog maar enkele jaren geleden was het CNV een hartstochtelijk verdediger van een wettelijk stelsel van sociale zekerheid.

Aan de vooravond van de debatten over de stelselherziening kwam het CNV opeens met het plan tot overdracht van de werknemersverzekeringen aan de SVR. Het werd toen nadrukkelijk gepresenteerd als een alternatief voor de stelselherziening, naar mijn indruk een laatste wanhoopsgebaar van het CNV dat het vertrouwen in de politiek begon te verliezen.

Het CNV-voorstel is betrekkelijk gematigd. Het CNV wil geen gedecentraliseerde werknemersverzekeringen per CAO maar landelijke verzekering met een nationale risicospreiding en verplichte deelname. Ook in het CNV-model moet de overheid via

kaderwetgeving ervoor zorgen dat algemene eisen geformuleerd worden waaraan de werknemersverzekeringen moeten voldoen. Daarmee komt het CNV toch weer in de buurt van de bestaande wettelijke werknemersverzekeringen. Anders dan het CNV meen ik dat ook uitkeringsvoorwaarden, -hoogte en -duur in hoofdzaken wettelijk geregeld en gegarandeerd dienen te zijn.

Ik meen wel dat de overheid zich niet zo en detail moet mengen in bedrijfsspecifieke zaken als nu het geval is. Men late de verrekening van vakantiebonnen gerust over aan de bedrijfsvereniging en ook de vraag wanneer en onder welke condities overwerk, dertiende maand, gratificaties en dergelijke meegenomen moeten worden in de dagloonberekening, kan de bedrijfsvereniging naar mijn mening beter beoordelen dan de staatssecretaris en het parlement. Ik ben dan ook terdege voorstander van enige decentralisatie in de uitvoering en de toepassing van de werknemersverzekeringen.

Inmiddels is de politiek wat op de loop gegaan met de leus van overdracht van werknemersverzekeringen aan werkgevers- en werknemersorganisaties, al is mij niet duidelijk hoe men denkt dit in te vullen. Vooral de opstelling van de staatssecretaris is mij onduidelijk. In een toespraak voor de BVG, de bedrijfsvereniging voor de gezondheid, op 10 oktober jongstleden benadrukte hij terecht 'dat de verantwoordelijkheid van de overheid op dit voor de burgers zo wezenlijke beleidsterrein niet geheel kan verdwijnen'. En over een verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister naar SVR of bedrijfsverenigingen zei hij ook: 'Ik vind dat een goede zaak, dat standpunt zal u niet verbazen'.

Eerlijk gezegd, verbaast dat standpunt mij wel een beetje. Ik herinner me bij voorbeeld de jarenlange guerrilla van de staatssecretaris tegen de uitvoeringsorganen om de dertiende maand uit de dagloonvaststelling te laten verwijderen. Ik herinner me dat de Tweede Kamer bij de stelselherziening via amendering een aantal bevoegdheden uit de hand van de staatssecretaris moest trekken om die bij de Sociale Verzekeringsraad te leggen. Een recent voorbeeld: in het voorlopig verslag vroeg ik waarom arbeid van een illegale buitenlander expliciet als uitsluitingsgrond in de NWW

opgenomen moest worden. Immers voor het verkrijgen van een NWW-uitkering is inschrijving bij het arbeidsbureau verplicht. Het arbeidsbureau is belast met de uitvoering van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers en schrijft geen illegalen in.

In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris, 'Hoewel een blijvende weigering van de gehele uitkering, hetgeen in het geval van een illegale werknemer in de rede zou liggen, tot de in artikel 27 bedoelde sancties behoort, zou het de bedrijfsvereniging vrij staan een andere sanctie op te leggen.' Dat is formeel een correcte redenering. Mij bekruipt toch het gevoel dat de staatssecretaris denkt: overdracht van bevoegdheden aan SVR en bedrijfsverenigingen is in principe wel een goede zaak; ik zal mij er, conform de huidige trend, steeds lovend over uitspreken maar ja, ik vertrouw ze toch niet echt. Wil de ware L. de Graaf opstaan?

En kan hij ons alvast in een ruwe schets meedelen wat er in het regeerakkoord bedoeld wordt met de principeovereenkomst inzake de overdracht van de werknemersverzekeringen? Wie meent dat er rust op het sociale front moet bestaan zal hierover toch enige duidelijkheid moeten verschaffen.

Wat betreft onze verdere bijdrage aan dit debat, zal mijn partijgenote mevrouw Joke van der Meer de wijzigingen in de AAW en de WAO behandelen en een aantal aspecten van de Invoeringswet. Zij zal verder ook ingaan op de rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden. Daarna zal ik de NWW, de Toeslagenwet en de IOAW voor mijn rekening nemen, alsmede de wijzigingsvoorstellen inzake de Algemene Bijstandswet en de AOW.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.45 uur tot 14.45 uur geschorst.

Voorzitter: Steenkamp

Herdenking dr. M. A. M. Klompé, minister van Staat



De **Voorzitter**: Geachte medeleden, enkele uren geleden werd mij

medegedeeld dat Minister van Staat, dr. Marga Klompé, hedennacht is overleden. Als je haar levensloop doorneemt, kom je talrijke politieke en maatschappelijke functies tegen: Tweede Kamer, Raad van Europa, minister van maatschappelijk werk, minister van CRM en sinds enige tijd Minister van Staat. Ik wil daarnaast gaarne met name vermelden haar inzet voor *Justitia et Pax*, gerechtigheid en vrede binnen de katholieke kerk.

Bijna een jaar geleden op 9 november 1985 schreef dr. Marga Klompé een artikel in *Trouw*, een artikel over het hier en het hierna: een duidelijke visie over leven en dood en een zelfportret. Ik citeer:

'Ik zie het leven-na-de-dood als een ononderbroken overgang van ons zijn op aarde en ons zijn daarna. Als wij tijdens ons aardse leven getracht hebben de gaven die God ons gaf te gebruiken om de boodschap van het Evangelie gestalte te geven, dan hebben wij de Heer daarin ook al ontmoet en wel in de mensen met wie wij omgingen en voor wie wij werkten. Als wij doodgaan, dan zie ik wat daarna komt als een verlenging van ons aardse leven; hoe groter al de 'leegte' geworden was hier, hoe dieper de invulling – de inbezitname door God – zal zijn in het hiernamaals. De overgang bij de dood wordt dus dan een leegte, die volkomen wordt gevuld door God, dus een totale bevrijding van jezelf, een totale overgave en een worden ondergedompeld in Gods liefde. Dat noemt men de aanschouwing Gods.

Hoe intenser je aardse leven Gods wil – zeg Bergrede – hebt trachten te doen, hoe groter dus je liefde is geweest voor God en de naaste, hoe dieper zal de aanschouwing Gods zijn als wij verder leven na onze dood.'

Tot zover de woorden van minister Klompé 51 weken geleden.

Geachte medeleden, dit getuigenis van Marga Klompé wilde ik hier neerleggen in diepe dankbaarheid voor alles wat zij deed voor zovele mensen. Moge zij nu vinden waarnaar zij toeleefde; de echte ontmoeting met God.

□

Minister **De Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Namens de regering sluit ik mij aan bij uw woorden van dank en van herdenking. Ook de regering herdenkt met grote dankbaarheid het

belangrijke werk dat mevrouw Klompé heeft gedaan voor ons land in zoveel verschillende functies. Zij was minister van maatschappelijk werk en minister van CRM in niet minder dan vijf kabinetten. Zij was de eerste vrouwelijke minister in ons land. Ten slotte vond aan het eind van haar actieve politieke loopbaan haar benoeming tot Minister van Staat plaats als een bekroning van de loopbaan.

Toen Marga Klompé lid werd van de Tweede Kamer, had zij via de Nederlandse delegatie naar de algemene vergadering van de Verenigde Naties al veel ervaring opgedaan in de internationale politiek. Het was dan ook niet voor niets dat zij destijds voor de KVP de kwaliteitszetel van buitenlandse zaken bezette als opvolger van de heer Sassen. Zij heeft ook daarna haar kamerlidmaatschap gecombineerd met verschillende internationale functies in het parlement van de Raad van Europa en het parlement van de EGKS, de voorloper van het Europees Parlement.

Als minister heeft zij een groot aandeel gehad in het leggen van de basis voor het hedendaags maatschappelijk werk en de opbouw van de moderne verzorgingsstaat. De kroon op haar werk, ook door haarzelf zo aangevoeld, was de inwerkingtreding van de Algemene Bijstandswet. In de dynamische en ook vaak roerige jaren '60 waarin de positie van de minister van CRM te midden van tal van actiegroepen die zeer veel eisen hadden, niet altijd een even gemakkelijke was, wist zij veel van de ideeën die uit de samenleving opbruisen, te kanaliseren binnen het beleid van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk. Na haar aftreden als minister en tijdens haar functioneren als minister van Staat is mevrouw Klompé zeker niet in ruste gegaan. U noemde al het belangrijke werk dat zij deed voor de rooms-katholieke kerk, met name voor *Justitia et Pax*.

Mevrouw Klompé was een van de groten onder ons. Velen hebben haar als voorbeeld gezien en zich aan dat voorbeeld opgetrokken. Zij was ook een warm mens, met hart voor haar medemensen en met hart voor onze gehele samenleving.

Thans is aan dit dienstbare leven een einde gekomen. Marga Klompé aan de poorten van het Koninkrijk van vrede en gerechtigheid, waarvoor zij zich ook hier op aarde, altijd

zozeer met haar hele leven heeft ingezet.

(De aanwezigen nemen enige ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

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

– **Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (nadere regeling in verband met verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid (19256));**

– **Verlening van toeslagen tot het relevante sociaal minimum aan uitkeringsgerechtigden op grond van de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Toeslagenwet) (19257);**

– **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten, alsmede invoering van de één-oudernorm voor ongehuwde bejaarden met een kind jonger dan 18 jaar (19258));**

– **Wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden (19259);**

– **Het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers van wie het recht op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is geëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers) (19260);**

– **Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet) (19261);**

– **Intrekking van de Werkloosheidswet, invoering van een nieuwe Werkloosheidswet en een aantal andere wetten, alsmede de in het kader van die**

intrekking en invoering te treffen overgangsregelingen en de daarmee verband houdende wijzigingen van een aantal wetten en regelingen (invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid) (19383); – Wijziging van een aantal voorstellen van wet in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid (19606).

De **Voorzitter**: Ik doe een mededeling over de orde. Het dreigt een hele lange dag te worden. Wij hebben zojuist in het seniorenberaad uitvoerig gesproken over de mogelijkheid om hieraan iets te doen. Welnu, ik heb begrepen dat de formule is 'Ik heb besloten, gehoord het college van senioren'. Wij zullen doorgaan tot en met de speech van mevrouw Bolding. Daarna zullen wij de dag besluiten, althans hier. Dan blijven nog over mevrouw Van Leeuwen, mevrouw Gelderblom, de heer Van der Jagt en de heer Barendregt voor morgenochtend. De vergadering begint morgenochtend om tien uur. Deze vier sprekers komen dan het eerst aan het woord. Afhankelijk van de stand van zaken rondom de lunchpauze bekijken wij dan of de regering na een onderbreking, wellicht te combineren met de lunchpauze, vervolgens direct kan antwoorden. Tot zover mijn opmerking over de orde.

De beraadslaging wordt hervat.



Mevrouw **J. H. B. van der Meer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mijn bijdrage aan dit debat in eerste termijn zal bestaan uit twee onderdelen, te weten:

1. De wijziging van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De bepalingen in de Invoeringswet die met deze wijziging nauw samenhangen zullen in dit onderdeel van mijn betoog worden meegenomen.

2. De rechtszekerheid en de rechtsbescherming van de burger, in het bijzonder die van de uitkeringsgerechtigde na de invoering van de stelselherziening.

Het wetsvoorstel dat juridisch-technisch het minst gecompliceerd lijkt van de voorstellen die wij vandaag, morgen en volgende week dinsdag moeten behandelen, is

19 256. Enige artikelen, hetzij onderdelen of leden ervan, uit zowel de AAW als de WAO laat men vervallen; de tekst van andere artikelen vraagt een wat modernere aanpak en weer andere artikelen worden redactioneel verbeterd.

De gevolgen van deze op het oog vrij simpele juridisch-technische wijzigingen zijn voor degenen die na de inwerkingtreding van deze wet geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden, bijzonder – ik herhaal 'bijzonder' – ingrijpend. Zo ingrijpend, dat deze wijziging structureel gezien, het grootste deel van de bezuinigingen via deze stelselherziening zal moeten opleveren.

Waar gaat het om? Op grond van de bepalingen van de huidige arbeidsongeschiktheidsregelingen is het mogelijk dat iemand die medisch-arbeidskundig gezien volledig arbeidsongeschikt is een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, maar een en ander is ook mogelijk voor degene die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en gedeeltelijk werkloos. In het laatste geval wordt bij de hoogte van de uitkering rekening gehouden met de verminderde mogelijkheden van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte om ander werk te verkrijgen. Dat wordt wel aangeduid met de 'verdiscontering van de werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage'.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de artikelen in de AAW en de WAO die de verdiscontering mogelijk maken, daaruit te verwijderen, alsmede om het arbeidsongeschiktheids criterium zo aan te passen dat ook dat geen ruimte laat voor verdiscontering.

De totstandkoming van de verdisconteringsbepalingen in de WAO (daterend uit 1966) en in de AAW (daterend uit 1976) is in de adviezen van de SER en de Sociale Verzekeringsraad uitvoerig aan de orde geweest. In de memorie van toelichting en de andere stukken bij het onderhavige wetsvoorstel, maar ook tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is daaraan aandacht besteed. Om wille van de tijd zal ik de totstandkoming van deze bepalingen niet bespreken. Wel wil ik er met nadruk op wijzen dat het destijds niet om een nieuwe bepaling ging, terwijl het ook niet gaat om een bepaling die slechts te verklaren is tegen de achtergrond van de financieel-economische omstandigheden waarin Nederland bij voorbeeld in 1966 verkeerde.

De verdisconteringsbepaling in de WAO is ontleend aan het tweede lid van artikel 18 van de Ongevallenwet 1921. Het Tweede Kamerlid Duys was destijds, bij de behandeling van dat wetsontwerp, van mening dat bij de schatting van de mate van arbeidsongeschiktheid te weinig rekening werd gehouden met de maatschappelijke realiteit en diende daarom een amendement in. De regering voegde een tweede lid aan artikel 18 toe, zoals door Duys was voorgesteld. Daarmee werd de mogelijkheid tot verdiscontering een feit. En dat in een periode waarin het in Nederland in financieel-economische zin bepaald niet goed ging. Het was immers de periode vlak na de Eerste Wereldoorlog.

De redenen waarom door de regering wordt voorgesteld om de verdisconteringsbepalingen uit beide wetten te verwijderen, zijn onder andere:

1. De verdisconteringsbepalingen hebben een 'aanzuigende werking'. De gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer is door deze bepalingen verzekerd van een loongerelateerde uitkering tot de 65-jarige leeftijd. Dit in tegenstelling tot de werkloze werknemer die na 2,5 jaar een RWW- of bijstandsuitkering krijgt.

2. De verdisconteringsbepalingen hebben een antirevaliderende werking op de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer.

De fractie van de PvdA is en blijft van mening dat de verdisconteringsbepalingen ten principale juiste bepalingen zijn. Ik kom daar nog op terug.

Met de regering zijn wij van mening dat deze bepalingen door de bedrijfsverenigingen (en de GMD's) te extensief zijn geïnterpreteerd. Zij gingen uit van verdisconteren, tenzij er duidelijke aanwijzingen waren dat de oorzaak van het niet vinden van werk aan betrokkene te wijten was. De Centrale Raad van Beroep volgde de ziens- en handelwijze van de bedrijfsverenigingen niet. De raad ging uit van de medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid van betrokkene en kende daarboven een 'opstapje' toe (d.w.z. dat de arbeidsongeschiktheidsklasse met één werd verhoogd) wegens de verminderde kans op werk.

Het is mijn fractie niet duidelijk waarom de bewindslieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geen instructies aan de bedrijfsverenigingen hebben gegeven

hoe de verdisconteringsbepalingen zouden moeten worden geïnterpreteerd, dan wel gehanteerd. Artikel 18 derde lid van de WAO bij voorbeeld biedt daartoe toch de mogelijkheid? De extensieve interpretatie is niet ingeperkt en daardoor kon het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een volledige WAO/AAW-uitkering blijven toenemen.

Als reactie daarop komt de regering nu met een voorstel waardoor het kind met het badwater wordt weggegooid. Verdiscontering, in welke vorm of op welke grond dan ook, mag niet meer. Dat standpunt gaat mijn fractie veel te ver.

In het kader van reorganisaties van bedrijven zijn in de jaren zeventig veel werknemers (en dan nog veelal oudere werknemers) afgevloeid via de WAO/AAW. Door werkgevers werd op die wijze oneigenlijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de WAO. Dat was min of meer een publiek geheim.

Met verbazing, maar ook met verontwaardiging, heb ik in de nota naar aanleiding van het eindverslag de reactie van de staatssecretaris daarop gelezen. Op blz. 5 van stuk nr. 9 bij wetsvoorstel 19 256 schrijft hij: 'Allereerst wil ik naar aanleiding hiervan opmerken dat zulks mijns inziens tevens mogelijk is geweest door de medewerking van de werknemers zelf'. Dat is waar, maar hadden deze werknemers een reële andere keuze? Gebeurde dat ook niet met de medewerking van de bedrijfsverenigingen ofwel de uitvoeringsorganen?

Zijn niet veeleer de werkgevers en de bedrijfsverenigingen in de jaren zeventig in grotere mate debet geweest aan de explosieve toename van het volume van met name oudere werknemers in de WAO/AAW dan de werknemers zelf? Dat de werknemers zich tegen deze ontwikkeling niet teweer stelden was, gelet op de omstandigheden, toch meer een vanzelfsprekend dan een verwijtbare zaak? Wijst de afname van de volumegroei in de WAO/AAW, na invoering van de verlengde WWV en de VUT-regeling, niet in diezelfde richting? Belangrijk was voor de oudere werknemer dat hij na jarenlange arbeid niet een beroep op de Bijstandswet zou behoeven te doen. Na het schrappen van de verdisconteringsbepaling zal het in ieder geval voor de werkgever niet langer mogelijk zijn om de WAO/AAW nog te gebruiken als pseudo-VUT of

afvloeiingsregeling, zo is in de stukken te lezen. Draait de staatssecretaris hiermee oorzaak en gevolg niet om?

Een ander argument om de verdisconteringsbepalingen te schrappen is dat deze een anti-revaliderende werking hebben en daarnaast stigmatiserend werken. Door wie wordt de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer gestigmatiseerd? Hetzelfde geldt overigens ook voor de geheel arbeidsongeschikte werknemer. De film 'De Hoogvlieger', met als ondertitel 'leren leven met epilepsie', die op zondag 19 oktober jl. door de NCRV werd uitgezonden, gaf daarvan een helder beeld. Het is veelal de omgeving, familie, vrienden, burens, maar zeker ook de werkgever die de geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikte stigmatiseert. Soms gebeurt dat onbewust en ondanks de beste bedoelingen, maar soms ook omdat dat wel gelegen komt.

Laat ik mij even beperken tot de relatie werkgever-arbeidsongeschikte werknemer. Als de werkgever de keuze heeft tussen een gezonde werknemer, wat dat dan ook moge zijn, en een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer, dan valt de keuze veelal in het voordeel van eerste uit. Soms wordt er impliciet maar ook wel expliciet op gewezen dat iemand iets niet kan of dat er bepaalde risico's zowel voor de werkgever als voor de werknemer aanwezig kunnen zijn bij het in dienst nemen van de betrokkene. Om dit laatste wat te concretiseren geef ik een voorbeeld.

Een visueel gehandicapte solliciteert, voldoet aan de eisen die in de advertentie zijn gesteld, de telefooncentrale is ten dele aangepast, dus op het eerste gezicht zouden er geen belemmerende factoren voor een aanstelling zijn. Het sollicitatiegesprek is erg positief. De bezorgdheid van de werkgever gaat echter verder. De betrokkene moet zeer drukke wegen oversteken voordat hij het werk kan bereiken. Nu was dat voor hem geen bezwaar, daarin was hij getraind. Helaas, de werkgever durfde dat risico niet te nemen.

Overbezorgdheid? Of kwam dat argument goed gelegen? Wij zullen het nooit weten, maar de visueel gehandicapte kreeg de baan om die reden niet. Wie stigmatiseert in dergelijke gevallen? Dat gebeurt onafhankelijk van het feit of betrokkene wel dan geen arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Men wordt gestigmatiseerd omdat men een gebrek of een ziekte heeft.

Bij de anti-revaliderende werking van de verdisconteringsbepalingen wil ik ook enige kanttekeningen maken. 'Naar mate iemand langer een ziektebewijking ontvangt wordt de terugkeer naar de arbeidsmarkt steeds moeilijker. Nog moeilijker wordt de terugkeer voor betrokkene wanneer hij in de arbeidsongeschiktheidswetten terecht komt en een uitkering ontvangt berekend naar een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100%. Dit zal de indruk bij betrokkene versterken dat hij volledig arbeidsongeschikt is', aldus de memorie van antwoord, stuk nr. 6, blz. 13.

Het gaat hierbij niet om onwil of onvoldoende inzet om passende arbeid te vinden aan de kant van de betrokkene, maar veeleer om onduidelijkheid en onbegrip, zo wordt daaraan nog toegevoegd.

Als het gaat om de laatste aspecten, dan zou ik aan de staatssecretaris willen vragen waarom er niet, of blijkbaar in onvoldoende mate, aan wordt gewerkt om die onduidelijkheid of dat onbegrip bij betrokkene weg te nemen.

Ter illustratie van het eerste argument wordt gewezen op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 1973 (RSV, 1973/300) waarin de raad moest oordelen over iemand die in staat werd geacht tot het verrichten van een aantal werkzaamheden; bij betrokkene was echter de overtuiging vastgeroest voor 100% invalide te zijn. De raad kwam mede vanwege die overtuiging tot de uitspraak, dat betrokkene nog steeds arbeidsloosgeschikt was.

Is deze uitspraak nu maatgevend om de verdisconteringsbepaling integraal te laten vervallen? Kan daaruit ook niet de conclusie worden getrokken, dat wanneer iemand zich in zijn ziekte of ziektebeeld vastbijt het heel wel mogelijk is, dat op grond van psychische redenen betrokkene in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse terecht komt? Werkt juist deze wetswijziging dat niet in de hand?

Ik vrees dat het 'anti-revaliderend effect' van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in mindere mate wordt veroorzaakt door de verdisconteringsbepalingen dan door de houding van de werkgevers. Daarbij maakt het nauwelijks verschil of het gaat om werkgevers in de particuliere sfeer dan wel om de overheid als werkgever.

Heeft de staatssecretaris al eens een onderzoek laten verrichten naar het aantal arbeidsongeschikten waarvoor bij de indeling in de arbeidsongeschiktheidsklasse noch sprake is van verdiscontering in de zin van artikel 18, noch in de zin van artikel 21 WAO, die zelf wel van mening zijn dat zij nog arbeid kunnen verrichten? Waarom lukt het hun niet om 'passende arbeid' te vinden? Zou het zo kunnen zijn dat het GAB al snel van mening is dat zij niet of nauwelijks bemiddelbaar zijn, waardoor de bemiddeling al vrij snel wordt gestopt? Komt het misschien ook doordat de werkgevers daar toch wat erg huiverig, zo niet afwijzend tegenover staan?

Maar mogelijk komt het ook doordat de arbeidsongeschiktheids-wetten wat dat betreft weinig flexibel zijn qua toepassing, waardoor het voor de arbeidsongeschikte in financieel opzicht minder riskant is om tegen wil en dank achter de geraniums te blijven zitten dan te gaan werken, omdat de consequenties daarvan niet goed zijn te overzien?

In sommige gevallen moet je ergens geweest zijn om over de situatie te kunnen oordelen; in andere gevallen kan het voor de oordeelsvorming van nut zijn om het meegemaakt te hebben. In die laatste positie verkeer ik.

Ook al ben ik bereid om toe te geven dat het hebben van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in sommige gevallen anti-revaliderend kan en mogelijk zal werken – uitzonderingen bevestigen immers altijd de regel – het anti-revaliderend effect van de verdiscontering in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zoals in de stukken is beschreven is naar het mij voorkomt in hoge mate theoretisch en meer 'pour le besoin de la cause'.

Zelfs bij een krappe arbeidsmarkt waren werkgevers niet, sommigen niet erg, bereidwillig om geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers in dienst te nemen. Bestaat bij de staatssecretaris nu echt de indruk dat dit bij een ruime arbeidsmarkt anders is? Het is niet onredelijk om van de tegengestelde verwachting uit te gaan, dunkt mij.

Voor alle duidelijkheid, mijnheer de Voorzitter, het niet toekennen van een adequate arbeidsongeschiktheidsuitkering kan bepaald ook anti-revaliderend werken. Werknemers zullen bij ziekte of gebreken eerder blijven doorwerken. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de mate van arbeids-

ongeschiktheid – die kan daardoor toenemen – maar zal ook de revalidatie en daardoor, voor zover dat nog mogelijk is, de reïntegratie op de arbeidsmarkt zeker bemoeilijken.

De Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) van 16 mei 1986, Staatsblad 300, moet de integratie en reïntegratie van gehandicapte werknemers mogelijk maken. Uit de stukken blijkt dat de staatssecretaris verwacht dat die wet er in belangrijke mate aan zal bijdragen, dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer in het arbeidsproces worden opgenomen. Daaraan ontleent hij eveneens een rechtvaardigingsgrond om de huidige verdisconteringsbepalingen te laten vervallen.

Ligt het niet veel meer voor de hand om eerst de resultaten van de invoering van de WAGW af te wachten, alvorens zulke drastische maatregelen te nemen? Ik verwacht dat de WAGW de uitstroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers zal beperken. Dat is positief, maar daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat aan werknemers met een geringe medische arbeidsongeschiktheid, echter wel meer dan 15%, door de werkgever binnen het bedrijf passende arbeid kan worden aangeboden. Doordat die werknemer een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft, telt hij mee voor de toekomstige quotering van de WAGW.

Zouden op die manier de 65.000 extra plaatsen die naar verwachting voor bezetting door gehandicapten in aanmerking komen, niet vrij snel vervuld zijn? Betekent dit niet tevens dat voor integratie van gehandicapten die nog nimmer aan het arbeidsproces hebben deelgenomen, nauwelijks ruimte op de arbeidsmarkt bestaat, zodat hun kansen illusoir zijn? Op het zogenaamde 'opstapje' van artikel 33 AAW, respectievelijk 44a WAO kom ik nog terug. Het arrest van de Hoge Raad van 8 november 1985 – Rechtspraak van de Week 1985, nr. 205 – zal er zeker toe kunnen bijdragen dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet zonder meer zullen kunnen en worden ontslagen als zij zich beschikbaar stellen voor andere passende arbeid binnen het bedrijf.

In de Richtlijn ontslagbeleid arbeids (on)geschiktheid van werknemers, aan directeurs van AB's en GAB's van 1 juli 1986, wordt hierop gewezen. Ook hier geldt echter dat bij arbeidsongeschiktheid

van meer dan 15% de werknemer voldoet aan het bepaalde in artikel 1 van de WAGW.

De Arbeidsomstandighedenwet, ook wel ARBO-wet genoemd, geeft in het nog steeds niet ingevoerde artikel 3 een uitvoerige beschrijving van de wijze waarop de werkgever moet zorgen voor veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemers. Voorkomen is nog steeds beter dan genezen. Naar de mening van mijn fractie zou de uitvoering van de ARBO-wet en de WAGW synchroon moeten lopen. Werkgevers en werknemers zouden met betrekking tot beide wetten werkafspraken moeten maken. Dat zou preventief kunnen werken op de uitstroom van werknemers naar de AAW en de WAO. Het zou een gunstige ontwikkeling kunnen betekenen voor de werknemers. Daarnaast is het van invloed op de uitkeringen in gevolge de sociale zekerheid.

Ook de administratieve termijnstelling kan een waardevol instrument zijn bij de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Een goede, individuele begeleiding van de werknemer is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Men had met deze administratieve termijnstelling meer ervaring moeten opdoen. Tot nu toe ging het om een relatief klein aantal personen die ondanks alles min of meer gemakkelijk inpasbaar waren. Dat is één van de criteria die hierbij worden gehanteerd.

Hoe die inpasbaarheid voor andere gedeeltelijk arbeidsongeschikten ligt – bij voorbeeld voor degenen die ouder zijn dan 45 jaar, degenen die geen hele dagen kunnen werken, die al lang uit het arbeidsproces zijn of bij het solliciteren wel een ongunstige invloed ondervinden van hun handicap – valt nu niet te beoordelen.

Op grond van de ervaringen met de WAGW, de ARBO-wet, de administratieve termijnstelling en de eerder genoemde uitspraak van de Hoge Raad, zowel met betrekking tot preventie als de reïntegratie, zou kunnen worden beoordeeld of de verdisconteringsbepalingen in de AAW/WAO kunnen worden aangepast en zo ja, in welke mate. Immers, ook dan zal blijken dat de mogelijkheid tot verdiscontering in bepaalde gevallen een noodzakelijke voorwaarde is en blijft.

Mijnheer de Voorzitter! Het zal inmiddels duidelijk zijn dat het schrappen van de verdisconterings-

mogelijkheden in AAW en WAO voor mijn fractie op dit moment niet aanvaardbaar is. Eerst wanneer op basis van de hiervoor genoemde ervaringen duidelijk is geworden dat de positie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer bij rentree op de arbeidsmarkt gelijk is aan die van de werkloze werknemer, kan een afweging worden gemaakt. Als de hiervoor genoemde maatregelen het effect hebben dat ervan wordt verwacht, is het niet mogelijk dat de verdisconteringsbepaling geheel wordt geschrapt. Hebben ze dat effect echter niet, dan zijn de verdisconteringsbepalingen in de arbeidsongeschiktheidswetten onontbeerlijk. Wat nu wordt voorgesteld, is op z'n minst prematuur.

Voorzitter: Feij

Mevrouw **J. H. B. van der Meer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Niet alleen de verdisconteringsbepalingen worden uit beide wetten verwijderd; ook het arbeidsongeschiktheids criterium wordt gemoderniseerd. Nu hoeft tegen modernisering van een bepaling op zichzelf geen bezwaar te bestaan, maar hierbij gaat het om meer. De geringe mogelijkheid tot verdiscontering die thans wordt geboden door de omschrijving van het arbeidsongeschiktheids criterium, verdwijnt voor de 'modernisering'.

De reële verdien capaciteit blijft het uitgangspunt, zonder dat daarbij arbeidsmarktfactoren een rol spelen. In de nieuwe situatie behoeft ook niet meer te worden aangetoond dat werkgevers bereid zijn, bij eventuele vacatures feitelijk arbeidsongeschikten aan te nemen. Weliswaar moeten er enige criteria bij de aan te geven functies in acht worden genomen, maar op grond daarvan vindt de staatssecretaris dat voldoende recht is gedaan aan de reële verdien capaciteit en dat een strikt individuele beoordeling is gewaarborgd. Dit is te vinden in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, nr. 6, blz. 17. In feite betekent deze modernisering dat de schatting een min of meer theoretische wordt.

Wordt er in de huidige praktijk nog steeds van uitgegaan dat er voor een betrokkene ten minste vijf geschikte functies met gemiddeld tien arbeidsplaatsen moeten worden aangewezen, in de toekomst wordt dat anders. 'Maar hoe anders?', zou ik de staatssecretaris willen vragen.

Hoeveel moeten het er ten minste zijn als niet kan of mag worden volstaan met het aanwijzen van één functie? Als het gaat om functies die minder frequent voorkomen, is dan het duiden van twee functies bij voorbeeld voldoende? Naar de mening van mijn fractie lijkt dat beslist onvoldoende.

Laten wij gemakshalve eens aannemen dat er ten minste vijf functies moeten worden geduid. Hoe kom je dan tot die vijf functies? Gaat het dan om vijf uit duizend functies of om vijf uit vijftienduizend functies in een regio van honderdduizend? Misschien kan de staatssecretaris hierop reageren. Dat zou met name voor de uitvoeringspraktijk wel enige duidelijkheid kunnen bieden.

Mogen, nu het criterium 'ter plaatse waar' is vervallen, ook functies worden geduid die in een regio 200 km verderop voorkomen? Als van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte in redelijkheid niet kan worden geëist dat hij gaat verhuizen, gaat het dan niet om een volstrekt theoretische schatting? Of mag de functie dan niet worden geduid?

Een van de criteria die moeten worden gehanteerd bij het duiden van een functie is dat vaststaat dat voorzieningen bij indienstreding zullen worden getroffen of dat ze al getroffen zijn. Graag enige toelichting hierop. Betekent dit dat de uitvoeringsorganen in elk individueel geval eerst moeten onderzoeken, of een werkgever bereid is, voorzieningen aan te brengen of dat hij deze mogelijkheden reeds biedt? Als het om eenvoudige voorzieningen gaat, dan kan ik me er nog wel iets bij voorstellen, maar wat moet ik ervan denken als het gaat om het aanbren gen van een invalidentoilet of een lift? Een beoordeling van de vraag, of aan dit criterium is voldaan, kan onderdeel uitmaken van de individuele begeleiding. Dat acht ik positief. Maar betekent de zienswijze van de staatssecretaris niet dat in die gevallen de verdiscontering impliciet wel wordt gehandhaafd, in ieder geval tot na het concrete onderzoek bij de potentiële werkgever?

Het zal duidelijk zijn dat ik met de staatssecretaris van mening verschil over de duidelijkheid van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium. Hij wil de invulling ervan aan de uitvoeringsorganen overlaten. Mijn fractie zou er de voorkeur aan hebben gegeven als het begrip meer geconcretiseerd en geëxpliciteerd was. Dat

zou aan alle betrokkenen meer zekerheid hebben verschaft.

Voor oudere arbeidsongeschikten, dat wil zeggen degenen die 35 jaar of ouder zijn, hebben de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel geen gevolgen. Betekent dit nu ook dat de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid plaatsvindt aan de hand van het oude criterium, als er opnieuw een keuring plaatsvindt? Hoe denkt de staatssecretaris dat de uitvoeringsorganen dat in de praktijk zullen gaan doen? Wie controleert, of het oude dan wel het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium is toegepast?

Bij wie ligt de bewijslast als het tot een beroepsprocedure komt? Immers, een wijziging van de mate van arbeidsongeschiktheid kan na de invoering van deze stelselherziening nogal ingrijpende gevolgen hebben voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ik denk aan artikel 45 junctio artikel 40, onder L, van de Invoeringswet.

Het artikel in Detamnieuws van oktober 1986, met als titel 'De uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering en het paard van Troje', geeft geen enkele reden tot optimisme. Het paard van Troje blijkt de GMD te zijn. In het aangehaalde artikel wordt de mening van drs. E. L. Smits, medisch adviseur van de Detam, weergegeven en die luidt aldus: 'Voor wat betreft de begeleiding van de reïntegratie van arbeidsongeschikte verzekerden, meen ik te mogen zeggen dat genoegzaam is gebleken dat het belasten met deze taken van een organisatie welke niet nauw verbonden is met de bedrijfstak, niet heeft gewerkt en ook niet zal werken'. Hierop zou ik graag de reactie van de staatssecretaris vernemen.

Als ik de artikelen van de Invoeringswet die op de boven 35-jarigen van toepassing zijn of kunnen worden op mij laat inwerken, kan ik tot geen andere conclusie komen dan dat het voor de boven 35-jarigen in financieel opzicht het beste zou zijn om zich maar niet te verroeren. Dan vestig je in ieder geval de aandacht van de bedrijfsvereniging niet op je. Dus niet al te actief in het vrijwilligerswerk of toch maar proberen werk te vinden. Tenslotte weet je wel wat je hebt, maar niet wat je krijgt.

Dat een dergelijke situatie zeer nadelige psychische effecten kan hebben op de betrokkene en zijn omgeving, is inherent aan de situatie.

Een vicieuze cirkel, waar niet uit te komen lijkt. Overigens gaan de boven 35-jarigen gedeeltelijk arbeidsongeschikten die een toeslag gaan ontvangen en een meeverdienende partner hebben, er in de toekomst toch nog op achteruit. Immers, na twee jaar vervalt de vrijlatingsbepaling.

Het 'opstapje' is in het wetsvoorstel opgenomen ter bevordering van de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Hiermee moeten de werkgevers over de streep worden getrokken om een gehandicapte werknemer in dienst te nemen.

Als maatregel ten behoeve van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer waardeer ik het positief. Aan de andere kant is het opmerkelijk dat zonder loonsubsidie de barrière voor de werkgever blijkbaar erg groot is en blijft. Daarbij komt, dat ik minder optimistisch ben over de positie van de op deze wijze geplaatste werknemer, nadat de periode waarvoor het opstapje is toegekend, verstreken is, dan de staatssecretaris.

In artikel 44a WAO staat: 'Indien degene,.....inkomsten uit arbeid geniet, die minder bedragen dan evenredig is aan zijn nog bestaande mate van arbeidsongeschiktheid, is de bedrijfsvereniging bevoegd betrokkene één arbeidsongeschiktheidsklasse hoger in te delen dan de klasse die behoort bij zijn op dat moment bestaande arbeidsongeschiktheid.'

Die tekst leek mij duidelijk. Maar toch is er bij mij een vraag gerezen, waarop ik geen antwoord heb kunnen vinden. Dat ik deze keer daar overheen gelezen heb, sluit ik niet uit. Die vraag is: geldt dat nu alleen in die gevallen dat betrokkene een volledige functie aanvaardt of ook bij deeltijdfuncties?

In het nader voorlopig verslag heb ik nog enige vragen gesteld met betrekking tot dat opstapje, namelijk om deze uit te breiden tot twee klassen, met eventuele discretionaire bevoegdheid van de bedrijfsvereniging, alsmede om ook degenen die geen arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben, omdat zij minder dan 15 respectievelijk 25% arbeidsongeschikt zijn, daarvoor in aanmerking te mogen brengen. Een en ander conform het advies van de Sociale Verzekeringsraad. De staatssecretaris antwoordt – min of meer fijntjes – dat de SVR zich voornamelijk van een advies op deze punten onthoudt. Dat

is merkwaardig, want tijdens de hoorzitting maakten zowel de vertegenwoordigers van de FNV als van het CNV, de laatste bij monde van de heer Molendijk, er ons op attent dat de SVR dat unaniem had geadviseerd. In het rapport dat ik gisterenavond ontving, is dat advies conform terug te vinden.

Hoe het ook zij, ik kom op dit onderdeel toch nog even terug. Dat het toekennen van een opstapje beschouwd kan worden als een indirecte loonsubsidie, is iets waarover ik met de staatssecretaris niet van mening verschil. De staatssecretaris gaat ervan uit dat de verdiensten bij de werkgever in een redelijke verhouding moeten staan tot de resterende arbeidsongeschiktheid en de hiermee geleverde arbeidsinspectie. Daarmee ben ik het op zichzelf wel eens, maar het opstapje is min of meer een onderhandelingsinstrument om de werkgever over de streep te trekken. In bijzondere gevallen kan het noodzakelijk zijn om een opstapje van twee klassen te hanteren. Dat is volgens de huidige wetstekst niet mogelijk en dat kan in bepaalde situaties bij de reïntegratiepogingen een handicap betekenen. Daarom zou het mij niet onredelijk hebben geleken indien er voor die bijzondere gevallen een extra voorziening mogelijk was geweest.

Met betrekking tot de vraag over de wenselijkheid van een uitbreiding van het opstapje tot personen die minder dan 15% c.q. 25% arbeidsongeschikt zijn, wijst de staatssecretaris erop dat die personen niet arbeidsongeschikt zijn in de zin van de AAW en de WAO. Daarover zijn wij het snel eens. Maar daar zit het probleem ook niet! Het feit dat je geen uitkering hebt, wil niet zeggen dat je geen handicap hebt. Dat is wat de staatssecretaris uit het oog verliest. Iemand die een handicap heeft en geen uitkering geniet, heeft niet, zoals de staatssecretaris doet voorkomen, dezelfde kansen op de arbeidsmarkt. Hij kan zich niet op dezelfde wijze presenteren als een 'gewone' werkloze, omdat hij geen uitkering heeft.

Ik zal proberen dit aan de hand van een voorbeeld te illustreren. In een bedrijf werken twee werknemers, die beiden last van hun rug krijgen. Het gaat om bijna identieke klachten. De één is voorman in het bedrijf en heeft een loon van f 2500 per maand.

De ander is machinebediende en verdient f 2250 per maand. Volgens de functieleiding aan de hand van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium wordt de verdien capaciteit van de voorman bepaald op f 2000 en voor de machinebediende eveneens op f 2000. Dat betekent dat de arbeidsongeschiktheid van de voorman 20% is, dat hij wordt ingedeeld in de arbeidsongeschiktheidsklasse van 15 tot 25%, dat hij een uitkering krijgt en daarmee voor artikel 44a van de WAO in aanmerking kan komen.

Voor de machinebediende ligt dat anders. Zijn arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld op 11%. Hij wordt dus ingedeeld in de klasse van 0 tot 15% en hij krijgt derhalve geen uitkering. Als deze machinebediende zich met zijn handicap, namelijk de rugklachten, op de arbeidsmarkt presenteert, ligt hij enige rondes achter bij de gewone werkloze. Desondanks komt hij echter niet in aanmerking voor de WAGW; noch voor de toepassing van het 'opstapje' noch voor scholing. Wat wij deze man te bieden hebben, is uitzicht op de bijstandswet. Is dat nu redelijk? Mogelijk was de voorman op de arbeidsmarkt toch al beter af dan de machinebediende, ook al zou de WAGW of het opstapje er voor hem niet zijn geweest. Op grond van zijn opleiding en kwaliteiten mag men veronderstellen dat hij meer kans maakt op het verkrijgen van werk dan de machinebediende.

Omdat hij echter f 250 per maand meer verdiende dan de machinebediende, kwam hij – onder overigens dezelfde omstandigheden als de machinebediende – wel voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking, met datgene wat daaraan annex is. De machinebediende die waarschijnlijk nauwelijks enige opleiding heeft, blijft zonder enig perspectief achter. Hij zou met de toepassing van het opstapje of de WAGW nog enige kans op de arbeidsmarkt hebben gehad. Omdat de staatssecretaris van een verkeerd uitgangspunt blijft uitgaan, namelijk geen arbeidsongeschiktheidsuitkering – en dan is er dus geen sprake van een handicap – wordt hem deze kans onthouden. Daarom wil ik de staatssecretaris met klem verzoeken, alsnog op zijn schreden terug te keren en voor deze beide categorieën arbeidsongeschikten de toepassing van het 'opstapje' mogelijk te maken.

Door de formulering van het arbeidsongeschiktheids criterium die thans voorligt, zal het in de toekomst eenvoudiger worden om voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer met een laag opleidingsniveau en dus een laag inkomen functies te duiden. Ik heb daarop al gewezen.

Dat betekent ook dat de mensen die wel een handicap hebben steeds vaker in de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse zullen worden ingedeeld, zonder uitkering. Dat impliceert een toename van het aantal mensen zonder perspectief.

De positie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte vrouw was al moeilijk en zal in de toekomst alleen maar verslechteren. Veelal is haar opleiding zo laag dat bijna iedere functie te duiden is. Er is slechts sprake van theoretische mogelijkheden voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Alleen, niemand kan daarvan leven. Momenteel wordt onderzocht of er ten aanzien van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte vrouw met twee maten wordt gemeten.

Laten wij even van de veronderstelling uitgaan dat dit niet zo is. Dan nog blijft overeind dat haar positie op de arbeidsmarkt, bij gelijkblijvende overige omstandigheden, niet gelijk is aan die van haar mannelijke collega. Daar komt voor de vrouw veelal nog bij dat het voor haar moeilijk zal zijn, aan de arbeidsverlendeis te voldoen. Dat is een 'handicap met een handicap'. Anders gezegd: de gedeeltelijk arbeidsongeschikte vrouw heeft een grote achterstand.

Door de maatregelen die in de Invoeringswet staan, worden diverse groepen met een AAW-uitkering getroffen. Ik beperk mij nu tot de alleenstaande AAW'er en de vroeggehandicapte. De alleenstaande AAW'er gaat er, als gevolg van de integratie van het systeem, 22 gulden per maand op achteruit. Nu is dat voor de een misschien een halve kist sigaren, voor deze mensen betekent het een keuze tussen: zit ik met de koude warm, of eet ik de laatste week van de maand ook nog iets anders dan brood? Over het beleg zal ik het dan maar niet hebben. Waarom is er voor deze uitkeringsgerechtigden geen overgangmaatregel genomen?

De vroeggehandicapten tot 21 jaar – een grote groep – gaan er een enorm deel van hun inkomen, c.q. hun uitkering op achteruit. Als zij nog

bij hun ouders wonen, betekent dat voor het gezin een grote belasting. Het kost niet alleen veel geduld, moeite en inzet, maar ook zeker geld om een gehandicapt kind binnen een gezin goed te kunnen opvangen. De gewone kosten van levensonderhoud van een gehandicapt kind zijn aanmerkelijk hoger dan die van een gezond kind.

Dat had de staatssecretaris in zijn afweging moeten betrekken, voordat hij – alweer vanwege de gelijkstelling – tot een drastische verlaging besloot. Voor de vroeggehandicapte die in een inrichting verblijft, zal het in financieel opzicht niet veel verschillen, omdat hij in de termen van de zakgeldregeling van de AWBZ valt. Maar is het niet veeleer zo, dat wat zo op de AAW wordt bespaard door het AWBZ moet worden gesuppleerd?

Mijnheer de Voorzitter! Een bekende zegswijze luidt 'driemaal is scheepsrecht'. Daarom kom ik nogmaals terug op het artikel in PS nr. 14 van 11 juni 1986, pagina 915. In de nadere memorie van antwoord met betrekking tot de Invoeringswet aan onze Kamer erkennen de bewindslieden dat er sprake kan zijn van ongewenste effecten. Zij merken op dat deze zich echter, naar verwachting, slechts in een enkel geval, en dan pas op de langere termijn, zullen voordoen.

De staatssecretaris en de minister zijn met ons van mening dat deze ongewenste effecten zo mogelijk moeten worden voorkomen. Zij zijn voornemens, te bezien dat het best zou kunnen. De reactie is concreet en abstract tegelijk. Wat staat de bewindslieden voor ogen? Denken zij aan een wetswijziging op dit punt, op niet al te lange termijn? Daaraan zou mijn fractie bijzonder hechten, of sterker geformuleerd, hier gaat mijn fractie eigenlijk van uit.

In het nader voorlopig verslag met betrekking tot de Invoeringswet is mijn fractie nogmaals teruggekomen op de eventuele compensatie voor het overheidsperoneel in verband met het vervallen van de WWV. In de nadere memorie van antwoord schrijven de bewindslieden dat de formulering juist is gebezigd met de bedoeling ruimte te laten aan het overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidsperoneel inzake het al dan niet treffen van een compensatieregeling.

Voor alle duidelijkheid merk ik op, mijnheer de Voorzitter, dat het mij nu

niet om de formulering gaat, maar wel om de zinsnede 'inzake het al dan niet treffen'.

Vooralsnog blijken de bewindslieden er van uit te gaan, dat er een compensatieregeling wordt getroffen. Laat ik die zienswijze even volgen. Of die regeling wordt getroffen, hangt af van het arbeidsvoorwaardenoverleg 1987. Als dit overleg net zo soepel verloopt als dat over de arbeidsvoorwaarden 1986, dan zou het inmiddels wel eens 1988 kunnen zijn, voordat er duidelijkheid is of die overeenstemming er komt. Let wel, het gaat mij op dit moment niet om een waardeoordeel over de wijze waarop het overleg wordt gevoerd. Ik baseer mij nu op feiten en omstandigheden.

Houden de bewindslieden ook dan vol dat aan dergelijke maatregelen terugwerkende kracht zal worden verleend, eventueel in combinatie met een voorschotregeling? Waarom wordt er niet onmiddellijk met een voorschotregeling gewerkt? Waarom 'eventueel'? Of slaat dit terug op de gedachte dat er bij voorbeeld in januari 1987 nog overeenstemming wordt bereikt over die compensatieregeling?

Wordt dat onderdeel dan uit het onderhandelingspakket gelicht? Maar wat denken de bewindslieden te doen, als er onverhoopt géén overeenstemming ontstaat over de compensatieregeling? Wordt die rekening dan gepresenteerd aan de betrokken ex-ambtenaren? Mijn fractie zou graag ten aanzien van dit punt wat meer duidelijkheid hebben.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom toe aan het tweede onderdeel van mijn betoog. Rechtszekerheid is een groot goed. Er moet alles aan gedaan worden om die rechtszekerheid te waarborgen. Met de invoering van de stelselherziening lijkt – zeker in de overgangsfase – voor de uitkeringsgerechtigden die onder de toepassing van de invoeringswet vallen, een periode van rechtsonzekerheid aan te breken. Reeds nu verkeren vele uitkeringsgerechtigden in onzekerheid wat hun per 1 januari 1987 – de datum waarop het complex van wetsvoorstellen nog steeds schijnt te moeten worden ingevoerd – boven het hoofd hangt. Dat wil zeggen dat velen geen notie hebben, wat hun uitkering per die datum gaat worden. Sommigen wel, omdat zij inmiddels al hebben vernomen dat hun inkomen per die datum drastisch achteruit zal gaan. Ik wijs bij voorbeeld op de positie van de ongehuwd samenwo-

nenden, waarvan één of beiden een bijstandsuitkering heeft, respectievelijk hebben. Goede voorlichting kan de onzekerheid die bij tamelijk veel mensen aanwezig is, voor een belangrijk deel wegnemen. Het ministerie is daar al druk mee bezig. Dat is een goede zaak.

De tekst van de artikelen in de Invoeringswet echter is vaak zo gecompliceerd, dat men van goeden huize moet komen om te begrijpen wat er wordt bedoeld en vervolgens om te kunnen berekenen wat dit voor de betrokkenen betekent. Wetgeving, maar zeker wetgeving met betrekking tot de sociale zekerheid, moet niet alleen toegankelijk zijn voor een selecte groep specialisten op dat terrein, maar juist voor de burger. Van die toegankelijkheid is geen sprake.

Daarmee kom ik terug op het uitgangspunt van dit onderdeel van mijn betoeg. De invoering van dit stelsel betekent voor velen een periode van rechtsonzekerheid.

Daar komt bij, dat men er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid van uit mag gaan, dat de uitvoering van de invoering niet van een leien dakje zal gaan. De staatssecretaris vreest niet dat er na 1 januari 1987 chaotische situaties ontstaan. Hij is er blijkbaar niet van overtuigd dat het niet kan gebeuren, want daarnaar hadden de leden van de VVD-fractie gevraagd.

Als de uitkeringsinstanties met voorschotten gaan werken, wordt de positie van de uitkeringsgerechtigde er niet beter op. Waarschijnlijk zal hij een voorschot krijgen ter hoogte van het bedrag waarvan het uitkeringsorgaan verwacht, dat hij daar minimaal voor in aanmerking zal komen. De bijstandsnorm aanhouden bij het toekennen van een voorschot, is voor het orgaan veelal een safe uitgangspunt. Dan kunnen er later geen terugvorderings- of verrekeningsproblemen ontstaan.

Als dit voorschot aanzienlijk lager ligt dan de uitkeringsgerechtigde vóór 1 januari 1987 gewend was – 'aanzienlijk' is hier een relatief begrip – of op basis van de huidige bepalingen was berekend, dan heeft hij geen beroepsmogelijkheden. Daarmee wordt de periode van onzekerheid verlengd.

Uitkeringsgerechtigden kunnen met verschillende uitkeringsinstanties te maken krijgen. Ook dat bevordert de rechtszekerheid niet.

Een ding zal duidelijk zijn: na toekenning van de uitkering, zal de uitkeringsgerechtigde bij twijfel bezwaar maken of in beroep gaan. Dat betekent zowel een toename van de vraag naar rechtshulp als een toename van de werklust bij de gerechtelijke diensten, alsook bij de commissies voor beroep- en bezwaarschriften bij de gemeenten die bij voorbeeld de bezwaarschriften met betrekking tot de IOAW-uitkeringen moeten gaan behandelen.

Rechtshulpverleners kunnen – soms alleen door te interveniëren – voorkomen dat er beroep hoeft te worden ingesteld. Ook voor hen zal zeker in de eerste periode na de invoering gelden, dat het in twijfelgevallen beter is om beroep in te stellen dan stil te zitten, waardoor de uitkeringsgerechtigde rechten kan verspelen. Daarbij komt dat als de uitkeringsgerechtigde een samengestelde uitkering heeft, waarvan een deel van de uitkering betaald wordt door de bedrijfsvereniging en een ander deel door de gemeente, er wel eens twee verschillende procedures kunnen moeten worden gevoerd voor twee verschillende instanties. De vraag die dan opkomt is, wie wacht op wie?

Als nu de werkloze werknemer en zijn echtgenote op grond van artikel 41 IOAW bezwaar aantekenen, maar op volstrekt verschillende gronden, wat dan?

Met de bewindslieden ben ik van mening dat het overschrijden van de termijn van drie maanden, bij het (niet) afgeven van een voor beroep vatbare beslissing, niet tot succesvolle beroepen zal leiden. De uitkeringsgerechtigde lijkt een recht te krijgen, maar het is weinig meer dan een loos gebaar. Juristen noemen dat wel het fopspeen-effect van wettelijke bepalingen. Wat ik betreurt is, dat de maatregelen die getroffen hadden moeten worden opdat de burger een adequate rechtsbescherming krijgt, pas aan de orde komen als de stelselherziening is ingevoerd.

De problemen met betrekking tot de voor beroep vatbare beslissingen en andere knelpunten in de beroepsprocedures zijn toch niet onbekend? Naar de mening van mijn fractie hadden in een eerder stadium wetsvoorstellen aan de Kamers moeten worden gepresenteerd met betrekking tot een adequate rechtsbescherming dan nu uit de stukken blijkt. Ook al reikt de rechtsbescherming in het sociale zekerheidsrecht

verder dan de thans aan de orde zijnde voorstellen stelselherziening.

In een periode waarin de uitkeringsgerechtigde in grote mate van onzekerheid verkeert met betrekking tot de toekenning van een uitkering en alles wat daarmee kan samenhangen, moet hem een optimale rechtsbescherming gewaarborgd zijn.

Mijn fractie is voor een zorgvuldige en goede voorbereide wetgeving ter zake; daar behoeft geen twijfel over te bestaan. Dat de voorstellen die tot verbetering van de rechtsbescherming in het sociaal zekerheidsrecht eerst nu ambtelijk worden voorbereid, is veel te laat. Juister zou zijn geweest als de wetsvoorstellen in omgekeerde volgorde behandeld zouden zijn geworden.

De staatssecretaris verwacht een stroom van beroepen, zo is mij uit de stukken gebleken. Is het dan niet wat laat als de minister van Justitie nu nog samen met de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep aan het bezien is, op welke wijze de 72,5 formatieplaatsen zullen worden ingevuld? Regeren is toch vooruit zien? Of moeten de betrokken raden eerst onder de beroepschriften zijn bedolven, voordat er maatregelen worden genomen? De beroepsprocedures duren nu al zo lang. Als de personele bezetting bij de gerechtelijke instanties onvoldoende is, dan wordt daarvan het resultaat dat het nog langer gaat duren dan nu reeds het geval is, voordat de uitkeringsgerechtigde weet waar hij aan toe is. Ik realiseer mij heel goed, dat dit bijkomende probleem zich nog niet in de eerste twee manden van 1987 zal manifesteren.

Maar als nu nog wordt bezien op welke wijze de formatieplaatsen zullen worden ingevuld en daarna de sollicitatieprocedure moet worden gestart – of het nu gaat om leden van de rechterlijke macht dan wel om administratief personeel – dan is 1987 al een heel eind gevorderd. Dan heb ik het er nog niet eens over gehad dat de leden van de raden van beroep en de Centrale Raad, alsook het administratief personeel dat daar werkzaam is, zich deze ingewikkelde materie moeten eigen maken en dat bovendien gedurende een lange periode twee systemen naast elkaar zullen blijven lopen.

Zo zal het aantal bezwaarschriften dat bij het college van burgemeester en wethouders wordt ingediend, zonder enige twijfel toenemen. Van de gemeenten verwacht de staatsse-

cretaris, dat zij zullen zorgen voor zowel de personele bezetting als ook voor de financiële consequenties. Mijn fractie is van mening dat de staatssecretaris wat erg gemakkelijk denkt over de gevolgen die deze stelselwijziging voor de gemeenten heeft.

De complexiteit van de toepassing van de IOAW staat in geen verhouding tot die van de RWW. Daarom is het wat simpel en ook niet juist om in dit kader te verwijzen naar de RWW-commissies. Het lijkt ook niet zo consequent. Hoofdstuk VI 'Bezwaar en beroep' van de IOAW heeft enige aspecten van de bezwaarschriftenprocedure in de ABW als ook van die in de RWW. Als de staatssecretaris vasthoudt aan zijn stelling, dat de IOAW aansluit bij de AWW – een atypisch soort *lex specialis* – waarom dan niet dezelfde bezwaarschriftenprocedure gevolgd? Hoe is het dan vervolgens bij de provincies? Is het de bedoeling dat daar wel de commissies die over de beroepschriften inzake de ABW aan GS adviseren, dat ook gaan doen met betrekking tot de beroepschriften inzake de IOAW? Het aantal kroonberoepen zal zonder twijfel ook gaan toenemen.

Waarschijnlijk had de minister van Binnenlandse Zaken een vooruitziende blik, toen hij het wetsvoorstel tot onder andere invoering van griffierechten bij kroonberoepen bij de Tweede Kamer indiende. Dat was wetsvoorstel 18 803. Op de behandeling van dat wetsvoorstel in deze Kamer zal ik niet vooruitlopen. Mijn fractie is wel verheugd over het feit dat het amendement-Vermeend door de Tweede Kamer is aangenomen. Daarmee is het voornemen om een griffierecht van f 40 voor de mensen met lage inkomens in te voeren – degenen die een bijstandsuitkering ontvangen, behoren daar zeker toe – ongedaan gemaakt.

Mijnheer de Voorzitter! De invoering van deze stelselherziening zal voor veel uitkeringsgerechtigden een periode van rechtsonzekerheid betekenen. Een adequate rechtsbescherming zou aan die onzekerheid redelijk snel een einde kunnen maken. Daarom had mijn fractie het juist gevonden, als de wetsvoorstellen die zorgen voor die goede rechtsbescherming in de sociale zekerheid, waren ingediend en behandeld voordat de stelselherziening in werking zou treden.

Mijn fractie wacht met belangstelling de beantwoording van de bewindslieden af.



De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Aan mij valt nu de bespreking toe van de nieuwe werkloosheidswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werknemers, de toeslagenwet en de wijzigingen in de AOW en in de Algemene Bijstandswet.

Ik begin met de NWW. Ik zal niet alle aspecten ervan behandelen, al was het maar omdat ik ze niet allemaal nauwkeurig heb kunnen bestuderen. Wij hebben op zichzelf geen bezwaar tegen de voorgestelde integratie van WW en WVV in één nieuwe werkloosheidswet. Wel hebben wij bedenkingen tegen de afbakening van de personenkring. Ik kom daarop nog terug.

Wij hebben evenmin bezwaar ertegen dat leeftijd en arbeidsverleden in enigerlei vorm meewegen in de uitkeringsduur; wel tegen de invulling ervan. Ook daarop kom ik zo meteen terug.

Ik behandel eerst een paar andere aspecten. Een ziektewetuitkering is een uitsluitingsgrond als deze langer dan drie maanden heeft geduurd. Naar onze mening behoort een ziektewetuitkering logischerwijze een uitsluitingsgrond te zijn, omdat een zieke niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Wij hebben er begrip voor, dat een kort durende ziekte om praktische redenen niet terstond als uitsluitingsgrond wordt gehanteerd.

Wij zouden akkoord kunnen gaan met een termijn van bij voorbeeld zes weken. Dat is natuurlijk een arbitraire termijn, evenals de zes weken van de minimumloongarantie in het gewijzigde artikel 1638c van het Burgerlijk Wetboek. De termijn van drie maanden vinden wij te lang. Wij hebben erop gewezen, dat er dan voor een werkloze werknemer met een NWW-uitkeringsduur van zes maanden slechts drie maanden overblijven om nieuw werk te zoeken. Het kabinet repliceert daarop in de memorie van antwoord als volgt:

'Ook tijdens deze tijdelijke ziekteperiode achten wij betrokkene in het algemeen zeer wel in staat zich te oriënteren op de arbeidsmarkt.'

Ik denk niet dat medici dit oordeel altijd zullen onderschrijven. Ik vrees eveneens dat een dergelijke inmiddels tamelijk langdurige ziekte de slaagkans bij sollicitaties aanmerkelijk vermindert, als deze zieke werknemer überhaupt al in staat is om een

sollicitatiegesprek te voeren. Ik geef het kabinet daarom dringend in overweging om voor een kortere periode te kiezen.

De nieuwe definiëring van de referteperiode in een 26 wekeneis verwelkomen wij als een duidelijke verbetering voor regelmatige deeltijdwerkers en uitzendkrachten. Voor sommige afroepcontractanten zal de nieuwe referteperiode niet altijd soelaas bieden. Wij delen echter de mening van het kabinet dat een betere rechtsbescherming hier primair gezocht moet worden in het arbeidsrecht en daaruit voortvloeiend in de sociale zekerheidsfeer. Wij wachten met belangstelling nadere voorstellen van het kabinet af, maar dringen wel aan op spoed. Uitstel vergt namelijk slachtoffers.

Tegen de noviteit van de arbeidsverledeneis oftewel de drie-uit-vijf-eis kijken wij iets aarzelder en genuanceerder aan. Ik stel voorop dat wij op zichzelf geen bezwaar hebben tegen een verzwaren van de toetredingseis voor een verlengd loongerelateerd uitkeringsrecht. Ik herinner mij inderdaad nog zeer wel – de staatssecretaris zou mij er ongetwijfeld aan herinnerd hebben – dat ik daar zelf al eens voor gepleit heb in dit Huis.

Ik schrik echter toch wel als ik in de financiële nota sociale zekerheid lees dat 30% van de NWW-gerechtigden niet aan deze arbeidsverledeneis zal kunnen voldoen en dat het zogenaamde dekkingspercentage tussen mannen en vrouwen tamelijk sterk uiteenloopt, namelijk 74% voor mannen en 59% voor vrouwen. Ik wil graag weten of bij het opstellen van deze tabel rekening is gehouden met het zogenaamde verzorgingsforfait. Ik pleit er in elk geval voor dat het kabinet soepel zal optreden bij de invulling van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de arbeidsverledeneis anders in te vullen voor beroepen en functies met een grote onregelmatigheid en periodieke onderbreking van de arbeidsduur.

Wie de twee barrières van referte-eis en arbeidsverledeneis kan passeren, wordt nu geconfronteerd met een loongerelateerd NWW-uitkeringsrecht dat afhankelijk is van het zogenaamde arbeidsverleden en wordt geconfronteerd met één jaar vervolgtkering. Ik zei al dat ik enige relatie met arbeidsverleden en/of leeftijd in de loongerelateerde uitkeringsduur aanvaardbaar acht.

Bij een keus tussen arbeidsverleden en leeftijd dan wel een mix daarvan gelden naar mijn mening de volgende overwegingen.

a. Bij een enigszins gelijke toegang tot de arbeidsmarkt, bij voorbeeld tussen mannen en vrouwen, vind ik een arbeidsverleden-criterium het meest objectief en in overeenstemming met de verzeke- ringsgedachte en het equivalentiebe- ginsel. Er ontstaat dan een relatie tussen het aantal jaren premiebetaling en de uitkeringsduur. De thans bestaande bevoordeling van personen die bij voorbeeld door langdurige studies laat op de arbeidsmarkt verschijnen en de benadeling van hen die al jong op de arbeidsmarkt verschijnen, verdwijnt dan.

b. Tegen een directe relatie met het arbeidsverleden pleiten ten eerste voorlopig de uitvoeringstech- nische onmogelijkheid en ten tweede de thans nog bestaande ongelijke arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen. Voor zo lang en voor zover die arbeidsverdeling nog significant ongelijk is, dient mijns inziens leeftijd daarom het zwaarst wegende crite- rium te zijn.

Via de arbeidsverledeneis, hoe men ook over de invulling mag denken, weegt mijns inziens het arbeidsverleden voorlopig voldoende mee en kan verder voor de verlengde loongerelateerde uitkeringsduur volstaan worden met een eenvoudig leeftijdscriterium. Ik memoreer nog even dat ik in mijn algemene inleiding ervoor gepleit heb om de vervolgut- kering open te stellen voor iedereen die aan de referte-eis voldoet, zodat een jongere ook een iets langer individueel uitkeringsrecht kan krijgen.

In de oorspronkelijke kabinetsvoor- stellen werd ook volstaan met een leeftijdscriterium. Onder druk van de regeringsfracties in de Tweede Kamer heeft het kabinet voornamelijk optisch een concessie gedaan. Het gevolg van die concessie is een verwarrend wettelijke terminologie.

De loongerelateerde uitkeringsduur hangt nu in artikel 42 af van het zogenaamd arbeidsverleden en in een volgend lid blijkt dat het arbeids- verleden een optelsom is van soms een heel klein beetje feitelijk arbeids- verleden en in elk geval heel veel fictief arbeidsverleden. Dat fictieve arbeidsverleden betreft 'de periode gelegen tussen de 18e verjaardag van de werknemer en de dag gelegen vijf jaar voor het intreden van zijn werkloosheid.'

Met andere woorden, leeftijd minus 23, ofte wel een strikt leeftijds- criterium. Aldus wordt het alom bekende begrip 'leeftijd' als een schijnconcessie aan de regeringspar- tijen opgeblazen tot het hybride begrip 'fictief arbeidsverleden'. Ook het begrip 'feitelijk arbeidsverleden' is een opgeblazen begrip. Het betreft de 'periodes, gelegen in de vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid, waarover de werknemer aantoonbaar in een dienstbetrekking van acht uur of meer gestaan te hebben'.

Bij die vijfjaarstermijn geldt echter al de arbeidsverledeneis van drie uit vijf om überhaupt in aanmerking te komen voor een verlengde loongerelateerde uitkeringsduur. Er resteren dus slechts twee jaar die soms relevant kunnen zijn voor het criterium 'feitelijk arbeidsverleden'.

Hoe pakt die zogenaamde vijf-uit-vijf-eis nu uit? Dat is een soort nationale-lottotrekking geworden. Ten overstaan van notaris De Graaf kan ik de uitslag van de trekking thans aan u mededelen. Is het eerste cijfer van uw leeftijdsjaar van 2 en het laatste cijfer een 3 of een 8, dan is het effect van het feitelijk arbeidsverleden-criterium drie maanden extra uitkering.

Is het eerste cijfer van uw leeftijds- jaar een 3 of een 4 en het laatste cijfer een 3 of een 8, dan levert u dat zes maanden extra uitkeringsrecht in de NWW op.

Is het eerste cijfer van uw leeftijds- jaar een 5 en het laatste cijfer een 3 of een 8, dan heeft u de hoofdprijs getrokken: twaalf maanden extra uitkeringsrecht.

De houders van andere leeftijdsja- ren dan bovengenoemde hebben helaas de nieten getrokken wat het criterium 'feitelijk arbeidsverleden' betreft. Gelukkig voor hen levert de nationale-lottotrekking naar het criterium 'fictief arbeidsverleden' meer prijzen op. Vanaf het 24ste jaar voor iedereen en de hoogte van de prijs klimt met het stijgen der jaren. Aldus heeft de staatssecretaris stellig een bijdrage geleverd aan de uitbreiding van de opgaven van het vak rekenen op de basisschool, maar niet aan vereenvoudiging van het stelsel van sociale zekerheid.

Ik kom nu op de personenkring van de NWW. Deze vervangt de huidige WW en WWV. De huidige WW kent een nauw omschreven kring van verzekerden. De huidige WWV kent een veel ruimere perso- nenkring: 'degenen die voor zijn

deelneming aan het arbeidsproces geheel of gedeeltelijk is aangewezen op het verrichten van arbeid in een dienstbetrekking'. Met die formulering is de oude WWV een nogal moderne wet wat de personenkring betreft.

De WWV houdt er al enigszins rekening mee dat mensen niet steeds vanaf hun 18e of 25ste tot aan hun 65ste jaar werknemer in de particu- liere sector zijn. Soms onderbreken mensen om zeer legitieme redenen tijdelijk hun participatie in het circuit van de particuliere loonarbeid. Soms wisselen mensen van status tussen werknemer in de particuliere sector, werknemer in overheidsdienst, zelfstandige of bij voorbeeld raadslid, wethouder of feelancer.

De ruimer omschreven personen- kring van de WWV vangt nu in een aantal situaties mensen op die niet voldoen aan de criteria van de eng omschreven personenkring in de WW. Men zou mogen verwachten dat in een periode waarin het zindert van begrippen als 'flexibele arbeids- relaties', 'doorstroming', 'mobiliteit', 'starterseuforie' en de wenselijke doorstroming van werk in particuliere sector naar overheidsdienst en politieke functies en vice versa, de gloednieuwe NWW veeleer zou kiezen voor een ruime omschrijving van de personenkring en meer inspiratie zou putten uit de huidige WWV dan uit de huidige WW.

Tot mijn verbazing kiest de NWW voor een zeer nauw begrensde personenkring, voor een zeer snel verlies van de hoedanigheid als werknemer als de werkloze werknemer iets anders aanpakt dan verzekerde arbeid, waarmee een eventuele herleving van het uitkeringsrecht eveneens geblokkeerd wordt en ten slotte ook nog de toegang tot de IOAW gebarricadeerd wordt.

Weliswaar is de bedrijfsvereniging bevoegd om iemand die iets anders aanpakt dan verzekerde arbeid (als deze ten minste korter dan drie maanden geduurd heeft) zijn hoeda- nigheid als werknemer terug te geven, maar zo'n minuscule periode zet natuurlijk geen zoden aan de dijk. Alleen werkloze werknemers die zich als zelfstandig ondernemer vestigen, krijgen anderhalf jaar min één dag de tijd te proberen in eigen onderhoud te voorzien, voordat zij definitief uit de personenkring van de NWW gestoten worden. Zelfs die verruimde mogelijkheid werd pas na veel gezeur van de PvdA-Tweede Kamerfractie aanvaard.

Wat de personenkring van de NWW betreft, acht ik het onjuist dat alfa-hulpen buiten de kring van de verplicht verzekerden vallen. Een andere categorie die geconfronteerd wordt met het wegvallen van de WWV, betreft ambtenaren die vallen onder de korte uitkering krachtens de Uitkeringsregeling 1966. Voor die groep stond aansluitend de WWV open, welke nu vervalt. Het kabinet heeft die lacune ook ontdekt en zich op 12 september in een brief gewend tot het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken met de vraag 'of en zo ja daarvoor een gehele dan wel gedeeltelijke compensatie zal worden getroffen'. Dat is tenminste iets, ondanks de terughoudende formulering in deze brief.

Ook ten aanzien van een aantal flexibele arbeidsrelaties bestaat onduidelijkheid over de vraag, of deze tot de kring van verzekerden van de NWW behoren. Als die vraag al met 'ja' wordt beantwoord, dan leveren aard en opzet van die contracten nogal eens problemen op bij de vaststelling van het recht op uitkering. Ik weet dat dit inmiddels in onderzoek is, maar voorlopig geldt dan toch dat de NWW op het moment van invoering niet up to date is.

Ook het verlies van de hoedanigheid als werknemer van de werkloze werknemer die iets anders aanpakt, d.w.z. iets anders dan arbeid in particuliere dienstbetrekking, zal tot problemen leiden. Ik heb in het nader voorlopig verslag de 52-jarige werknemer Jaap Jansen opgevoerd die in 1987 ontslagen wordt en in 1988 in tijdelijke overheidsdienst treedt. Het kabinet antwoordt dat het ernaar streeft het overheidspersoneel in 1988 onder de werkingssfeer van NWW en IOAW te brengen. Als dat gebeurt, is dit probleem opgelost. Zolang dat niet is gebeurd, ontstaat er wel een lacune, naar ik vrees. Ik verander mijn casuspositie nu dus iets.

Jaap Jansen heeft de nadere memorie van antwoord ook gelezen. Daar staat iets in over een mogelijke piekbelasting bij de GSD op het moment van invoering van de stelselherziening. Het kabinet tekent daarbij aan 'Een eventueel tijdelijk tekort aan personeel bij gemeenten als gevolg van vorenbeschreven omstandigheid kan wellicht worden opgevangen door het aantrekken van tijdelijk personeel'. Jaap Jansen steekt zijn licht eens op bij de GSD

ter plaatse en het blijkt dat hij daar van 1 maart tot 1 juli 1987 kan komen werken.

Mijn vraag is: verliest hij nu zijn hoedanigheid als werknemer? Indien dat het geval is, herleeft zijn NWW-uitkeringsrecht dan niet na ommekeer van zijn tijdelijk baantje bij de GSD? Wordt hij dan tenminste IOAW-gerechtigd, nu zijn eerste werkloosheidsdag na zijn 50ste verjaardag viel? Nee, want de toetredingsvoorwaarde voor de IOAW is weer dat men zijn hele NWW-uitkeringsrecht opgesoupeerd heeft. Ik vrees dan ook dat Jaap Jansen bij de GSD blijft, maar nu als bijstandsccliënt, als dank voor het feit dat hij er vier maanden heeft gewerkt.

Ook Wybe Joustra belandt straks in de bijstand als dank voor aan de gemeenschap bewezen diensten. Op dit moment is Wybe Joustra nog werknemer en tevens CDA-raadslid in zijn woonplaats. Hij bewoont een eigen huis ter waarde van f 115.000. In 1987 wordt hij, op 53-jarige leeftijd, wegens reorganisatie ontslagen en NWW-gerechtigd. Zijn uitkeringspositie is helemaal niet zo slecht: vier jaar een loongerelateerde NWW-uitkering, één jaar vervolguitkering en daarna de IOAW. Zijn inkomen als raadslid mag hij naast zijn NWW-uitkering houden, omdat hij vóór zijn eerste werkloosheidsdag ook al raadslid was.

In 1988 wordt hij echter bij een tussentijdse vacature tot wethouder gekozen. Het gaat hier om een fulltime functie. Zijn werkloosheid eindigt terstond en hij verliest eveneens terstond zijn hoedanigheid als werknemer. Wybe Joustra is twee jaar wethouder, van 1988 tot 1990. In 1990 wordt hij wel als raadslid herkozen, maar bij de wethoudersverkiezing valt hij buiten de boot. Hij krijgt nu twee jaar wachtgeld als ex-wethouder. Daarna kan zijn NWW-uitkeringsrecht niet herleven. Hij wordt evenmij IOAW-uitkeringsgerechtigd, want tot de toetredingseisen daarvoor behoort dat men de hele NWW-uitkeringsduur tot het bittere einde doorlopen heeft. Wybe Joustra belandt nu dus in de bijstand, dat wil zeggen, leenbijstand onder krediethypotheek. Zijn inkomen als raadslid wordt van de leenbijstand afgetrokken.

Mijn vraag aan de minister en aan de staatssecretaris is: welk advies geeft u uw partijgenoot Wybe Joustra als hij in 1988 aan u beiden vraagt of hij er goed aan doet zijn

verkiezing tot wethouder te aanvaarden?

Als zij mijn voorbeeld te extreem vinden, bedenk ik er nog een bij. Marga van den Brink is 54 jaar en werkt 28 uur per week. In 1987 wordt zij ontslagen en NWW-uitkeringsgerechtigd. In 1988 wordt zij bij een tussentijdse vacature gekozen tot raadslid in Utrecht. Nu wordt het iets ingewikkelder. De bedrijfsvereniging moet nu namelijk bij haar verkiezing tot raadslid haar arbeidsurenverlies opnieuw vaststellen. Hoe doet de bedrijfsvereniging dat? Gelukkig heeft de staatssecretaris een oplossing bedacht. Hij verwijst naar de verlofregeling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement voor ambtenaren die een vertegenwoordigende functie bekleeden.

Moet de bedrijfsvereniging het nieuwe arbeidsurenverlies vaststellen naar analogie van die verlofregeling voor ambtenaren? Of is dit slechts een vrijblijvende suggestie van de staatssecretaris, waarbij de bedrijfsvereniging toch een eigen beleidsvrijheid houdt om het arbeidsurenverlies eventueel anders vast te stellen? Ik neem voor het vervolg even aan dat de bedrijfsvereniging het nieuwe arbeidsurenverlies vaststelt aan de hand van de verlofregeling voor ambtenaren.

In het geval van Marga van den Brink als raadslid in Utrecht wordt haar taakduur als raadslid vastgesteld op 24 uur. Ik heb het even opgezocht in de betreffende verlofregeling van het rijksambtenarenreglement. Marga van den Brink werkte voorheen 28 uur. Het resterende arbeidsurenverlies is vier uur en dat ligt beneden de minimumloon van vijf uur van de NWW. Ook zij verliest nu haar hoedanigheid als werknemer. Haar NWW-uitkering wordt stopgezet. Zij wordt tevens uit de ziekenfonds gestoten en zij is niet langer verzekerd voor Ziektewet en WAO. Na ommekeer van haar raadslidmaatschap blijkt dat zij ook haar IOAW-uitkeringsrecht verspeeld heeft en naar de bijstand wordt gestuurd. Ook zij had beter achter de geraniums kunnen blijven zitten.

Vooraf voor oudere werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten wordt het met deze rigide NWW buitengewoon riskant naar een politieke functie te streven. Ik neem aan dat het kabinet dit effect niet heeft voorzien en niet wenst. Ik neem eveneens aan dat het kabinet een dergelijke de facto beperking van het

passief kiesrecht uit democratische overwegingen niet voor zijn verantwoording wil nemen. Ik nodig het daarom graag uit om ons nu enige spoedige reparatiewetgeving in het vooruitzicht te stellen.

Ik heb nog een vraag over de berekening van het arbeidsurenverlies bij gedeeltelijke werkhervatting. In de huidige WW en WWV staat het inkomensverlies, de loonschade als gevolg van gehele of gedeeltelijke werkloosheid, voorop. Bij gedeeltelijke werkhervatting vindt nu een verrekening plaats van uitkering en loon. In de NWW vindt bij een gedeeltelijke werkhervatting geen verrekening plaats van uitkering en loon, maar wordt de mate van werkloosheid opnieuw vastgesteld aan de hand van het arbeidsurenverlies. Een geheel werkloze die een parttime baan vindt met een hoger uurloon is gunstig af in deze urenverrekening.

Een geheel werkloze die een parttime baan vindt met een lager uurloon is ongunstiger af. Gedeeltelijke werkhervatting tegen een uurloon dat lager is dan 70% van het vroegere loon leidt zelfs tot het absurde effect dat de som van nieuw loon en gedeeltelijke NWW-uitkering lager is dan wanneer men volledig werkloos was gebleven. Gedeeltelijke werkhervatting in een wisselend arbeidspatroon, als afroepcontractant of via uitzendbureaus, leidt tot een voortdurend opnieuw vaststellen van de mate van werkloosheid, uit te drukken in arbeidsurenverlies. Een inkomensverrekening bij sterk wisselende parttime arbeid is aanmerkelijk eenvoudiger dan het steeds opnieuw vaststellen van de mate van arbeidsurenverlies.

Ik heb nog een casus. Gesteld ik wordt volgend jaar werkloos en ik besluit een boek te gaan schrijven, bij voorbeeld over het nieuwe stelsel van sociale zekerheid. Mijn eerste probleem is: verlies is daarmee mijn hoedanigheid als werknemer, want dan doe ik het natuurlijk niet.

Stel echter dat mijn bedrijfsvereniging soepel is en mij niet terstond uit de NWW zet als het tot één boek beperkt blijft. Dan is toch de tweede vraag hoe de bedrijfsvereniging nu mijn nieuwe arbeidsurenverlies vaststelt. Komen er straks tabellen waaruit de bedrijfsvereniging afleest hoeveel uur er staat voor één pagina fictie, non-fictie, poëzie, literatuur, lectuur?

Een laatste voorbeeld, en dan stop ik ermee. Minister De Koning heeft een oprecht engagement met de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Hij beselft dat kinderopvang een heel groot knelpunt is, maar hij meent dat een toereikend stelsel van professionaliseerde kinderopvang onbetaalbaar is. Zijn hersens verzwikkend bedenkt hij het gastouderproject als een vorm van parttime werk. Het behoeft geen 'liefdewerk oud papier' te zijn, zegt hij erbij. De minister denkt aan enige bescheiden financiële tegemoetkoming.

Vanuit de NWW denk ik even met hem mee. De eerste vraag is of er wordt gekozen voor een soort loondienstconstructie. Indien niet, dan sluit hij werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten uit, want die verliezen dan terstond hun hoedanigheid als werknemer. De tweede vraag: hoe hoog wordt de beloning als de minister wel kiest voor een loondienstconstructie?

Voor NWW-gerechtigden moet dat dan toch ten minste 70% van hun dagloon zijn, want hun werkloosheid vermindert bij gedeeltelijke werkaanvaarding naar rato. Dat wordt dus uitgedrukt in het arbeidsurenverlies. Ik vraag mij af of minister De Koning zo meteen zal ontdekken, dat werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten uitgeschakeld worden bij zijn gastouderproject, dank zij een zeer regide opgezette NWW van zijn eigen staatssecretaris.

Ik denk dat de NWW geschreven is voor een statische maatschappij, waarin ieders status vastligt: men is of werknemer, of kleine zelfstandige, of ambtenaar, of wethouder, of dichter, of nog wat anders. Weliswaar is reguliere parttime arbeid van enige omvang in de NWW thans erkend als gelijkwaardig aan fulltime arbeid, maar op flexibele arbeidsrelaties heeft men nog geen zicht en geen grip. Mensen worden wel geacht zoveel mogelijk voor één vaste status te kiezen. Mengvormen of wisselingen brengen de uitvoeringsorganen voor vrijwel onoplosbare puzzels en leiden tot fricties in de aansluiting van sociale zekerheidsrechten.

Ik denk dat de NWW snel in de reparatiesteigers moet. Ik doe daarbij de volgende aanbevelingen. Kies voor een iets ruimer werknemersbegrip, bij voorbeeld à la de WWV, pak iemand zijn hoedanigheid van werknemer niet zo snel af, kies bij gedeeltelijke werkhervatting voor een inkomensverrekening in plaats van

een urenverrekening en schrap bovenal die rare toetredingsbepaling uit de IOAW, dat een werkloze de NWW-uitkeringsduur per se tot het bittere einde doorlopen moet hebben.

Met deze strakke NWW dwingt de regering sommige werklozen tot passiviteit, anderen tot illegaliteit of het schrijven van een boek onder pseudoniem. Ik zeg tegen het kabinet: Stimuleer liever beloonde activiteiten, ook als zij plaatsvinden in een andere hoedanigheid dan die van werknemer, in plaats van ze af te straffen. Dan draagt U ook nog bij aan de vermindering van de collectieve lastendruk.

Ter afsluiting van mijn discussiebijdrage over de NWW heb ik nog één vraag. Wij hebben met genoegen geconstateerd, dat bij de overgang van ambtelijke naar particuliere dienstbetrekking de eerdere ambtelijke dienstbetrekking meetelt voor de referte-eis en de arbeidsverledeneis van de NWW. Wij hebben bij de schriftelijke voorbereiding de voor de hand liggende vraag gesteld, of nu ook het omgekeerde zal gelden, of de periode in particuliere dienstbetrekking relevant wordt voor een eventuele wachtgeldregeling van overheidspersoneel. Het antwoord daarop blijft, ook voor de tweede maal, uiterst vaag:

'Hieromtrent zij meegedeeld dat deze problematiek thans nog in studie is. Eerst na afloop daarvan zal de vraag beantwoord kunnen worden of, en zo ja op welk tijdstip wet- of regelgeving ter zake tegemoet kan worden gezien.'

Voor zo'n antwoord koop ik niet veel. Waarom kan het kabinet niet gewoon zeggen, dat het dit stellig zal regelen, omdat iedere sociale zekerheidsbreuk bij de overgang van particuliere naar ambtelijke dienstbetrekking of omgekeerd voor het kabinet een gruwel is en dat het daarvoor een X aantal maanden denkt nodig te hebben?

Ik kom nu op de IOAW. Daarover heb ik al het een en ander gezegd. Daarom zal ik nu wat korter kunnen zijn. Ik meen dat een individueel uitkeringsrecht in sobere vorm nu al mogelijk is. Ik meen in elk geval dat de toetredingsvoorwaarde, dat men de hele NWW-uitkeringsduur doorlopen moet hebben, in sommige situaties dwaas is. Ik constateer, dat bij die toetredingseis één uitzondering is opgenomen. Wie tijdens de NWW-periode te kampen krijgt met

een weigeringsgrond, bij voorbeeld wegens onvoldoende sollicitatie-ijver, ziet dat niet afgestraft met een blokkade van de toegang tot de IOAW. Met die uitzondering ben ik het eens.

Men moet mensen niet blijvend achtervolgen voor een eenmaal begane grote of kleine zonde. Maar des te schrijnender is het dan dat mijn ex-wethouder Wijbe Jouvstra, mijn ex-raadslid Marga van den Brink en mijn ijverige boekenschrijver hun activiteiten wel afgestraft zien met een afgrenzing van de toegang tot de IOAW. Ik heb er in mijn inleiding al met redenen omkleed voor gepleit om het vrijlatingsregime in de IOAW gelijk te trekken met dat van de toeslagenwet. Ook op dit punt zie ik in het kabinetsvoorstel een absurd en inconsequent trekje.

In alle stukken verklaart het kabinet dat in de opeenvolgende reeks uitkeringen de middelentoets langzaam moet worden verscherpt. Welnu, de IOAW is een voorliggende voorziening ten opzichte van de Bijstandswet. In de kabinetsvoorstellen is het vrijstellingsregime voor het éénoudergezin in de Bijstandswet echter royaler dan in de IOAW. Als wij het vrijlatingsregime in de IOAW gelijk maken aan dat in de toeslagenwet, dan is ook die oneffenheid uit het systeem gehaald. Reden te meer om positief op mijn suggestie te reageren.

Wat de IOAW betreft, rest mij nog slechts de bespreking van enkele knelpunten. Het eerste is het merkwaardige verschijnsel dat het éénoudergezin in de IOAW beperkter wordt gedefinieerd dan in de Bijstandswet. In de IOAW stopt de toepassing van de éénoudernorm zodra het jongste, inwonende kind 18 jaar wordt. In de Bijstandswet is dit het geval bij 21 jaar. Het gevolg hiervan is, dat het éénoudergezin in de IOAW in sommige situaties – bij voorbeeld als het gaat om een schoolverlatend kind in de wachtperiode voor de RWW – beneden het relevant sociaal minimum tuimelt en daarom aanvullende bijstand kan aanvragen.

Vanuit de rechtshulpverlening verneem ik dat dit probleem zich ook bij een aantal andere regelingen kan voordoen en dat velen niet weten – door de uitvoeringsinstanties worden ze er ook niet op gewezen – dat zij recht hebben op aanvullende bijstand. Ik vraag het kabinet daarom, dit knelpunt straks structureel op te lossen.

In de schriftelijke gedachtenwisseling heb ik gevraagd hoeveel IOAW-gerechtigden vanwege bijzondere bestaanskosten straks toch een beroep zullen moeten doen op aanvullende incidentele bijstand en dus indirect toch weer met de vermogenstoets van de bijstand zullen worden geconfronteerd. Uit het antwoord blijkt, dat het vooralsnog om weinig gevallen zal gaan. Ik neem daarvan kennis.

Tegelijkertijd spreek ik de vrees uit dat een voortgaand bezuinigingsbeleid, waarbij meer eigen risico's en eigen bijdragen worden geïntroduceerd en waarbij straks wellicht inkomensafhankelijke voorzieningen geleidelijk aan worden verminderd, het beroep op aanvullende bijstand kan doen toenemen, zodat vele IOAW-gerechtigden toch met de vermogenstoets van de bijstand zullen worden geconfronteerd, zij het langs een omweg. Hoe denkt het kabinet te kunnen garanderen dat straks niet langs allerlei omwegen het verschil tussen IOAW en ABW sluipenderwijs voor velen zal worden opgeheven?

IOAW-gerechtigden zijn niet verzekerd voor AAW en WAO.

Als ik het goed begrepen heb, valt er een gat voor IOAW-gerechtigden met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 45 waarbij de oorzaak van het toenemen van de arbeidsongeschiktheid een andere is dan die van de bestaande arbeidsongeschiktheid. Wellicht gaat het nu nog om een zeer kleine groep, maar na het schrappen van de verdisconteringsbepaling in AAW en WAO zal het wellicht om veel meer mensen gaan. Ik dring er daarom bij het kabinet op aan, maatregelen te nemen om dit gat te dichten.

Voorzitter, daarmee kom ik toe aan het bespreken van de Toeslagenwet. Ik heb daarstraks al gezegd dat wij de toeslagen accepteren, zij het node, maar dat wij eraan twijfelen of daarvoor een aparte wet nodig is. Ik wil speciaal ingaan op drie aspecten:

- de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden, waarbij mijn opmerkingen een grotere reikwijdte hebben dan alleen de toeslagenwet en waarbij ik met een zijspiongetje de voorgestelde wijziging van de AOW meeneem;
- het debat over de tijdelijkheid van de toeslagen voor gehuwden en samenwonenden, het '1990-amendement';

- de problematische relatie van toeslagenwet en IOAW met aanvullende uitkeringen van particuliere verzekeringen en bovenwettelijke uitkeringen.

Via de toeslagenwet worden in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen twee ongehuwd samenwonenden volgens een gekozen formulering gelijkgesteld met gehuwden. Daarmee worden opnieuw ad hoc in het ingewikkelde en netelige debat over de positie van ongehuwd samenwonenden knopen doorgehakt op een mijns inziens geforceerde manier.

In dit debat over de positie van ongehuwd samenwonenden zijn er naar mijn mening drie hoofdkeuzemogelijkheden.

1. Men maakt slechts onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden. Gehuwden hebben een wederzijdse zorgplicht en ongehuwden niet. Dat is in elk geval een heldere en uitvoeringstechnisch makkelijke keuze. Enkele decennia terug was die gebruikelijk. Die positie moge uiterst duidelijk zijn, ze biedt natuurlijk niet over de hele linie bevredigende uitkomsten. Sinds het einde van de jaren '60/begin van de jaren '70 is die heldere positie op onderdelen, zij het steeds ad hoc en op verschillende manieren ingevuld, losgelaten. Een weg terug zou stellig ook veel problemen oproepen. Bovendien is het een positie die heteroseksuelen wel een keuzemogelijkheid biedt, maar homoseksuelen niet.

Een tweede keuzemogelijkheid is, onderscheid te maken tussen enerzijds al dan niet gehuwd samenwonenden en anderzijds alleenwonenden. Die keuze brengt het ernstige probleem met zich mee dat het begrip 'samenwonenden' ingeperkt en afgebakend moet worden, want de variëteit in soorten van samenwonen is vrijwel onbegrensd. Sommigen delen slechts de voordeur of misschien ook nog de trap, andere delen alle lief en leed, alle kosten en baten. Dit afbakeningsprobleem is per definitie privacy- en ontwikkelingsgevoelig.

Misschien zou dit systeem nog net hanteerbaar zijn als de overheid heldere criteria formuleerde en die consequent, eenduidig hanteerde op alle relevante gebieden, zoals belastingen en sociale zekerheid, inclusief ziekenfonds en nabestaandenpensioenen, maar ook bij voorbeeld op het gebied van het erfrecht, de gezinsreducties voor het openbaar vervoer en het aantal keren dat luister- en

kijkgeld verschuldigd is. De mate van hanteerbaarheid hangt primair af van de vraag, of een voorgestelde oplossing een breed maatschappelijk draagvlak kan vinden en pas in de allerlaatste plaats van de vraag, of het geheel te beheersen is met politie te paard of een groeiend legioen fraude-ambtenaren.

Een derde hoofdkeuzemogelijkheid is dat de overheid over de hele linie een zoveel mogelijk evenwichtig gespreid pakket van potentiële voor- en nadelen opstelt van enerzijds de status van samenwoners, al dan niet gehuwd, en anderzijds die van alleenstaanden. Daarna late men ongehuwd samenwonenden zelf kiezen tussen een behandeling, gelijk aan die van gehuwden of een behandeling, gelijk aan die van alleenstaanden.

Dit leggen van de verantwoordelijkheid bij de burgers zelf, is natuurlijk alleen mogelijk als men kiest voor een totaalpakket met potentiële plussen en minnen en een eenmaal gemaakte keuze laat voortduren zolang de samenwoning voortduurt.

Wellicht kristalliseert zich dan de situatie uit waarbij vooral die duurzame tweerelaties die inderdaad veel lief en leed, veel kosten en baten delen, kiezen voor een behandeling als gehuwden, en waarbij diegenen die slechts tijdelijk of toevallig samenwonen of diegenen die wel duurzaam de huisvesting delen, maar voor het overige weinig meer, kiezen voor een behandeling als alleenstaande. Indien het om een ruim scala van relevante zaken gaat, ontstaat een reële afwegingsmogelijkheid. Ik denk dat zaken als erfrecht en nabestaandenpensioenen daarbij betrokken moet worden.

In het kader van gespreide verantwoordelijkheid en de emancipatie van de individuele burger zou deze variant op zijn minst een serieuze overweging verdienen. Overheid en semi-collectieve instanties zouden verlost zijn van veel privacy-afweging, de uitvoering zou veel eenvoudiger en goedkoper kunnen uitvallen en de politie te paard zou nuttiger werk kunnen doen.

Ik acht het buitengewoon bedenkelijk dat de overheid tot dusver weigert om deze ingewikkelde en netelige problematiek op een samenhangende wijze onder ogen te zien, de voor- en nadelen van genoemde drie hoofdkeuzemogelijkheden serieus te bestuderen om ten

slotte een beredeneerde keuze voor te leggen aan de samenleving en volksvertegenwoordiging. Intussen dendert de trein van versnipperde en verkokerde wet- en regelgeving voort en bedenkt elk departement, of een afdeling daarvan of welke instantie dan ook, een eigen aanpak van het vraagstuk.

De termijnen van gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden, drie maanden, zes maanden, een jaar, vijf jaar of nooit, lopen uiteen evenals de begripsafbakening. De burger kan er geen touw meer aan vastknopen. De uitvoeringinstanties trouwens evenmin. Het voorspelbare gevolg is nieuwe vormen van rechtsongelijkheid, bij voorbeeld tussen de slimmeren en brutalen aan de ene kant en de brave Hendrikken aan de andere kant. Het gevolg is een inventiviteit in ontwikkelingsconstructies en, naar ik vermoed, een ongelijkheid in behandeling in kleine, overzichtelijke leefgemeenschappen en grootstedelijke verbanden.

Ik heb mij even gekoesterd in de illussie dat bij het kabinet – Lubbers I – enig inzicht gloorde. De adviesaanvraag stelselherziening uit 1983 stelt nog: 'Het over de hele linie realiseren van gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden zal overigens geen eenvoudige zaak zijn.' Deze adviesaanvraag oppert voorts nog de mogelijkheid om te bezien of officiële vrijwillige registratie – ik onderstreep het woord vrijwillig – hierbij een functie kan hebben en concludeert ten slotte: 'Het gaat hier om een uiterst gecompliceerde problematiek, waarvan de oplossing voor een veel wijder gebied dan dat van de sociale zekerheid moet gelden.'

Bij het wetsontwerp tot individualisering van het AOW-uitkeringsrecht in 1984–1985 zag het kabinet er nog bewust vanaf om de ingewikkelde kwestie van ongehuwd samenwonen, meteen aan te pakken. Ik citeer uit de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij dit wetsvoorstel: 'Een juridisch sluitende afgrenzing van het begrip 'samenwonenden' vergt een diepgaande studie, waarop niet lichtvaardig nu al een voorschot genomen kan worden. Ook in het Advies van de SER is men er niet in geslaagd deze afgrenzing te maken. Bovendien heeft er thans nog geen evaluatie plaatsgevonden ten aanzien van de maatregelen in de sfeer van de loon- en

inkomstenbelasting die per 1 januari jl. zijn ingevoerd.'

Elders in de gewisselde stukken blijkt dat het kabinet streefde naar: 'een integrale aanpak van dit vraagstuk, zeker op het terrein van de sociale zekerheid.'

Uit de recente memorie van antwoord aan deze Kamer over de Toeslagenwet blijkt dat er op dit moment een interdepartementale werkgroep onder leiding van het Ministerie van Justitie bezig is die onderzoekt of een nadere afstemming mogelijk is van begrippen in wet- en regelgeving, waarin rekening wordt gehouden met andere samenlevingsvormen dan het huwelijk en waarbij ook gekeken wordt naar de mogelijkheid van vrijwillige registratie. Deze rapportage komt binnen enkele maanden af. Waarom zouden wij dan nu knopen moeten doorhakken?

Nu, bij de stelselherzieningsplannen, mis ik de eerder aangekondigde diepgaande studie. Ik mis een 'juridisch sluitende afgrenzing'. Ik mis een evaluatie van het begrip 'gezamenlijk huishouden' in de tweeverdienersbelasting. Ik mis ook het onderzoek naar de mogelijke harmonisatie van begrippen door de interdepartementale werkgroep onder leiding van Justitie. Ik mis ook die voorheen zo noodzakelijk geachte 'integrale aanpak van dit vraagstuk, zeker op het terrein van de sociale zekerheid.' Tot de sociale zekerheid behoort bij voorbeeld ook het ziekenfonds.

De evaluatie van het begrip 'gezamenlijke huishouding' in de tweeverdienersbelasting wordt pas in 1987 verwacht. In afwachting daarvan heb ik mij verdiept in een bescheiden opgezet onderzoek in het kader van een doctoraal studie rechten van de juridische faculteit van de rijksuniversiteit in Utrecht. Men zal zich herinneren, dat in de tweeverdienersbelasting de wijze waarop voorzien wordt in huisvesting en voeding, het voornaamste criterium is van het begrip 'gezamenlijke huishouding', waarbij huisvesting het zwaarst wegend is.

De Utrechtse onderzoeksters hebben een vragenlijst gestuurd naar 26 belastinginspecties in grote plaatsen, waarvan zij er 19 ingevuld terugkregen. Dat is een tamelijk hoge respons. De meeste inspecteurs achten een gezamenlijke huisvesting voldoende om een gezamenlijke huishouding aan te nemen. Een minderheid achtte dit echter onvoldoende.

Over het begrip 'gezamenlijke huisvesting' bestaan er interpretatietwisten tussen de inspecteurs, bij voorbeeld over de vraag welke betekenis aan een gezamenlijk huurcontract moet worden gehecht en over de vraag of de afwezigheid van een gezamenlijke ruimte in het huis een onderscheidend criterium is. Zeven inspecteurs zeggen 'ja' en tien inspecteurs zeggen 'nee'. Ook over de vraag welke waarde gehecht moet worden aan de wijze waarop in voeding moet worden voorzien, lopen de meningen sterk uiteen. Sommigen denken daarbij vooral aan de vraag of er een gezamenlijk gebruik van de keuken is. Anderen gaan af op gezamenlijke maaltijden. Hoe vaak moet je dan gezamenlijk de maaltijd gebruiken om een gezamenlijke huishouding aan te nemen? Elf inspecteurs beantwoorden die vraag, en wel als volgt: één inspecteur zegt 1 à 2 keer per week; één inspecteur zegt 2 keer per week; één inspecteur zegt 3 keer per week; twee inspecteurs zeggen 3 à 4 keer per week; vier inspecteurs zeggen 4 keer per week en één inspecteur zegt 4 à 5 keer per week.

Ook de antwoorden op de vraag over de bewijsmiddelen vertonen een grote variëteit. Persoonlijk ken ik graag de ereprijs toe aan de inspecteur die verwees naar het gebruik van een tandem.

Tegen deze achtergrond verdient het zeker geen aanbeveling om het diffuse begrip 'gezamenlijke huishouding' thans verder in te voeren, via de Toeslagenwet in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen en in de IOAW en de AOW. Een nader verklarend zinnetje over het begrip 'gezamenlijk huishouden' in de wettekst zelf lost die problemen niet op, maar openbaart hooguit dat er weer een verschil bestaat in formulering en wellicht ook in uitvoeringspraktijk tussen belastingen en sociale zekerheid.

Ook homoseksuele samenwonenden kunnen nu met gehuwden worden gelijkgesteld. Het gevolg kan zijn dat een homoseksueel persoon per datum 'ingang stelselherziening' in één klap het RWW-uitkeringsrecht – voor een alleenstaand woningdeler f 887,65 in de maand – verliest als hij samenwoont met een verdienende partner. Goed, maar als zijn of haar partner straks werkloos of arbeidsongeschikt wordt, kan deze ten minste een beroep doen op de Toeslagenwet voor de aanvulling tot aan het

relevant sociaal minimum, zodat de gang naar de bijstandswet wordt vermeden.

Of vergis ik mij? Ja, ik maak nu inderdaad een vergissing. De afhankelijke partner, zoals dat heet, is ongehuwd en niet meeverzekerd voor het ziekenfonds en moet zich op de particuliere markt verzekeren. Voor die particuliere ziektekostenverzekering kan men dan wel weer een beroep doen op aanvullende bijstand. Als de jaarpremie voor die particuliere ziektekostenverzekering echter hoger is dan f 1500 – en dat zal wel – wordt de ondergrens voor vestiging van een krediet hypotheek overschreden en moet men interen op het eigen huis. Aldus leidt de zogenaamde gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden en gehuwden tot een zeer ongelijke uitkomst. Denkt het kabinet hiervoor begrip en steun van de burgers te kunnen verwerven?

De staatssecretaris zegt dan wel dat hij dit effect betreurt, maar ja, het ziekenfonds is nog niet zo ver, en bovendien valt het ziekenfonds tegenwoordig onder een ander ministerie. Maar hoe verhoudt zich dit tot het citaat van dezelfde staatssecretaris dat ik daarstraks voorlas, over 'een integrale aanpak van dit vraagstuk, zeker op het terrein van de sociale zekerheid'? Daar hoort het ziekenfonds toch ook bij, evenals het nabestaandenpensioen? Over de betekenis en de reikwijdte van de nieuwe omschrijving van de partieel gelijk te schakelen ongehuwd samenwonenden met gehuwden heb ik nog twee vragen, die ik aan de hand van een concrete casuspositie illustreer:

Achternicht Emmy is zojuist afgestudeerd aan een HBO-instelling in Leeuwarden en vindt in Wageningen terstond een baan, maar geen huisvesting. Haar oudtante Jans, weduwe, 79 jaar, in het genot van alleenstaanden-AOW en een klein aanvullend pensioen, woont in Wageningen in een iets te groot huis en staat op de wachtlijst voor het bejaardenoord. Emmy kan bij tante Jans voorlopig onderdak vinden. Tante Jans is slecht ter been, dus Emmy doet haar boodschappen. In ruil daarvoor kookt tante Jans drie keer per week een gezamenlijke warme pot.

Volgens de formulering in de wettekst, aangebracht via een amendement-Linschoten/Kraaijveld-Wouters, is er in ieder geval sprake van 'gezamenlijke huisvesting'

en leveren 'beiden een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel voorzien ze op andere wijze in elkaars verzorging', althans, voor een deel. Het gaat hierbij niet om verwanten in de eerste of tweede graad. Moet ik nu concluderen dat de AOW-uitkering van tante Jans na drie maanden wordt teruggebracht van 70% naar 50% van het minimumloon, en dat bovendien het inkomen van tante Jans relevant is voor de mate en het tempo van de aflossing van de studieschuld van achternicht Emmy?

Na vijf maanden krijgt Emmy verkering met Henk, die spoedig daarna uit zijn kamer wordt gezet. Noodgedwongen trekt Henk in bij tante Jans en vriendin Emmy. Hoe moet er nu gehandeld worden, waar de stelselherzieningswetten slechts twee ongehuwd samenwonenden met gehuwden gelijkstellen? Is er nu sprake van drie alleenstaanden? Of blijft achternicht Emmy gekoppeld aan oudtante Jans, en is Henk – indien RWW-gerechtigd – nu woningdeler? Of wordt Emmy nu losgekoppeld van tante Jans, die daarop de alleenstaandenstatus herkrijgt, en gekoppeld aan Henk?

Waar en op welke wijze is geregeld dat de belastinginspectie, de raad van arbeid, de bedrijfsvereniging, de sociale dienst en de dienst studiefinanciering ingeval van meer dan twee volwassenen in één huis dezelfde personen aan elkaar koppelen? Het zojuist genoemde voorbeeld betreft misschien niet een massaal verschijnsel, maar het is evenmin extreem of uitzonderlijk complex. Ik kan gemakkelijk veel ingewikkelder casusposities bedenken.

Ik vrees echter dat dit eenvoudige voorbeeld al aangeeft hoe ingewikkeld de uitvoeringspraktijk wordt en dat de betrokkenen de beantwoording van deze casus – ik ben overigens benieuwd, van de staatssecretaris te horen hoe het antwoord precies in elkaar zit – wellicht niet als billijk of redelijk zullen ervaren. Ik hoop voor de staatssecretaris dat hij, ter verdediging van dit onderdeel van de stelselherziening, in staat is tot een iets grondiger argumentatie dan de oprechte wanhoopsexclamatie van mevrouw Kraaijveld-Wouters in de Tweede Kamer bij dit onderdeel: 'Wij doen echter toch niet anders, bij allerlei soorten wetten, dan alvast maar wat in de wet opschrijven.' (Handelingen Tweede Kamer, 22 april 1986, blz. 4740).

Dat 'alvast maar wat in de wet opschrijven' geldt nu ook de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de AOW. Maar daarmee is iets heel vreemds aan de hand. Het laatste artikel van het wetsontwerp wijziging AOW luidt namelijk: 'Deze wet treedt in werking op een bij of krachtens wet te bepalen tijdstip en vervalt met ingang van 1 april 1988.' Wie, de wettekst ernstig nemend, zou vermoeden dat zo meteen nieuwe samenwonenden in de AOW als gehuwden worden beschouwd en per 1 april 1988 weer als alleenstaanden, vergist zich.

Uit de memorie van antwoord aan deze Kamer blijkt dat het de bedoeling is, 'dat die gelijkstelling wel degelijk ook na 1 april 1988 wordt voortgezet'. Het motto van het laatste artikel van het wijzigingsvoorstel AOW is kennelijk: 'Lees maar, er staat niet wat er staat'. Ik weet niet of dit dichterlijke motto een noviteit is in de legislatieve arbeid.

De knipoog die voor ingewijden gegeven wordt bij dit, bij nota van wijziging toegevoegde, artikel, berust op een schandelijk opportunisme. Toevoeging van dit artikel was voor de staatssecretaris de laatste strohalm om een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer te behalen. Toevoeging van een zogenaamde horizonbepaling, ten einde een parlementaire meerderheid te verwerven, is op zich niet geheel ongebruikelijk en ook niet per se verkeerd. In dit geval blijkt de horizonbepaling – die de tijdelijkheid aangeeft – echter gemakshalve in het verkeerde wetsontwerp aangebracht te zijn.

De Tweede-Kamerfractie van de VVD – onmisbaar voor de meerderheidsvorming – was immers volstrekt niet tegen deze gelijkstelling in de AOW, niet vóór en niet ná 1 april 1988. De gramschap van de VVD ligt elders en eerder, namelijk bij de vorig jaar tot stand gekomen wijze van individualisering van het AOW-uitkeringsrecht en de daarmee gepaard gaande introductie van kostenwinners-toeslagen in de AOW, in een situatie waarin de ene partner al AOW-ge-rechtigd is en de andere nog niet en evenmin over een eigen inkomen beschikt.

Dit debat verliep destijds voor de VVD ongunstig en bij de stelselher-zieningsplannen zag de VVD de kans schoon om revanche te nemen met het dreigement, tegen de voorgestel-de gelijkstelling van ongehuwd

samenwonenden in de AOW te stemmen, hoewel men daar vóór is. De VVD wil heropening van het debat over de wijze van individualisering van het AOW-uitkeringsrecht. Dit kan en mag, en daarvoor bestaan normale procedures.

Nu maakte de VVD een sluw gebruik van de tijdnood, waarin de staatssecretaris en de regeringspartijen zichzelf geplaatst hebben, om een nieuw debat te forceren via een horizonbepaling in een ander wetsvoorstel dan de wet waarover men een nieuw debat wil. Een kras staaltje 'détournement de pouvoir'. Het misstaat de staatssecretaris zeer, dat hij gezwich is voor dit staatsrechtelijk monstrem. Voor niet-ingewijden schept zijn wetsvoorstel slechts onnodig misverstand en voor ingewijden is het de risee van de eeuw.

Na dit uitstapje naar de AOW keer ik weer terug naar de Toeslagenwet. Ook die bevat een artikel dat inmiddels gelezen moet worden onder het motto: 'Lees maar, er staat niet wat er staat'. Het gaat om artikel 3, dat vanaf 1990 de toeslagen weer afschaft voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden van de nieuwe generaties.

De achterliggende gedachte en de bedoeling van dit artikel ondersteunen wij van harte. Deze zijn, dat er een beleid wordt gevoerd dat het mogelijk maakt, dat straks ieder individu in eigen inkomen kan voorzien, primair via deelname aan betaalde arbeid en secundair via een individueel uitkeringsrecht. De vormgeving van die intentie, via artikel 3 van de Toeslagenwet, deugt echter niet. Iets wat het sluitstuk van het streven naar individuele economische zelfstandigheid kan zijn, wordt hier eenzijdig, geïsoleerd en geforceerd geregeld.

Er wordt een recht op termijn gesteld, zonder gelijktijdig voor een vervangend recht te zorgen. Bovendien heeft de Tweede Kamer, in haar grenzeloze ijver om de kostenwinners-toeslagen op termijn te stellen, onbedoeld en onvoorzien het recht op aanvulling tot het relevant sociaal minimum óók afgeschaft voor twee samenwonende part-timers met gezamenlijk een bescheiden inkomen.

De formulering van artikel 3 is juridisch zeer aanvechtbaar: iemands recht op een toeslag zou afhangen van de geboortedatum van iemand anders; het recht op toeslag zou gecontinueerd worden voor alleen-

staanden en één-oudergezinnen, maar verdwijnen voor al dan niet-gehuwd samenwonenden. De laatste categorie zou het recht op toeslag wel weer kunnen terugveroveren door het verwekken of adopteren van een kind. Kortom, hoe goed de intentie van artikel 3 ook is, in deze formulering is dit artikel een maatschappelijk en juridisch monstrem. Het kabinet geeft dit inmiddels in gedempte tonen ook wel toe door te spreken over 'onevenwichtige effecten'.

Inmiddels is een nadere studie toegezegd, zelfs over eventuele verdere individualisering van uitkeringsrechten en over een aanvullend beleid inzake toegang tot de arbeidsmarkt. De enige echte concrete verwijzing in die memorie van antwoord betreft echter de aankondiging van het vage Jeugdwerkgarantieplan.

Het is natuurlijk mogelijk dat er uit die studie een intensivering van de werkgelegenheidsdoelstelling te voorschijn komt, een beleid gericht op herverdeling van arbeid en het is denkbaar dat het onderzoek naar een verdere individualisering van uitkeringsrechten voor nieuwe generaties ook iets heel moois oplevert. Ik nodig het kabinet graag uit om ons daar nu meer inzicht in te geven. Als heldere toezeggingen uitblijven, lopen wij wel het risico een kat in de zak te kopen bij aanvaarding van de Toeslagenwet inclusief artikel 3.

Het laatste problematische aspect van de Toeslagenwet waarover ik nog iets wil zeggen, betreft de relatie met bovenwettelijke uitkeringen en aanvullende verzekeringen. De kern van het probleem is, dat de introductie van het minimumbehoefte-element, variabel naar leefsituatie in de loondervingsverzekeringen of daaraan vastgeplakt, zich niet goed verdraagt met welk geprivatiseerd systeem van aanvullende uitkeringen dan ook.

Wie teruggaat naar het ontstaan van het dilemma, constateert dat kabinet en parlement destijds begonnen zijn met ingrepen in het sociaal zekerheidsstelsel, waarvan de consequenties niet voorzien zijn. Het beginpunt van het ontstaan van het probleem ligt bij de beperking van de werkings sfeer van de minimumdagloonbepalingen, vanaf 1 januari 1983 geleidelijk ingevoerd. De problematische relatie met bovenwettelijke uitkeringen is toen niet ingezien en speelde in de parlementaire debatten,

zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer, geen enkele rol. Het toen geïntroduceerde dilemma bleef nog even van zeer marginale aard, maar nam toe naarmate het uitkeringspercentage lager werd en steeds meer uitkeringsgerechtigden in het vangnet van de kostwinnerstoeslagen tuimelden.

Bij een uitkeringspercentage van 70 gaat het nu om vrijwel de helft van de alleenverdieners in de loongerelateerde uitkeringsfase. Bij de wijziging van de Ziektewet in 1985 werd het probleem verder vergroot en pas bij de behandeling in de Eerste Kamer werd toen duidelijk geboden over de vraag hoe het kabinet met bovenwettelijke uitkeringen in de Ziektewet zal omgaan.

De stelselherzieningsvoorstellen scherpen de problemen relatief nog op twee punten verder aan:

1. door de afschaffing van de hoge en de midden grondslag in de AAW en de vervanging daarvan door de Toeslagenwet;

2. door de keus om de toeslagen uit de algemene middelen te financieren. Voorheen werd zowel de strikte loondervingsuitkering als de aanvullende minimumdagloonbescherming uit premies gefinancierd. Werkgevers en werknemers financierden zowel de minimumdagloonbescherming als de eventuele bovenwettelijke uitkeringen.

Nu de minimumdagloonbescherming via de Toeslagenwet uit de algemene middelen wordt gefinancierd, ontstaat er – naast de juridische haken en ogen die er al aanzitten – eveneens een direct financieel belangenconflict tussen de minister van Financiën en de CAO-partijen. Pas na de publikatie van de concept-inkomensbesluiten Toeslagenwet en IOAW met wel zeer rechtlijnige standpunten van de staatssecretaris over de korting van elke aanvullende uitkering op Toeslagenwet en IOAW werden de dilemma's voor iedereen manifest en scherp op tafel gelegd. Bij een zorgvuldige voorbereiding van de stelselherziening had deze heel ingewikkelde problematiek natuurlijk in een veel eerder stadium grondig geïnventariseerd en besproken moeten worden met de relevante maatschappelijke organisaties.

Pas eind vorige week, aan de vooravond van dit debat, heeft de staatssecretaris gelukkig enig gas teruggenomen: rentedragende leningen en ouderbijdragen van de studiefinanciering en strikt particulie-

re en vrijwillige verzekeringsuitkeringen en uitkeringen ineens bij beëindiging van de dienstbetrekking blijven buiten beschouwing bij de inkomenstoets van Toeslagenwet en IOAW. Wij juichen deze concessies op het eerste gezicht – want veel verder zijn wij nog niet gekomen – toe maar ze roepen natuurlijk wel weer een aantal nieuwe vragen op, zoals:

- wat is het principiële verschil tussen een uitkering ineens en een in de tijd gespreide uitkering van dezelfde omvang?

- waarom wordt een uitkering ineens bij beëindiging van de dienstbetrekking buiten beschouwing gelaten en een eventuele uitkering bij arbeidsongeschiktheid, zonder dat het dienstverband beëindigd wordt, niet buiten beschouwing gelaten?

- waarom worden strikt particuliere en vrijwillige verzekeringen anders behandeld dan eveneens vrijwillige maar semi-collectieve verzekeringen in het kader van CAO?

De (naar leefsituatie variabele) minimumbehoeftefunctie in en bij de loondervingsuitkeringen verdraagt zich niet goed met een regime van aanvullende uitkeringen. De vormgeving ervan komt in strijd met bovenwettelijke uitkeringen en daarmee wordt, niet formeel maar wel materieel, de contractsvrijheid van de CAO-partijen, die anders zo'n grote pijler onder het kabinetsbeleid is, toch aangetast.

Ik heb niet zo snel een bevredigende uitweg uit de dilemma's kunnen bedenken. Ik overzie op dit moment ook niet, in hoeverre het wel vrijlaten van uitkeringen ineens bij beëindiging van dienstbetrekking zal leiden tot gedragsreacties bij de CAO-partijen en tot een keuze voor allerlei ingenieuze constructies. Ik heb de laatste voorstellen van het kabinet pas eind vorige week gezien. Ik heb daarover niet lang verder kunnen nadenken. Bij dit laatste punt dooft mijn betoog op dit moment uit in enige verwarring en onzekerheid. Wellicht is dat symptomatisch voor de ingewikkeldheid en het tempo van behandeling van het project stelselherziening.

De vergadering wordt van 16.50 uur tot 17.05 uur geschorst.

Voorzitter: De Rijk



De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Vandaag is het dan zover dat het pakket wetsvoorstellen inzake stelselherziening sociale zekerheid zijn laatste parlementaire station heeft bereikt, namelijk de openbare behandeling in deze Kamer. Daar is heel wat aan voorafgegaan in een voor onze Kamer ongewone omvang: vele individuele en gemeenschappelijke brieven, veelal afkeurend, maar ook om informatie vragend, drie langdurige hoorzittingen en verleden week de aanbidding van een maatschappelijk appel aan het presidium en de vaste commissie in deze Kamer op een nieuwe en voor dit huis tot nog toe ongebruikelijke wijze.

Uit een en ander blijkt dat de buitenwereld steeds meer reageert in de richting van de Eerste Kamer die daarmee ook een strohalmfunctie lijkt te krijgen. Naast het toetsen op hoofdlijnen en zorgvuldigheid lijkt het politieke element dat men ons toekent of toewenst, te groeien. Daarmede kan een spanningsveld ten opzichte van de Tweede Kamer als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging ontstaan, dat overigens niet voor het eerst en niet alleen ten aanzien van dit pakket tot uiting komt.

Een en ander kan ook van invloed worden op de communicatie tussen bewindspersonen met deze Kamer en/of haar commissies door middel van mondeling overleg. Gezien de beperkte bevoegdheden van deze Kamer rijst de vraag of wij met deze ontwikkeling op de goede weg zijn. De behandeling van wetsvoorstellen vraagt ook bij ons steeds meer tijd in de toch al zeer lange weg van adviesorganen via Raad van State en Tweede Kamer naar hier. Wij moeten daarbij opletten niet tussen belangen groepen en Tweede Kamer beknelde te raken. Ten slotte staan wij voor de vraag of voorstellen wel of niet aanvaardbaar zijn na alles wat in de Tweede Kamer overwogen is. Het hiervoor gesignaleerde is echter een onderwerp dat waarschijnlijk beter in een andere beschouwing met het kabinet aan de orde kan worden gesteld.

Ik keer dus terug naar de onderwerpen van vandaag. Vooraf wil ik namens mijn fractie en los van het eindoordeel mijn grote bewondering uitspreken voor het in samenhang met de voorstellen verrichte zeer

omvangrijke en complexe werk. Dat geldt voor de betrokken bewindslieden, in het bijzonder staatssecretaris De Graaf, en al hun medewerkers. Het geldt eveneens voor de zeer velen in de advies- en uitvoeringsorganen en in de belangenorganisaties en andere organisaties die hun bijdrage aan de vaak controversiële oordeelsvorming leverden en nog leveren. Ook al zullen de gemaakte en nog te maken politieke keuzes niet altijd de hunne zijn, hun bijdragen hebben vaak tot verdieping en verheldering bijgedragen. Last but not least hebben wij er behoefte aan onze grote waardering uit te spreken voor het in de Tweede Kamer gevoerde overleg en de daaruit voortgekomen resultaten.

Wie de nu voorliggende voorstellen vergelijkt met de eerste versie, kan moeilijk ontkennen dat er in het overleg tussen kabinet en Kamer niet zeer veel bereikt zou zijn. Er zal moeilijk een ander voorbeeld van gemeen overleg te vinden zijn dat zoveel heeft opgeleverd. Het prijskaartje is navent: structureel 1 miljard op termijn. Voor fracties van dit bedrag zijn kabinetten gevallen. Het kabinet heeft hier een grote soepelheid getoond. Staatssecretaris De Graaf heeft daar ongetwijfeld vooral in het kabinet een grote bijdrage aan geleverd met steun van zijn minister. Hem en zijn medewerkers zeggen wij ook dank voor de uitvoerige nota's naar aanleiding van onze commissieverslagen. Verschillen van mening en/of inzicht doen daar onzes inziens niets aan af. Dat er na alle aanpassingen een serie wijzigingen via wetsvoorstel 19 606 moest worden ingediend, nemen wij, gezien de uitkomsten van het overleg in de Tweede Kamer, op de koop toe.

Inmiddels hebben wij ook meer inzicht in het inkomensbegrip gekregen naar aanleiding van een nader overleg aan de overzijde. Ook daarbij zijn weer belangrijke verbeteringen uit de bus gekomen.

De CDA-fractie heeft vandaag twee woordvoerders. Als eerste daarvan zal ik mij richten op de meer algemene hoofdlijnen en de redengeving. Vervolgens zal ik wat nader ingaan op de NWW en enkele andere onderwerpen. Mijn collega Van Dalen neemt het overblijvende voor zijn rekening, daarbij ook ingaande op een aantal knelpunten die reeds in de schriftelijke behandeling waren signaleerd. Daarbij zal hij wat de arbeidsongeschiktheid betreft,

uiteraard ook de samenhang met de WAGW betrekken.

Als medelid van de werkgroep van het wetenschappelijk instituut van het CDA dat het rapport 'Vernieuwing om behoud' in 1982 tot stand bracht, zal hij heel wat van de toen al gekozen uitgangspunten in de voorstellen herkend hebben.

Het jaartal 1982 brengt mij dan op een belangrijk punt van de kritiek, namelijk dat de wetsvoorstellen onzorgvuldig zouden zijn voorbereid of behandeld. Wij zijn het daarmee niet eens. Op zeer vele plaatsen loopt de discussie over een herziening van ons sociale-zekerheidsstelsel immers al zo'n jaar of tien. Dat aanpassingen nodig waren, was ook toen al duidelijk en vrij algemeen aanvaard.

Reeds in 1977 startte dan ook een ambtelijke werkgroep met een studie over de werkloosheidswetten en hun mogelijke integratie. Begin 1980 kwam de nota 'Volumebeleid' in discussie en werd de SER om advies gevraagd, waarbij ook de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidswetten moest worden betrokken. Als ik mij niet vergis, was de PvdA het daarmee toen eens. Weer een jaar later kwam het rapport 'Heroverweging sociale zekerheid' tot stand, waarin de ambtelijke werkgroep de toen steeds duidelijker wordende noodzakelijke ombuigingen mede betrok. Wij schreven toen 1981.

De voorkeur ging nog uit naar het zogenaamde twee-trajectensysteem. Weer een jaar later, medio 1982, werd de notitie 'Herziening van het stelsel van sociale zekerheid' naar de Tweede Kamer gezonden.

In mei 1983 werden adviezen aan de SER en de Emancipatieraad gevraagd. Deze adviezen verschenen ruim een jaar later en leidden tot de concept-wetsvoorstellen in de eerste helft van 1985. In de tweede helft van 1985 adviseerde de Sociale Verzekeringsraad en kwamen er nadere adviezen van de SER, de Emancipatieraad en andere adviescolleges. Het is dus nu alweer ruim een jaar geleden dat de zes wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer werden ingediend; op 23 januari van dit jaar gevolgd door de Invoeringswet als sluitstuk.

De behandelingstijd voor de Tweede Kamer was zeker niet ruim en werd mede bepaald door de in mei laatstleden voor de deur staande verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Wat in die betrekkelijk korte tijd in de Tweede Kamer tot stand kwam, bewijst ons inziens hoe goed men was voorbereid. In mondeling en schriftelijk overleg en vervolgens plenair, werd deskundig zeer veel gepresteerd. Wij betwijfelen dan ook ernstig of een langere periode tot betere en zorgvuldige resultaten zou hebben geleid.

Bovendien getuigde het van moed en van vertrouwen in de kiezers om afgeronde voorstellen ter beoordeling voor te leggen. Overigens hadden de regeringsfracties de voorstellen niet tot inzet van de verkiezingen gemaakt, dat deden de oppositiepartijen onder aanvoering van de PvdA en in het bijzonder de lijsttrekker de heer Den Uyl. Zij werden daarbij gesteund door een aantal belangenroepen, omroepen en andere media.

Ik heb in die verkiezingstijd geen politiek forum meegemaakt zonder dat het sociale-zekerheidsstelsel tot hoofddiscussiepunt werd gemaakt. Ook de discussies in de Tweede Kamer stonden sterk in dat teken. Nu is de verkiezing, evenals de stemming over de wetsvoorstellen, alweer ruim vijf maanden geleden. De uitslagen zijn bekend en zijn dus een belangrijk gegeven voor ons, ook in deze Kamer.

Wij hebben die tijd goed kunnen gebruiken ter voorbereiding. De schriftelijke behandeling alsmede de genoemde hoorzittingen leveren onzes inziens het bewijs dat er een ruime en indringende voorbereiding is geweest. Overigens behoefde ook de tijd vóór de stemmingen in de Tweede Kamer niet onbenut voorbij te gaan. Dat degenen die de wetsvoorstellen niet wensden, iedere tijdsduur die tot wetsverheffing leidt te kort kunnen vinden, is een andere zaak. Het predikaat 'onzorgvuldige voorbereiding of behandeling' achten wij echter niet juist.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb in het voorgaande onder meer gezegd dat de noodzaak tot herziening van het bestaande stelsel vrij algemeen werd en waarschijnlijk wordt ingezien. Toch lijkt het mij gewenst hier één- en andermaal op de redenen in te gaan, ook al om de eenzijdige benadering te bestrijden dat het alleen of overwegend om bezuinigingsdrift zou gaan. Er zijn immers meer redenen om tot herziening te komen, zoals:

– De zich wijzigende maatschappelijke opvattingen en arbeidsverdeling.

– De economische omstandigheden in relatie met de betaalbaarheid.
– Onevenwichtigheden in het huidige stelsel en ook de ingewikkeldheid ervan.

Wat de eerste reden betreft, doel ik dan op de veranderde en veranderende opvattingen over de rol van man en vrouw in gezin en samenleving, de gelijkwaardigheid, ook op de arbeidsmarkt, de individualisering en de met een en ander gepaard gaande onafhankelijkheid, zoals ook in de uit te voeren Europese richtlijnen tot uiting komt.

Te betreuren is – maar het is niet anders – dat het voornoemde gebeuren moet in een tijd dat er geen financieel-economische ruimte meer is. Integendeel, het collectieve ruimtebeslag is al veel te groot. De betaalbaarheid en daarmee de zekerheid was nadrukkelijk in het geding. Dit klemde te meer nu ontgroening en vergrijzing duidelijker worden. Bovendien blijken verschuivingen in overheidsbestedingen ook geen algemeen aanvaarde zaak te zijn, zelfs niet wanneer men ze zo breed spreidt als in de voorliggende Miljoenennota.

Ik ben daarmee gekomen op de economische omstandigheden, de tweede hoofdreden. Het kabinetsbeleid is, evenals dat van het eerste kabinet-Lubbers, gericht op economisch herstel. Ook over de waardering daarvan hebben de kiezers een uitspraak gedaan. Dat herstelbeleid vereist versterking van de marktsector en dus ook van afzet van producten. Daarbij spelen prijshoogte, kwaliteit en beter inspelen op de vraag van morgen een grote rol. Een belangrijke belemmering voor dat noodzakelijke herstel zijn de hoge collectieve lasten en het aandeel van de sociale zekerheid daarin. Wie de bruto en netto inkomens vergelijkt, moet tot de conclusie komen (althans wij doen dat) dat de grenzen zijn bereikt, zo niet overschreden.

Wanneer men daar ook nog de loonkosten bij betreft (dus de lasten die op de werkgever drukken) en dus nog weer eens ver bóven het bruto loonniveau komt, kan men de grote verschillen tussen loonkosten en netto besteedbaar inkomen nauwelijks begrijpen, of zelfs er begrip voor opbrengen. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken wanneer legale uurlonen van f 40 tot f 50 voor een vakman tot grijze en zwarte circuits leiden. De bruto-netto-wig (maar ook de loonkosten bruto-)

moet kleiner worden in het belang van de werkgelegenheid en dus ook van de terugdringing van de werkloosheid. Daarmede krijgen uitkeringsgerechtigden weer eigen kansen voor ontplooiing en inkomensverwerving. Dat lijkt ons belangrijker dan op termijn misschien 5% bruto méér.

Overigens is het nog niet zo lang geleden dat degenen die nu een verhoging van 70 naar 75% in het vooruitzicht stellen of dat eisen, de stap van 80 naar 75% even fel bestreden.

Eind 1983 waren de prognoses dat wij nu al boven de één miljoen werklozen zouden zitten en dat één op de drie schoolverlaters zonder werk zou blijven. De schoolverlaters staan er nu heel wat beter voor en er zijn 300 000 werklozen minder dan geraamd. Wij zijn er daarmee echter nog lang niet. Dus moet op de ingeslagen weg worden voortgegaan. Het opleggen van lastenverzwaringen vanuit solidariteitsoverwegingen, hoe goed ook bedoeld, staat gelijk aan het weer in de oude fouten vervallen. Dat wijzen wij af omdat het ten koste zal gaan van de concurrentiepositie en van de werkgelegenheid en/of de koopkracht zal gaan. Daarbij mogen wij niet voorbij gaan aan de vergelijking met de ons omringende landen. Daaruit blijkt dat wij, ook na de eventuele herziening, nog altijd een stelsel behouden dat die vergelijking gemakkelijk doorstaat.

Bij dit alles mag, ja moet de betaalbaarheid natuurlijk ook een rol spelen. Daarmee is immers het stelsel, ook onder zware omstandigheden verzekerd. Verder hebben wij er goede nota van genomen dat het kabinet de stelselherziening ziet als een afsluiting van een reeks noodzakelijke maatregelen, die, met uitzondering van de wijzigingen in de sfeer van de AAW/WAO vooral gericht zijn op een herschikking van beschikbare middelen. Een dergelijke herschikking heeft altijd positieve en negatieve aspecten. De negatieve aspecten worden voor de lopende gevallen opgevangen door een vergaande bescherming van de verkregen rechten in de Invoeringswet. Ook de minima hebben zeker extra aandacht gekregen. Daarbij mag nog weleens worden opgemerkt dat de netto-verschillen in de uitkeringen voor de modale werknemer erg klein blijven.

Het CDA hecht, met het kabinet, aan het onverkort vasthouden van het voornemen tot behoud van de

koopkracht van de uitkeringsgerechtigden conform het regeerakkoord, dus over de lopende kabinetsperiode.

Dat de houdbaarheid, c.q. de betaalbaarheid van het zekerheidsstelsel sterk onder druk stond is de afgelopen jaren herhaaldelijk gebleken. De noodgedwongen bevrozingen, kortingen, vooruitlopende maatregelen ten gunste van 57,5 jarigen en 50-plussers en de maatregelen met betrekking tot de echte minima zijn even zovele voorbeelden daarvan. Ook wat anders gekleurde kabinetten ontkwamen daar niet aan. Steeds sterker kwam naar voren dat een volumebeleid de minst pijnlijke aanpak voor het probleem van de betaalbaarheid zou zijn. De heer Van den Zandschulp heeft daar vandaag ook nog eens de nadruk gelegd. Volumebeleid veronderstelt echter mogelijkheden, veronderstelt werkgelegenheidskansen en daarmee is men weer bij het begin.

De enige structurele oplossing is economisch herstel. Dat vraagt offers. Die zijn gebracht, vooral door de arbeidsongeschikten. Het is dan ook een zware plicht hun reïntegratie in het arbeidsproces voorzover mogelijk sterk te bevorderen. Het nieuwe stelsel moet daar, in samenhang met de WAGW, mogelijkheden toe bieden, zeker voor hen die het stigma kwijttraken dat zij 80-100% arbeidsongeschikt zijn. De crisispaal van meer werkloosheid, meer uitkeringstrekkers, hogere premies, hogere arbeidskosten en weer meer werkloosheid moet doorbroken worden.

Hetzelfde geldt voor de daaruit voortvloeiende lagere inkomsten van de overheid, hogere belastingen, toch grotere tekorten en hogere rente met lagere investeringen en dus minder groei. De beste hulp aan de uitkeringsgerechtigden is hen meer werkgelegenheidskansen te bieden in combinatie met het behoud van de koopkracht. Overheid en bedrijfsleven, werkgevers en werknemers kunnen naar onze wijze van zien de solidariteit het best beleven door werk boven inkomen te stellen en dus door middel van loonmatiging de werkgelegenheid te bevorderen.

Daarmee wordt ook het uiteenlopen van de marktsector en de collectieve sector, inclusief de uitkeringsgerechtigden, op zijn minst beperkt. Wanneer de overheid werk boven inkomen laat prevaleren – zij doet dat terecht – heeft de marktsector het in de hand de ruimte in werk

te vertalen. Een bijkomend positief effect zal zijn dat marktsector en collectieve sector, inclusief de uitkeringsgerechtigden, niet te ver uit elkaar zullen lopen.

Mijnheer de Voorzitter! Wie de kritieken leest en aanhoort, ook zoals ze onlangs in dit Huis door vertegenwoordigers van belangengroepen zijn uitgesproken, kan de indruk krijgen dat het huidige stelsel veel beter zou zijn. Los van wat ik onder economische omstandigheden als redengeving voor herziening behandelde, zijn er ook in het huidige stelsel de nodige onevenwichtigheden, die al tot vooruitlopende interimmaatregelen noopten. Ik noemde ze reeds.

Maar er zijn ook niet logische verschillen tussen WW en WWV en tussen werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Ook de ongelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden diende herzien te worden.

Het oneigenlijk gebruik van arbeidsongeschiktheid voor een pseudo vervroegde uitredingsregeling mag bekend worden verondersteld. Ook mevrouw Van der Meer wees daarop.

Mijnheer de Voorzitter! De hoofdlijnen van de stelselherziening hebben betrekking op de nieuwe Werkloosheidswet, de wijzigingen in de Algemene arbeidsongeschiktheidswet; de WAO, de geheel nieuwe Toeslagenwet; de IOAW en de gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden, een hele trits. Daarachter hoort dan nog de invoeringswet, die een soepele overgang van de oude naar de nieuwe situatie mogelijk moet maken en de bestaande rechten zoveel mogelijk in stand houdt.

In de uitvoerige memorie van antwoord de dato 30 september, onder nummer 19 261, werd ook op de meer algemene aspecten van de herziening ingegaan. Wij hebben daarvan met belangstelling en waardering kennis genomen. Vooral de uiteenzetting over de uitgangspunten sprak ons daarin aan. Het gaat daarbij onder meer om de verhouding tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie, de keuze tussen het equivalentie en het solidariteitsbeginsel, de keuze tussen de individualisering en rekening houden met behoefte en draagkracht en de verhouding tussen de collectieve en de private sector. Interessant blijft daarbij in het bijzonder het terrein waarop er een

gezamenlijke verantwoordelijkheid voor sociale partners en overheid is.

Uit diverse publikaties hebben wij begrepen dat het kabinet er wel wat voor voelt om een grotere verantwoordelijkheid aan de sociale partners toe te kennen op het terrein van de loondervingsfuncties. Deze gedachten sluiten aan bij CNV-wensen op dat terrein. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de ene bewindsman daar wat optimistischer of ruimer over denkt dan de andere. Zou de minister ons zijn mening dienaangaande wat nader kunnen verduidelijken?

Mijnheer de Voorzitter! In de voorstellen is gekozen voor het vangnetsysteem, waarbij de loondervingsverzekering vooropstaat, met de daaraan verbonden equivalentie. Daardoor kan ons inziens ook de individualisering meer inhoud worden gegeven.

Het gevolg is wel dat de individuele minimumuitkering ver beneden het relevante sociale minimum terecht kan komen. Dat wordt dan opgevangen via de Toeslagenwet, de IOAW of als sluitstuk eventueel door de Algemene Bijstandswet. Verheugd zijn wij over het laten vallen van de halfjaarlijkse verlagingen, de financiering uit de algemene middelen voor wat de minimumbehoeftevoorziening betreft, de verbetering van de positie van de deeltijdwerkers en het verschuiven van de besluitvorming over het arbeidsrecht casu quo de arbeidsplicht door middel van de horizonbepaling. Wij zijn het er mee eens dat niet gekozen is voor alternatieve stelsels, die meer kosten zouden oproepen dan het nu voorliggende. Ik heb daar in het voorgaande al uitvoerig over gesproken, tegen de achtergrond van het noodzakelijke economische herstel.

Overigens komen de bezuinigingen die uit het nieuwe stelsel voortvloeiden, afgezien van de premieverschuiving van overheid naar bedrijfsleven, slechts op de lange duur geheel tot uiting, namelijk rond 2015. Bovendien zal plusminus 50% daarvan ten goede komen aan de premiebetalers, dus werkgevers en werknemers. Daarmede wordt ook de koopkracht versterkt en de te grote bruto-nettowig verkleind.

Met betrekking tot de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen waren de SER-adviezen zeer verdeeld. Uit de voorstellen blijkt in ieder geval de grote zorg van het kabinet voor de minima. De

integratie van de werkloosheids- en de arbeidsongeschiktheidsuitkering is terecht niet uitgevoerd.

Dit heeft voor laatstgenoemden zeker gunstiger uitgedrukt dan het geval was geweest bij integratie op grond van loondervingsmotieven. Bestaande gevallen worden grotendeels – in de categorie boven 34 jaar gaat het om zo'n 600.000 gevallen – gesauveerd. Ook voor nieuwe gevallen blijft, wat de arbeidsongeschiktheidscomponent betreft, de termijn doorlopen tot het 65ste jaar.

Na de zware inkomensoffers die in het bijzonder de arbeidsongeschikten hebben gebracht, zijn wij verheugd over een keuze die grotere verliezen voorkomt. Mogen wij aannemen dat dit zo zal blijven?

Mijnheer de Voorzitter! De regelingen globaal overziende, moeten wij constateren dat mede dankzij de Tweede Kamer iets tot stand is gekomen dat een redelijke middenweg is tussen de zeer uiteenlopende visies van de belanghebbenden in de ruime zin des woords. Natuurlijk hadden wij, mits verantwoord mogelijk, ook gaarne royelere regelingen gezien. Een groot deel van onze politieke voorgangers heeft immers onafgebroken meegewerkt aan de totstandkoming van één der beste stelsels, althans in materiële zin, van de wereld. Zij deden dat onder andere, veel gunstiger economische omstandigheden en toekomstverwachtingen. Ook nu zou men bij het horen van betrokkenen, maar dan meer uit het hart dan uit het verstand, aan vele wensen tegemoet willen komen.

Wetend dat die weg in het verleden er mede toe heeft geleid dat wij in een zeer slechte economische situatie verzeild zijn geraakt en ziende, dat het huidig herstelbeleid vruchten afwerpt, willen wij die laatste weg vervolgen en zullen wij niet opnieuw in de oude fouten vervallen. Ten slotte blijft ons stelsel nog altijd één der beste, zo niet het beste. De vaak eenzijdige en onterechte kritiek aan ons adres wijzen wij dan ook af.

Sociaal beleid dat boven de nationale draagkracht gaat, moge sociaal lijken, maar kan a-sociale gevolgen hebben. De veel te hoge werkloosheid is zo'n gevolg. Ten slotte kan 70% uitkering in een herstelde economie meer reële koopkracht betekenen dan 75% in een slechte economie. Werkenden mogen er dan wat meer voordeel van

hebben, maar er is daarnaast dan ook weer werkperspectief voor vele uitkeringsgerechtigden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga thans nader in op de nieuwe werkloosheids-wet. In de discussie over de werkloosheidsuitkering had en heeft een betere bescherming van de langdurige werklozen zeer hoge prioriteit. Dat zou zelfs tot een onbeperkte duur van de loongerelateerde uitkeringen kunnen leiden als meest ideale oplossing voor betrokkenen. Bedacht moet worden dat dit dan ook veruit de duurste oplossing zou zijn. Wij zijn het eens met degenen die dat uit sociaalmaatschappelijke en budgettaire redenen onwenselijk achten.

De keuze voor koppeling aan de duur van het arbeidsverleden, ook al is dit vooralsnog grotendeels fictief, steunen wij graag. Het is ongetwijfeld het meest opvallende onderdeel van de wijzigingen op het punt van de werkloosheidsverzekering, ook al was er kort geleden voor personen beneden de 35 in de WWV al een voorloper van geïntroduceerd. Het betrof hier de groep personen beneden 23 jaar en de groep personen tussen 23 en 35 jaar.

Als vakbondsbestuurder, betrokken bij de mijnsluiting en de daaruit voortgekomen hoge werkloosheid in Zuid-Limburg, heb ik herhaaldelijk twee punten van discussie bemerkt. Het eerste betrof het verschil in duur en hoogte van de uitkering tussen werklozen en arbeidsongeschikten, in het bijzonder degenen die door de verdiscontering van een relatief gunstige pseudo-vervroegde uittreddingsregeling gebruik konden maken. Bij het tweede ging het om ook door werkloze jongeren, soms zonen van een werkloze vader, als onbillijk ervaren van de toen nog gelijke duur van de uitkering, onafhankelijk van het arbeidsverleden.

De RWW en de vermogenstoets na 2,5 jaar werkloosheid werd als het summum van onbillijkheid ervaren voor iemand met een lang arbeidsverleden. Het eigen huis, via spaarzaamheid en vaak met inzet van eigen arbeidskracht verworven, werd mede een oorzaak van verzachtingen voor 57,5-jarigen en later voor de 50-plussers. Die laatste regeling was overigens ad interim, mede dankzij de inzet van onze partijgenoot Weijers aan de overzijde. Wij waarderen het dan ook zeer dat die vermogenstoets zowel in de Toeslagenwet als in de IOAW verdwenen is.

Dat is voor zeer velen een grote geruststelling. Minder goed zijn wij te spreken over de inkomenstoets voor 50-plussers, althans voor degenen die nu al van de regeling gebruik maken. Was voor deze groep nu echt geen overgangsregeling te creëren? Wil de staatssecretaris dit nog eens beargumenteren? Wat zou een dergelijke tegemoetkoming gekost hebben?

Voor de al 57,5-jarigen die per 1 januari aanstaande onder het regime van de nieuwe werkloosheidswet vallen, is via het behoud van het dagloon gelukkig wel het behoud van bestaande rechten geregeld. Althans, zo hebben wij het begrepen, ondanks de moeilijke formuleringen dienaangaande in de invoeringswet. Kan de staatssecretaris dit nog eens preciseren?

Verder hebben wij met zeer veel belangstelling kennisgenomen van het recente beraad in de Tweede Kamer over de inkomensbesluiten bij de Toeslagenwet en de IOAW. Mijn collega Van Dalen zal daar nader op ingaan. Laat ik in het kader van deze beschouwing in hoofdlijnen ervan zeggen dat wij blij zijn met het bereikte compromis. Een ook in deze Kamer zwaarwegend negatief element in het kader van het nemen en stimuleren van eigen verantwoordelijkheid lijkt daarmee aanzienlijk afgezwakt.

Als ik weer even terugkeer naar de horizonbepaling, daagt voor sommigen, misschien wel velen van ons het besmette begrip 'arbeidsplicht' c.a. op. Dat beeld zal mede in relatie met het mogelijk toegroeien naar het werkelijke arbeidsverleden nog heel wat discussie oproepen. Wij zijn er echt nog niet uit, maar ik neem aan dat de bewindslieden zich er nu nog geen grote zorgen over maken. Of misschien toch? Als dat zo is, zouden zij ons morgen iets wijzer kunnen maken.

Dan ga ik weer over naar het arbeidsverleden. Ons lijkt vooralsnog een gemengd systeem van leeftijd en werkelijk arbeidsverleden aantrekkelijker en billijker, ook al botst die gedachte mogelijk met de verzekerings- en equivalentiegedachte. Maar in ieder geval slijpt een gemengd systeem de scherpe kanten van het puur toepassen van het arbeidsverleden af.

Mijnheer de Voorzitter! Een zaak die ons in het kader van de nieuwe Werkloosheidswet bijzonder aanspreekt, is de invoering van het

verzorgingsforfait dat meetelt voor het arbeidsverleden. Ook het amendement van de heer Weijers en mevrouw Kraaijeveld-Wouters inzake de verzorging van kinderen onder de zes – daarin werd er voor 100% in plaats van voor 50% met het arbeidsverleden rekening gehouden – waarderen wij in hoge mate. Het onderstreept eens te meer het belang dat wij hechten aan de verzorging c.q. opvoeding in de huiselijke kring. Wij zien in deze regeling een maatschappelijke opwaardering van huishoud- en opvoedingstaken ten opzichte van het verrichten van betaalde arbeid.

Wij lezen, voor wat de gevolgen in de praktijk betreft, de wet zo dat voor het eventueel tot uitwerking komen van het forfait eerst aan de referte-eis moet worden voldaan en derhalve ten minste 26 weken na de forfaitperiode betaalde arbeid moet zijn verricht om voor de nieuwe werkloosheidswet in aanmerking te kunnen komen. Een andere uitleg lijkt te mooi om waar te zijn!

Met de vervolguitering op minimumniveau, maar zonder inkomenstoets na de op het fictieve arbeidsverleden gebaseerde werkloosheidsperiode, wordt de inkomens-onafhankelijkheid van de partner met een jaar verlengd. Bovendien wordt het verlies van uitkeringsduur ten opzichte van de huidige WW-wetten ook voor relatief jonge werklozen afgezwakt. Wij vinden dat een acceptabele oplossing.

De mogelijkheid om de uitkeringsduur te verlengen met behoud van uitkering voor een lopende opleiding of scholing bewijst het belang dat gehecht wordt aan de re-integratie of integratie van werklozen in werk en maatschappij. Datzelfde geldt overigens ook voor de arbeidsongeschikten. Het lijkt ons dan ook juist en verstandig, een aantal open artikelen gereserveerd te zien ten behoeve van bevoegdheden, mogelijkheden en verplichtingen in het belang van nog door de uitvoeringsorganen te treffen voorzieningen voor de werkloze werknemer.

Een redelijke werkloosheidsregeling is belangrijk, maar de kans krijgen, een nieuwe arbeidsplaats te veroveren is nog belangrijker. Het gaat daarbij niet alleen om materiële, maar ook om immateriële effecten voor de betrokkenen. Daarom mag van sociaal stelsel ook een prikkel uitgaan die de activiteiten tot herintreding bevordert.

Wij vinden het jammer dat met de invoering van het nieuwe stelsel nog geen oplossing voor een gehele of gedeeltelijke doorbouw van de pensioenrechten is gevonden. Dat is vooral voor de ouderen van belang. Misschien zou het voorbeeld van vervroegde uitredingsregelingen, met de huidige 57½-jarigen verlengde WWV-uitkeringen als onderbouw, daarbij betrokken kunnen worden. Een koppeling aan de IOAW ware nog beter, ook al zal een verplichte gelijke behandeling van uitgestelde pensioenrechten al enig, maar onzes inziens onvoldoende, soulaas bieden. Wij zullen een reactie op deze opmerkingen op prijs stellen.

Wie nu al te gemakkelijk tot verwerping van de voorliggende voorstellen besluit, mag zich dan de vraag stellen: en wat daarna? Het is dan onvermijdelijk dat ongewenste situaties blijven voortbestaan. Wat gebeurt er dan met de uitkeringspercentages? Komt er een verdere verlaging of moet de wal het schip keren? Wat gebeurt er met het financiële 'resultaat' van het overleg aan de overzijde ad f 1 miljard? Er wordt steeds opnieuw gesproken over de minima, maar wie zijn dat? Waar zitten ze? Realiseert men zich dat de modale werknemer als uitkeringsgerechtigde vaak even moeilijk zit als de minima, zeker als wij de inkomensafhankelijke uitkeringen daarbij betrekken?

Tegen de achtergrond van de voorstellen die voor deeltijdwerkers een betere en voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers een slechtere positie voor het werkloosheidsdeel betekenen – ik erken dat – vragen wij ons ook af hoe een en ander in de werkloosheidsregistratie tot uiting zal komen.

Dit is des te interessanter nu de minister-president en het regeerakkoord het terugdringen van de werkloosheid tot plusminus 500.000 tot hoofdpunt van het beleid hebben gemaakt. Sterker nog, het al of niet slagen van het kabinetsbeleid zal aan die doelstelling getoetst mogen worden. Kan de minister ons mededelen hoe hij de cijfers vergelijkbaar met de huidige denkt te houden? Immers, evenals de vervuiling van de bestanden buiten de taakstelling moet worden gehouden, dienen onzes inziens tot nu toe niet gebruikelijke toevoegingen evenzeer buiten de vergelijking te worden gehouden. Of houden de plussen en minnen elkaar nagenoeg in evenwicht?

Overigens waarderen wij de hoge prioriteit die het kabinet aan de werkloosheidsbestrijding geeft. Daarmee worden – ik herhaal het – vele van een uitkering afhankelijk mensen het best geholpen.

Voor de aanpassingen van de uitkeringen is in de nieuwe Werkloosheidswet gekozen voor de algemene loonindex vanwege het relatief langdurige karakter van de uitkeringen. Dat hebben wij althans begrepen. Nu is er de laatste jaren een voortschrijdende loondifferentiatie op te merken, die de verschillen tussen bedrijfstakken en/of ondernemingen zal vergroten. Daarom vragen wij ons af of de gemaakte keuze wel de beste is. Of ziet de minister geen bezwaren tegen mogelijke verschillen in ontwikkeling van koopkracht – dan kan zowel positief als negatief uitvallen – tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden van dezelfde onderneming of bedrijfstak?

Reeds voor de uiteindelijke resultaten en de onderhavige wetsvoorstellen waren de uitvoeringsorganen, mede op verzoek van – of misschien moet ik zeggen: onder druk van – de staatssecretaris begonnen aan de opzet van een op de moderne mogelijkheden afgestemde verzekerdenadministratie. Daarbij werd op de achteraf, maar voor de betrokkenen reeds vooraf, irreëel gebleken datum van 1-1-1986 gemikt. Nu gebleken is dat dit niet kan, lijkt ook de datum van 1 januari 1987 zeker niet voor allen haalbaar. Dit wordt uiteraard mede beïnvloed door het gigantische werk dat de voorbereiding op het nieuwe stelsel vraagt, waarmee de uitvoeringsorganisaties op voortreffelijke en voortvarende wijze bezig zijn.

Wanneer wij goed zijn ingelicht, behoeft het nog niet ter beschikking hebben van de nieuwe opzet der administratie geen belemmering voor een adequate uitvoering van het nieuwe stelsel te voeren. Trouwens, de invulling van de bestanden, wat ook heel wat werk bij de werkgeversadministraties vereist, zou toch niet voor medio 1988 rond kunnen zijn. Kan de staatssecretaris ons een en ander wat nader toelichten, ook tegen de achtergrond van de hem ongetwijfeld bekende scherpe kritiek van prof. Brevoort, geuit tijdens de laatste vergadering van de Federatie van bedrijfsverenigingen? Verder vragen wij hem, met begrip voor het 'druk op de ketel houden', reële taakstellingen te kiezen. Een te hoge

druk kan immers tot een explosie leiden. De juiste uitvoering moet bovendien prioriteit behouden.

Ik wil thans enkele opmerkingen maken over de invoeringsdatum. Een juiste uitvoering vraagt om een goede voorbereiding en een goede voorbereiding vraagt uiteraard tijd. De geluiden over die mogelijkheden zijn zeer verschillend. De ene visie luidt dat, als het per 1 januari 1987 moet, er een chaos ontstaat. De andere, zeker ook niet ondeskundige visie luidt dat, als het niet per 1 januari aanstaande kan doorgaan, er pas echte chaos ontstaat. Of men het dan over dezelfde soort van chaos heeft, is mij niet duidelijk. Het is echter belangrijk, dat er zekerheid over de sociale zekerheid komt. Kan de staatssecretaris ons die geven? Eén ding staat onzes inziens daarbij voorop: de uitkeringsgerechtigde mag niet het slachtoffer worden van eventuele invoeringsperikelen. Kan de staatssecretaris dit toezeggen? Wil hij ook toezeggen dat hij in voorkomende twijfelgevallen bij de invoering van onderdelen, waarmee nog geen ervaring is opgedaan en waarover nog geen jurisprudentie ter beschikking is, soepel zal optreden?

Los van de onderhavige problematiek van uitvoering, die naar onze mening te maken heeft met de tijd die ter beschikking is dan met de complexiteit van het geheel, realiseren wij ons, dat er voor de overheid grote financiële gevolgen zijn verbonden aan gedwongen uitstel.

Uit de memorie van antwoord blijkt onzes inziens dat het om circa f 130 miljoen per maand zou kunnen gaan. Hebben wij dat juist berekend?

In het rollenspel van een debat als dit is het onzes inziens heel begrijpelijk dat voor- en tegenstanders hun stellingname wat overaccentueren. Voor zover wij dat als regeringsfractie mochten hebben gedaan, wil dat niet zeggen dat wij gerust zijn op de uitvoering in de aanvangsperiode. Ik heb daar zojuist al even op geattendeerd. Er zullen vraagpunten blijven, ook vraagpunten die wij nu nog niet onderkennen, maar zij zijn onzes inziens niet of nauwelijks te vermijden in een materie als die waarom het hier gaat.

De met veel inventiviteit en fantasie opgevoerde gevallen, onder andere in het voorlopig verslag van deze Kamer, maar ook zoëven nog, bij monde van de heer Van de Zandschulp, zullen zeker niet uitputtend blijken te zijn. Toekomstige

algemene maatregelen van bestuur en nadere regelen bieden echter mogelijkheden, op onvoorziene en onbedoelde gevolgen in te spelen. Wij dringen daar ook op aan. Wij hebben voldoende vertrouwen in de uitvoeringsorganen dat zij in de praktijk van alledag tot aanvaardbare oplossingen komen, en wij hebben er ook geen behoefte aan, op hun stoel te gaan zitten.

Soepelheid van de zijde van de overheid is daarbij wel gewenst. Voor zover de wetten toch nog onbedoelde en/of onbillijke uitkomsten zouden opleveren, moeten veranderingen mogelijk zijn. Ook het bestaande, verbrokkelde stelsel was niet met de eerste de beste wet volledig afgerond. De PS-periodieken van Kluwer, de informatiewerkboeken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de in het weekeinde ontvangen uitgave van de Federatie voor Bedrijfsverenigingen over de stelselherziening bieden de uitvoering in ieder geval al een goede, helpende hand.

Het doet ons deugd dat de uitvoeringsorganen de zware opgave als een uitdaging hebben opgevat en aangevat.

Het nieuwe stelsel moge dan consequenter, logischer en beter betaalbaar worden, eenvoudiger lijkt het er toch niet op geworden te zijn. Dat komt mede, en vooral, door de overigens zeer te waarderen overgangsregelingen. De roep om vereenvoudiging is echter zo sterk dat het nuttig lijkt, stil te staan bij de vraag of dat altijd mogelijk en/of wenselijk is. Onzes inziens kan de grootste eenvoud ook tot de grootste onbillijkheden leiden, wat, zeker wanneer het om sociale zekerheden gaat, ongewenst, ja zelfs onverantwoord kan zijn. Dat geldt zeker wanneer de beschikbare middelen tot een verdeling naar draagkracht moeten leiden.

Maar zelfs wanneer dat niet het geval zou zijn en men de individuele uitkeringen op 100% van het minimum-inkomen kon brengen, zou de billijkheidsvraag vanwege de dan ontstane koopkrachtverschillen per leefeenheid ongetwijfeld toch aan de orde komen. De grote complexiteit en pluriformiteit in onze samenleving vragen dan ook niet voor niets iedere keer om verijningen. De Tweede Kamer, die de samenleving direct vertegenwoordigt, geeft daaraan vaak via amendering nog meer inhoud dan reeds in de voorstellen

was gedaan. Dat is ook in deze wetsvoorstellen gebeurd. Ik meen dat een en ander op rechtvaardigheidsgronden zeer wel verdedigbaar is. Gaarne krijg ik hierop een reactie van de bewindslieden.

Wie over uitvoering praat, heeft het over mensen die die uitvoering moeten verrichten en – daar gaat het bovenal om – over cliënten. Voorlichting, bijstand en begrip zijn dan kernbegrippen, die goed dienen te worden ingevuld.

De radio-info van het ministerie, onder de titel 'Vast en zeker', is al aan die voorlichting begonnen. Dit biedt mij tevens de gelegenheid, ook hier eens onze waardering voor dit programma en degenen die het brengen en inhoud geven, uit te spreken. Uit de memorie van antwoord hebben wij goed begrepen, dat de voorlichting de aandacht zal krijgen en ook nog wel enige tijd zal behouden.

Bijstand en begrip wordt vooral van het personeel in het directe contact met de cliënten gevraagd. Dit biedt mij de kans, erop te wijzen dat het personeel daartoe de goede motivatie moet hebben en behouden. Zij moeten namelijk niet te veel met hun eigen positie bezig behoeven te zijn. Het zal zeker de minister – hoewel hij juist even is weggelopen – duidelijk zijn, dat ik dan ook denk aan onze kamerbreed aanvaarde motie met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Ik hoop dat men daar spoedig tot een oplossing komt, die de rust voor degenen die een moeilijke opdracht hebben, in ieder geval verzekert.

Uit de GAK-kring hebben wij begrepen dat de gevolgen van de stelselwijziging voor de personeelsomvang en -kosten voor dit jaar en 1987 bekend zijn. Met respectievelijk 277 en 852 personeelsplaatsen zijn 18 mln., respectievelijk 50,5 mln. kosten gemoeid. Aan de zijde van de gemeentelijke sociale diensten zijn nu zo'n 2200 ambtenaren belast met de WWV-uitvoering, die naar de BV'en gaat. Zij krijgen wel de uitvoering van de Wet IOAW, maar te verwachten is dat er toch belangrijke inkrimpingen als gevolg van de werkverschuivingen komen.

Het verbaast mij dat er, volgens mijn informatie, nog zeer weinig sollicitaties aan het GAK zijn gericht. Daarmede zou de voorrang voor de gemeente-ambtenaren veel aan kracht kunnen verliezen. Kan de staatssecretaris het voorgaande

bevestigen en wat denkt hij er in overleg met Binnenlandse Zaken aan te kunnen doen?

Mijnheer de Voorzitter! In de schriftelijke voorbereiding van dit debat zijn de rechtsgrond, het systeem en de beweegredenen vrij uitvoerig aan de orde gesteld. In de memorie van antwoord van 30 september en in de nadere memorie van antwoord van 15 oktober is daarop ingegaan. In het eerstgenoemde witte stuk is er vijfeneenhalve pagina aan besteed. In het tweede stuk wordt op pagina 1, laatste regel, verwezen naar artikel 20 van de Grondwet, waarin onder meer de bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart als voorwerp van overheidszorg verankerd liggen.

Gezien het belang dat deze Kamer in het bijzonder aan voornoemde relatie toekent, zou mijn fractie het bijzonder op prijs stellen, wanneer daar ook tijdens dit plenaire debat nog eens bijzondere aandacht aan zou worden besteed.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga mijn bijdrage afsluiten. Volgende week moeten wij, nadat wij morgen de reacties van kabinetszijde goed beluisterd hebben, een reactie en een eindoordeel geven. Duidelijk moge al zijn, dat wij de herziening op hoofdlijnen ondersteunen. Op onderdelen hebben wij nog twijfels. Mijn collega Van Dalen zal daar zo meteen nader op ingaan.

Los van de vraag of men op eigen inzichten en motieven vóór of tegen is, moeten wij die wel van elkaar weten te respecteren. De kritiek, in het bijzonder van kerken, maar ook van anderen, hebben ook wij soms als grievend ervaren. Van deur tot deur gehouden enquêtes of adhesie-acties zijn niet de meest geobjectieeerde methodes om een oordeel met inzicht te krijgen. Dat tendert in politieke stemmingmakerij en roept tegengestelde reacties op. De zaak waar het hier om gaat, is te belangrijk voor heden en toekomst van ons hele land, voor werkenden en niet-werkenden. Daar behoort ook en vooral de bestrijding van de werkloosheid toe.

Dat vraagt offers van zeer velen maar die zijn er wel op gericht, het aantal mensen en gezinnen dat in de moeilijkste hoek zit, terug te dringen in aantal en een beter perspectief te bieden.

Laten wij daarom de meningsverschillen en argumenten op een faire manier afwegen en aan de resultaten toetsen.



De heer **Van Dalen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Zoals is aangekondigd mag ik nog aan enkele wetten bijzondere aandacht besteden. Ik begin bij de AAW/WAO op stuk nr. 19 256. Daarin worden nadere regels gesteld met als doel, de gelegenheid te scheppen en te verbeteren tot het verkrijgen van arbeid voor arbeidsongeschikten. Wij vinden dat een goede overweging, want arbeidsongeschikten hebben evenals andere mensen recht op arbeid. Dat is een grondrecht. Bij dat recht op arbeid moet rekening worden gehouden met hun capaciteiten.

Die arbeid stelt hen tevens in staat, weer zelfstandig en op een wat hoger bestedingsniveau in hun onderhoud te voorzien. Dat is van maatschappelijke betekenis. Daarom is het goed, dat ernstig gepoogd wordt om hen in het arbeidsproces te reintegreren en hen een waardige arbeidsplaats aan te bieden en te voorkomen dat ze langdurig in het systeem op een laag niveau blijven zitten. Op sociale rechtvaardigheidsgronden moet dit zogenaamde 'bezemwageneffect' eruit gehaald worden.

Met deze gezichtspunten voor ogen hebben wij de voorgestelde nadere regels op hoofdlijnen en bijzonderheden bekeken. Daarbij hebben wij veel gehad aan het voorbereidend onderzoek om de verschillende effecten te kunnen beoordelen. Op een paar punten uit de memories van antwoord komen wij nog terug, waarbij ik mij houdt aan de daarin gegeven volgorde.

Allereerst kom ik bij de premieheffing. De bewindslieden zijn niet overtuigd van de mede door ons bepleite uitzondering in de premieheffing bij de werkgevers voor de groep vroeg gehandicapten. Dat is een oud thema. Het argument daarbij was, dat zij niet tot de beroepsbevolking behoren. Dat de bewindslieden niet overtuigd zijn is op zich zelf jammer. Daar staat echter tegenover, dat een financiering uit de rijksmiddelen – het uitpellen uit deze volksverzekering – circa 1,5 miljard per jaar zou kosten.

Hoewel de werkgevers hun lasten in het algemeen graag zoveel mogelijk beperkt zien, zijn zij anderzijds nog steeds verontrust, blijkens uitlatingen van hun woordvoerders, over het financieringstekort van het Rijk. Daarbij gevoegd het feit, dat de stelselherziening al besparingsverliezen heeft opgeleverd om verbeterin-

gen aan te brengen, lijkt het ons – samenvattend – verstandig deze discussie over de premieheffing voorlopig aan te houden totdat er betere financieringstijden zijn aangebroken.

De evaluatie van de uitvoeringspraktijk is van groot belang. Men kan dan tijdig en nadrukkelijk nagaan of de goede bedoelingen van deze wetgeving binnen enkele jaren de gewenste resultaten opleveren. Het is verantwoord om die evaluatie niet in eigen beheer bij de uitvoeringsorganisaties te doen plaatsvinden maar dit uit te besteden aan externe organen of instituten. Wij willen er ook nu met nadruk voor pleiten om de voorbereidingsfase van onderzoek naar de inhoud van de evaluatie en de organisatie ervan, niet te lang te laten duren.

Bovendien moet die evaluatie niet starten na drie jaar uitvoeringspraktijk als ook de termijn van drie jaar van de WAGW is verstreken, waarna een quorum wordt vastgesteld. Een tussentijds gestarte evaluatie levert mogelijk al aanwijzingen op tot verbetering van de uitvoeringspraktijk bij de WAGW en de AAW/WAO, vooral ook voor het ontwikkelen van goede geneeskundige beoordelingscriteria.

De arbeidsongeschikten zijn er immers bang voor, dat de geneeskundigen niet aan de hand van objectieve beoordelingscriteria zullen werken. Maar dat is niet het enige. Er kunnen wetswijzigingen nodig zijn om het beleid tijdig bij te sturen.

Bovendien lijkt het ons verstandig om, naast de uitvoeringsorganisaties, ook de organisaties van arbeidsongeschikten bij de evaluatie te betrekken. Want zij nemen in het veld de praktijkgevallen waar. Zij kunnen dus signalen doorgeven waarop bij de evaluatie moet worden gelet.

Dat de bewindspersoon het niet wenselijk vindt om die evaluatie van de uitvoeringspraktijk wettelijk vast te leggen, hetgeen wij hadden bepleit, willen wij voor kennisgeving aannemen. Maar wij willen dan wel bij deze openbare behandeling een duidelijke tijdspadbevestiging vernemen. Ik vraag de staatssecretaris om ons daarover concreet te informeren, opdat ook op dit punt een perspectief voor de betrokkenen ontstaat.

Heel belangrijk is de herbeoordeling van de beneden 35-jarigen. In het Apropos-nummer van 3 september jongstleden, uitgegeven door de Gemeenschappelijke Medische

Dienst, blijkt dat het gaat om 62.000 gevallen. In de jaren 1987 en 1988 moet een hele klus geklaard worden, zo zegt deze dienst. Deze dienst herhaalt nog eens, dat die termijn van twee jaar zeer waarschijnlijk te kort is. Wij moeten ook niet onderschatten wat er gevraagd wordt. Kijk alleen maar naar de verschillende soorten gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid onder de jongeren. Ik doe maar een greep uit die soorten.

Denk maar aan de vele psychische gevallen die geen oorzaak hebben die in de persoon is gelegen, maar maatschappelijke oorzaken of denk aan het toenemend aantal onbestemde klachten. De GMD wil op een objectieve wijze schatten. Door de arbeidsongeschikten wordt ook gevraagd om niet theoretisch te werk te gaan. Als men het dan zo serieus en zorgvuldig wil doen, dan gaat er zeer veel tijd in zitten.

Het zeer nauwkeurig aanhouden van de gestelde beoordelingstermijn van twee jaar kan ten nadele strekken van de werkwijze en van de groep arbeidsongeschikten waar het om gaat. Ook hier zal een tijdige evaluatie kunnen helpen om de uitvoering in goede banen te leiden. Een reeds door de GMD gewaarschuwde bewindsman telt immers voor twee! Ziet hij dat voldoende in? Daar willen wij morgen toch nog wel wat meer van horen.

Die GMD heeft ook op een kernachtige wijze samengevat wat wij al in het voorlopig verslag tot uitdrukking hadden gebracht. Dat staat in hetzelfde nummer van Apropos. Ik citeer:

'Hoe dan ook is er een spanning tussen de juridische werkelijkheid van het arbeidsongeschiktheids criterium en de werkelijkheid op de arbeidsmarkt. Het zal de behandelaars dan ook waarschijnlijk slecht lukken om de belanghebbende uit te leggen wat zij of hij juridisch gezien kan verdienen terwijl de werkelijkheid op de arbeidsmarkt haar of hem daartoe niet in staat stelt. Dit spanningsveld mag niet onderschat worden'.

Die spanning stijgt nog meer als niet alleen zelfs het vertrouwen in de goede bedoelingen van de wetgever – daar gaan wij nog steeds van uit – daardoor gaat ontbreken. Als het niet lukt op die arbeidsmarkt, ligt er ook nog een verdere verlaging van het inkomen in het verschiet. Ook hier geldt weer, hoe gewenst het is om tijdig te evalueren, knelpunten op te sporen dan wel die knelpunten te

verhelpen. Het doel van deze regels was immers het opheffen van een verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid.

Het is en blijft de vraag, of het wettelijk instrumentarium dat wij aanreiken, resultaten oplevert in het belang van de betrokkenen. Deze vraag wordt bij herhaling aan de staatssecretaris gesteld. Wij nemen aan, dat hij daarop morgen nog eens wil ingaan.

In het voorlopig verslag en in de memorie van antwoord is ook het arrest van de Hoge Raad van 18 november 1985 weer aan de orde geweest. Dat betekent inderdaad een belangrijke wijziging in de positie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer in de verhouding tot zijn werkgever. Ongetwijfeld activeert dat de werkgever en geeft dat de werkgever de impuls om die werknemer op een passende plaats te handhaven. Natuurlijk kunnen wij voorlopig niet meer doen dan het afwachten van de praktische gevolgen. In de praktijk bestaat echter bij de betrokkenen de vrees dat er allerlei tussensituaties ontstaan, waarin de rechtspositie onduidelijk is. Op zichzelf zijn deze zaken moeilijk meetbaar.

Het is de vraag of wij ze voldoende in de evaluatie kunnen meenemen. In ieder geval is het een positief effect dat wij mogen verwachten dat een aantal mensen daardoor wel werk behoudt en uiteraard een loon blijft verdienen en niet in de uitkeringsreeks terecht komt.

Het veel genoemde en soms geroemde opstapje heeft de vorm van een loonsubsidie en de functie van een reïntegratiebevorderend instrument. Immers, een weifelende werkgever kan door de financiële prikkel over de streep worden getrokken. Vandaag hebben wij wel eens gehoord dat een financiële prikkel niet zo mooi is, maar in het leven is het nu eenmaal zo dat wij soms prikkels nodig hebben. Men kan die werkgever zo over de streep trekken. Nu heeft de staatssecretaris gezegd dat dit een beoogde versterking is van de arbeidsmarktpositie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte en dat deze daarmee voldoende gewaarborgd is. De indringende vraag is echter wat er na dat opstapje gebeurt. Wat doet de werkgever met de betrokken werknemer.

De staatssecretaris gaat ervan uit dat dit stapje voldoende is. Wij hebben bepleit om twee stapjes te nemen. Onze vraag is nu de volgende.

Als de evaluatie nu gaat aantonen dat de veronderstelde waarborg te optimistisch is bekeken, is de bewindsman dan alsnog bereid tot wetswijziging te komen voor uitbreiding naar twee klassen? Hier is namelijk wetswijziging voor nodig. Dat kan niet zonder meer een discretionaire bevoegdheid van de bedrijfsvereniging zijn. Het zou het mooiste zijn, als een en ander op basis van een advies van de Sociale Verzekeringsraad kan gebeuren.

Wij hebben het ook gehad over de personen die minder dan 15% – WAO – c.q. minder dan 25% – AAW – arbeidsongeschikt zijn. De staatssecretaris zegt dat zij zich op dezelfde wijze als de werklozen kunnen presenteren op de arbeidsmarkt. Naar onze mening zal de praktijk toch leren dat die presentatie niet zo eenvoudig is als door hem wordt verondersteld. Daarom kom ik weer op de door ons zozeer bepleite evaluatie. Laten wij namelijk vooral niet vergeten dat een arbeidsongeschikte niet gelijk te stellen is met een gewone werkloze. Hij moet zich heel anders presenteren op de arbeidsmarkt.

Ik kom op de bestaanszekerheid en de inkomenspositie van degenen die zeer langdurig arbeidsongeschikt zijn. Langdurig op zo'n minimumniveau te moeten leven, betekent dat je geen reserves kunt vormen die je nodig hebt voor speciale voorzieningen. Die hebben zij nu juist meer nodig dan anderen. Er zijn wel fiscale faciliteiten en wettelijke voorzieningen, maar die helpen deze mensen toch niet voldoende bij hun inkomensbesteding en hun bestaanszekerheid. Zij worden daarbij wel geholpen door maatschappelijke dienstverlening. Er zijn immers private organisaties en lagere overheden die hen via dat kanaal helpen. Toch redden zij het op de lange termijn niet met hun lage inkomen en worden er schulden gemaakt. Nu wordt er een breed opgezet onderzoek naar de bestaanszekerheid ingesteld.

Dit is uitbesteed aan de werkgroep arbeidsvraagstukken en welzijn van de Rijksuniversiteit in Leiden. Wij willen adviseren dat de commissie onderzoek sociale zekerheid van het ministerie deze groep adviseert daarbij de organisaties van arbeidsongeschikten in te schakelen en deze te raadplegen. Men klaagt er namelijk over dat er onvoldoende respons is en dat de achterbannen onvoldoende gemotiveerd zijn om hun medewer-

king te verlenen. Wanneer nu die organisaties worden geraadpleegd, dan kunnen zij, om het zo maar te zeggen, inwendige zending bedrijven en kunnen zij bovendien uitzicht openen op te bereiken resultaten. Dat geeft ongetwijfeld een betere respons.

Ik kom op de Toeslagenwet. In de memorie van antwoord wordt naar aanleiding van de door ons gestelde vraag over de considerans opgemerkt dat daarin de belangrijkste beweegredenen voor een regeling in het kort worden aangegeven. Vervolgens wordt gezegd dat de belangrijkste beweegredenen voor de Toeslagenwet is het verlenen van een toeslag tot het relevante sociaal minimum aan uitkeringsgerechtigden op grond van bepaalde loondervingsuitkeringen. De tweede belangrijke beweegredenen voor de Toeslagenwet is dat rekening wordt gehouden met de levens- en gezinsomstandigheden. Zowel de sociale partners als de overheid wilden immers van het twee trajectensysteem af en wilden de verdiscontering van deze omstandigheden niet opnemen in de loondervingsregelingen noch verwerken in het alternatief van een aangeklede Algemene Bijstandswet. Daarom hadden wij graag de belangrijkste twee beweegredenen ook beknopt weergegeven gezien in de considerans. Straks zullen wij namelijk merken dat dit essentieel is, ook als wij het over het inkomensbesluit hebben.

Uit de bepaling van het relevante sociaal minimum blijkt dat een en ander geldt voor het naar de leefsituatie gedifferentieerde begrip 'minimumdagloon'. In het inkomensbesluit is het begrip van het inkomen opgerekt in verband met arbeid. Dan blijkt echter dat als je bepaalde inkomensbestanddelen niet derft, er geen recht op een toeslag ontstaat. Hierdoor wordt de minimumbehoefte-functie aangevuld met een sociale functie, namelijk dat uitkeringsgerechtigden zelfstandig eerst vanuit eigen verantwoordelijkheid in deze behoefte moeten hebben voorzien, al of niet met behulp van regelingen uit het bedrijfsleven.

Dat is toch ook relevant voor de reeds eerder genoemde verdere uitwerking van het inkomensbesluit. Wij weten dat dit aan discussie is blootgesteld. Gelet op het voorgaande, hadden wij graag gezien dat de redactie van de algemene bepaling betreffende het relevante sociale minimum toch wat anders was

geformuleerd zoals in het voorlopig verslag. Minimuminkomen is een ruimer begrip dan loon uit arbeid. Er ligt in feite een inkomensdervingsregeling voor, een soort van veredelde ABW, die als het ware hinkt tussen een loondervingsregeling met een minimumdagloonbescherming en een regeling voor de noodzakelijke kosten van het bestaan in de ABW.

In artikel 2, eerste lid, onder b komt niet duidelijk tot uitdrukking dat het niet uitsluitend gaat om het eigen inkomen, maar ook om dat van de partner, want daarop is de Toeslagenwet gericht. Er staat dat een gehuwde (de loondervingsuitkeringsgerechtigde) per dag een inkomen heeft.

Daar zit niet per definitie het inkomen van de partner in. Ik geef een voorbeeld. Een AOW-gerechtigde partner met een jongere echtgenoot ontvangt een eigen ouderdomsuitkering met een toeslag op grond van een individueel recht. In artikel 6 wordt dan verklaard dat het gaat om het totale inkomen per leefeenheid.

Dat is immers essentieel voor deze Toeslagenwet. Verklaaren is eigenlijk niet het juiste woord in dit verband, want er staat 'als inkomen wordt aangemerkt...'. Daarvan is de achterliggende bedoeling dat wij hierbij een draagkrachtcriterium hebben per leefeenheid. Ik moet echter de memorie van antwoord gelijk geven dat als wij de artikelen in onderlinge combinatie lezen, een en ander wel tot uitdrukking komt. Bovendien kunnen wij de voorstellen toch niet amenderen. Het leek mij echter goed het essentiële van deze wet nog eens naar voren te brengen, ook in verband met het volgende.

Er wordt namelijk in de wet gesproken over 'Inkomen in verband met arbeid' en niet alleen over 'inkomen uit arbeid'. Als uitleg daarvan is gegeven, dat dit betrekking heeft op 'al hetgeen na beëindiging van de dienstbetrekking uit die dienstbetrekking wordt genoten'. In lid 2 van artikel 6 staat dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Dat veronderstelt dus dat er regels moeten komen, omdat in de wet onvoldoende is aangegeven wat al hetgeen is dat uit de dienstbetrekking wordt genoten. Dat moet weer op zichzelf bepalend worden geacht voor het eventueel niet geven van een toeslag. De wet had dus zelf meer kunnen bepalen met een nadere toelichting in de memorie van toelichting. Dan had de Tweede

Kamer in eerste instantie over de inkomensbegrippen als me wetgever eerder een duidelijker discussie kunnen voeren. Nu hebben wij hierover achteraf allerlei moeilijkheden gehad met een livijg inkomensbesluit dat op essentiële punten nog nader moest worden behandeld.

Dat de taak van de minimumbeheersing aan de overheid is toebedeeld, betekent dat de financiering terecht uit algemene middelen plaatsvindt. Er is een begrote financiering gemaakt om het toeslagenfonds dat in de wet wordt voorzien, te voeden. In antwoord op een vraag in dit verband is in de memorie van antwoord gezegd dat er geen beleidsmargin zit. Gelukkig blijkt dat toch anders te liggen. Met steun van het kabinet is de staatssecretaris met een beleidsmatige aanpassing gekomen, namelijk met enkele vrijlatingen in de verdiscontering. Dat al de uitkeringen die zijn ontstaan op grond van een puur particuliere verzekeringsovereenkomst, waarbij sprake is van een eigen bestedingskeuze van individuele werknemers en zelfstandigen, worden vrijgelaten, betekent dat het particuliere initiatief de ruimte wordt gelaten die het naar onze mening ook toekomt. Wij waarderen dat zeer.

Wij zitten dan nog met het probleem van de bovenwettelijke uitkeringen. Deze zijn ontstaan op grond van overeenkomsten tussen werknemers en werkgevers. Als gevolg daarvan mag worden gesproken van 'uit of in verband met arbeid'. Die partijen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de overeenkomst. Nu klagen zij dat door de Toeslagenwet een aantasting plaatsvindt van hun contractvrijheid. Echter, laten wij wel zijn: door de gedane keuze de minimumbehoeftefunctie uit de loondervingsregeling te doen halen en over te brengen in een door de overheid uit de algemene middelen gefinancierde Toeslagenwet, hebben zij zelf mede hun eigen vrijheid beperkt. Bovendien wordt van werkgeverskant meermalen gewaarschuwd dat de overheidslasten zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Daarom redeneert de overheid dat daar waar op andere wijze een voorziening is getroffen, de gemeenschap niet hoeft bij te springen. De werkgevers stellen daar weer tegenover dat zij relatief dure voorzieningen betalen die in mindere mate ten goede gaan komen aan de betrokken werknemers.

Dit bezwaar is inmiddels gedeeltelijk opgevangen door de vrijlating van koopsommen en uitkeringen ineens, bij de afvloeiing van personeel, bij gedwongen bedrijfssluitingen en afslankingen. Dat kan men zien als een alternatief voor een deel der bovenwettelijke uitkeringen.

Aanvankelijk dachten wij nog aan een verdere vrijlatingsregeling, zoals het in artikel 7 lid 2 voor inkomen uit arbeid is geregeld. Overheid en bedrijfsleven zouden dan de smart samen kunnen delen, een soort fifty-fifty-regeling dus. Echter, nog los van mogelijke andere effecten is gebleken dat een dergelijke regeling in strijd komt met de derde EG-richtlijn. Bovendien (daar is waarde aan gehecht in de discussie aan de overzijde van het Binnenhof, terwijl ook de staatssecretaris dit onderstreept) zit er geen waterdicht schot tussen de wettelijke toeslagregeling en de regelingen van de bovenwettelijke uitkeringen.

Mogen wij nu veronderstellen dat de contractpartijen stil gaan zitten? Ik meen van niet. Zij zullen zich zeker gaan bezinnen op verdere aanpassing van de bovenwettelijke uitkeringen en de uitkeringen uit vrijwillige verzekeringen krachtens collectieve regelingen. Voorlopig zullen wij het moeten doen met een bijgestelde uitwerking op basis van een inkomensbesluit dat in combinatie met de wetstekst in ieder geval nog de opening houdt om te zijner tijd op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, ook wetstechnisch. Er staat immers in de wet dat zo nodig afwijkende regelingen kunnen worden gemaakt. Dat opent toch nog enig perspectief.

Ik kom hiermee ook op het punt van de studiefinanciering dat hierbij in het geding is gebracht. De bewindslieden erkennen dat de aanspraken op grond van de studiefinanciering strikt genomen niet als inkomen in verband met arbeid zijn te beschouwen. Het opnemen daarvan als voorrangregeling valt dan uiteindelijk te scharen onder de wettelijke term 'zo nodig afwijkende regels stellen'. Discussabel was al in de Tweede Kamer het verdisconteren van de rentedragende leningen. Dat is nu terecht opgeheven. Echter, hoe verhoudt zich het leefeenheid-inkomenssysteem eigenlijk tot het zelfstandig recht op een basisbeurs van een studerende als individueel inkomen? De bedoeling was immers dat de student financieel onafhankelijk wordt. De kinderbijslag die terecht

niet wordt verdisconteerd, is voor de studerende vervallen en omgezet in een basisbeurs, die nu afwijkend van de regel 'in verband met arbeid' als inkomen wordt aangemerkt. De ouderbijdrage wordt niet verrekend.

Uit de discussie aan de overzijde van het Binnenhof is duidelijk gebleken dat de relatie met de studiefinanciering in het kader van de inkomensbesluiten nog eens ter dege kritisch moet worden bekeken. De staatssecretaris heeft daar nu al verhelderende mededelingen over gedaan, maar ten aanzien van de basisbeurs krijgen wij toch graag nog enige nadere toelichting.

Ik kom vervolgens op het zogenaamde 1990-amendement dat in artikel 3 een aflopend recht op toeslag heeft gebracht. Daar zitten onbillijkheden in die moeten worden geëlimineerd. De wetgever is nu genooddakt om tijdig vóór 1990 de individualisering van de uitkeringsrechten wettelijk te regelen en die onbillijkheden eruit te halen. Op het departement is een ambtelijke studie bezig, om een en ander voor te bereiden, maar als de nieuwe wetgeving vóór 31 december 1989 in het Staatsblad moet zijn gepubliceerd en wij nagaan welke adviesorganen nog moeten worden geraadpleegd en welke parlementaire procedure nog moet worden doorlopen, moeten wij in feite al eind 1987 de studie met conclusies op tafel hebben, opdat direct daarop gerichte adviesaanvragen naar de adviesorganen uit kunnen gaan. Wij horen graag hoe het tijdspad op dit punt er precies uitziet. Wij zijn wat bezorgd over de goede afloop.

Over de kwestie van de vakantiebonnen heeft de staatssecretaris toegezegd een gesprek te zullen hebben met de Federatie van Bedrijfsverenigingen om een oplossing te vinden. Dat is prima. Wij hopen alleen dat hij dat gesprek voert voordat het inkomensbesluit in kracht van gewijsde gaat.

Ik kom bij de Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, 19258. Destijds bij de wijziging van de Algemene Ouderdomswet hebben wij hier gediscussieerd over de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen op het ouderdomspensioen. Per 1 april 1988 worden deze van kracht. Wij hebben toen aangekondigd dat wij te zijner tijd een principiële discussie over die zaak willen hebben. Met de Toeslagenwet nemen wij nu, als medewet-

gever, een voorschot op die zaak. In het voorlopig verslag hebben wij echter al laten blijken dat de vrijlatingsregeling uit de Toeslagenwet beter is dan de regeling van de inkomensafhankelijkheid bij de gewijzigde AOW. In zekere zin is dit ook achterhaald door discussies aan de overzijde. Wij moeten het echter wel in herinnering houden. Wij wijzen de staatssecretaris er wel op dat wij die principiële discussie nog steeds willen hebben. Aan de overzijde wil men dat ook, zij het mede op andere gronden. Er is ons een beleidsnota in het vooruitzicht gesteld. Die kan ons bij die discussie behulpzaam zijn. Er resten echter nog maar zestien maanden. Wanneer kunnen wij die nota tegemoet zien? Kunnen wij die discussie nog wel zo tijdig houden, dat zij ook zorgvuldig kan zijn?

Ik kom bij wetsontwerp 19259, over de gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden. Wij hebben een overgangsregeling bepleit voor de partners van gelijk geslacht. Immers, ook bij andere wetgeving hebben wij er dikwijls voor gepleit te grote schokken in inkomensachteruitgang op te vangen. Het ligt voor de hand dat wij niet in de Toeslagenwet tijdelijk een soort woningdelersregeling in het leven gaan roepen. Ook in de ABW willen wij geen overgangsregeling hebben die het karakter van die wet aantast.

Het gaat ook niet om opgebouwde rechten, maar om in het verleden toegekende rechten die op zichzelf gunstiger waren dan die voor de gehuwden, dat valt niet te ontkennen. Zij worden nu echter ineens in het nieuwe systeem ingebracht. Wij kennen allemaal de gevallen waarin sprake is van een geweldige terugval in de inkomsten. Wij willen nu dat die schokeffecten worden opgevangen. De staatssecretaris merkt op dat hij in de wetgeving geen handvat heeft om daaraan, door het treffen van een overgangsregeling, iets te doen. In een invoeringswet kan toch zo'n handvat worden opgenomen?

Tijdens de behandeling aan de overkant is op dit punt een amendement ingediend. Dat bevatte echter, naar onze mening, een veel te lange termijn. Bovendien hebben wij met het politieke feit te maken dat dat amendement is verworpen en wij kunnen hier niet amenderen. Het is de vraag of een nieuw voorstel tot wetswijziging om zo'n overgangsregeling wel te maken aan de overkant nog enige kans van slagen heeft. Dat

valt te betwijfelen. De staatssecretaris zegt er niet voor te voelen. Is dat omdat hij verwacht dat het zal worden verworpen of wil hij überhaupt niet meer met wetswijzigingen komen? Wij horen liever van hemzelf waarom hij daar nu niet voor voelt.

Ik kom bij wetsontwerp 19260, de IOAW. De 57½-jarige en ouderen mogen zich volgens deze wet niet blijvend in het buitenland vestigen. Wij hebben begrip voor die regeling, maar is zij niet te formeel, te star? Er zijn uitkeringsgerechtigden met kinderen die zijn geëmigreerd naar Nieuw-Zeeland of naar Canada om daar eens hun geluk op de arbeidsmarkt te beproeven. Nu zijn die ouders arbeidsloos, met een uitkering. Zij willen hun kinderen bezoeken, maar uiteraard willen zij de kosten drukken. Het beste is dan een soort wereldreis te maken. Dat mag niet, want zij mogen maar een beperkte tijd weg zijn. Of zij moeten wachten tot ze 65 zijn en dan kunnen zij zich blijvend vestigen in het buitenland. Is het nu echt niet mogelijk om voor dat soort specifieke groepen wat soepeler op te treden en voor zo'n groep een facilitaire beschikking te maken?

Tot slot kom ik bij de Invoeringswet. Artikel 39, lid d, Hoofdstuk III heeft voor de verzekeraars toch een probleem geschapen in verband met mogelijk regres.

Ik meen dat de staatssecretaris op de hoogte is van hetgeen zij beogen. Het oude systeem kende drie soorten grondslagen. Samenvattend ter wille van de tijd zeg ik, dat er nu een grondslag komt die lager is. Dat betekent dat er hogere claims kunnen worden ingediend. De verzekeraars vragen of daar niet iets aan te doen is.

Mijn eerste vraag is of hun verhaal helemaal juist is en op de juiste veronderstellingen is gebaseerd. Vervolgens is er krachtens artikel 39 een nieuw gereedgeerd artikel 10. In het laatste deel van de zin van lid 6 van dat artikel staat, dat er een nadere en zo nodig afwijkende regel kan worden gesteld om bijv. het veronderstelde regres te voorkomen. Al dan niet in overleg met de verzekeraars is daar misschien een oplossing voor te vinden.

Dan heb ik nog een opmerking over iets dat heel sterk leeft bij oudere werknemers die van de verlengde WWV worden overgebracht in de onderhavige regeling. Materieel gezien is dat een goede regeling. Zij hikken er erg tegenaan

dat de uitkeringsduur met een half jaar is verkort. Dat nadeel komt bij hen hard aan. Als je oud bent en langdurig in het systeem hebt gezeten, kan het je overkomen dat je op het laatste moment nog net wordt aangepakt. Daarom zeggen wij hardop: staatssecretaris, denk er nog eens over na. Het klinkt al te huiselijk om te zeggen: slaap er nog eens een nachtje over.

Wij hebben wetsontwerp 19 606 gelukkig op tijd gekregen. Daarin staan allerlei technische verbeteringen. Allerele passages die mogelijk tot verkeerde interpretaties leiden zijn daarmee verwijderd.

□

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Voor ons ligt ter beoordeling fundamentele wetgeving, wetgeving immers betreffende titels, rechten en claims van burgers of in het algemeen van allen die op het grondgebied van de Nederlandse Staat verblijven. Wij moeten die fundamentele wetgeving behandelen met een kabinet dat na het eerste optreden in de Tweede Kamer nog niet in deze Kamer een politieke legitimatie heeft verkregen.

Is dat dan nodig? Ik denk dat dit inderdaad nodig is. Niet voor niets behandelt onze Kamer geen fundamentele wetgeving met een demissionair kabinet. Moeten wij nu aannemen dat, eenvoudig door het feit dat het kabinet na het debat over de regeringsverklaring aan de overzijde aldaar politiek gelegitimeerd is, het daarmee automatisch in deze Kamer politiek gelegitimeerd is? Ik zie daarvoor noch in de Grondwet, noch in het ongeschreven staatsrecht enige grond.

Ik meen dan ook dat onze Kamer een fout beging toen zij de onderhavige wetsontwerpen agendeerde vóór haar algemene politieke beschouwingen. Het is in onze Kamer een goed gebruik, de algemene politieke beschouwingen aan te grijpen voor het eerste debat nadat aan de overzijde een regeringsverklaring is gepresenteerd. Die algemene politieke beschouwingen worden dan ook niet altijd in oktober of november gehouden.

Die zijn wel eens in februari gehouden, hoewel het begrotingsjaar toen al enige tijd was ingegaan. Wij hadden er ongetwijfeld beter aan gedaan, na de vervroeging van onze algemene politieke beschouwin-

gen naar 11 en 12 november de onderhavige wetsontwerpen voor de week daarna te agenderen. Dat was staatsrechtelijk zuiverder geweest.

Ik acht mij mede schuldig aan de fout, want ik heb er steeds bij gezeten. Ik heb wel iets eerder dan vandaag bedacht dat het eigenlijk fout was, maar ik heb het niet eerder naar voren willen brengen, eenvoudig omdat de data voor de behandeling van de onderhavige wetgeving een politieke aangelegenheid waren geworden.

Er zit achter de stelselherziening een grote tijdsdruk. Waarom eigenlijk? Waarom konden wij niet wat meer tijd nemen voor een stelselherziening, want die wordt toch geacht, bedoeld te zijn voor een heel lange termijn? Of is ze misschien niet echt voor de lange termijn bedoeld? Richten de bewindslieden het oog eerder op 1987 dan op de eeuwwisseling? Invoering per 1 januari 1987 lijkt mijn fractie ook ondanks deze tijdsdruk niet goed haalbaar. De uitvoeringsorganen krijgen minder dan twee maanden de tijd om zich voor te bereiden op de invoering.

In het algemeen hebben bewindslieden – niet alleen bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ook bijvoorbeeld bij Onderwijs en Wetenschappen – de neiging om uitvoeringsorganen te vragen, zich alvast voor te bereiden op wetgeving, zelfs al is die nog niet eens aanvaard door de Tweede Kamer, laat staan door dit Huis. Juist is dit niet. Het kan bij voorbeeld geen financiële consequenties hebben.

Men kan uitvoeringsorganen vragen, zich te oriënteren op nieuwe wetgeving. Vraagt men meer dan wordt het mogelijk dat extra ambtenaren worden aangetrokken, bij voorbeeld vanwege de gevolgen van invoering van verhaalsrecht bij de verlening van bijstand. Als een daartoe strekkend wetsontwerp dan, zoals hier vlak voor de zomer gebeurde, wordt verworpen, zullen de gemaakte kosten toch niet bij het departement kunnen worden gedeclareerd?

Mijnheer de Voorzitter! Leveren deze wetsvoorstellen voor 1987 inderdaad reeds bezuinigingen op? Heeft de regering hiervan een schatting gemaakt? Hoe zit het eigenlijk met de andere doelstellingen. Zoëven zijn die door de heer Franssen met verve naar voren gebracht. Ik doel op de doelstellingen, naast de bezuinigingsdoelstelling. Een betoog,

waarin wordt aangetoond dat dit de wetgeving is die ons rechtsstelsel zal aanpassen aan het structurele karakter van het niet-actief zijn en aan nieuwe maatschappelijke opvattingen over de rol van mannen en vrouwen, zouden wij nog graag horen.

Wij toetsen de herziening van het sociale zekerheidsstelsel aan drie maatstaven, die in het algemeen bruikbaar zijn als het gaat om sociaal-economisch recht.

1. Hebben wij te maken met technisch-juridisch verantwoorde wetgeving?

2. Is de wetgeving sociaal-economisch doelmatig?

3. Is zij zedelijk-politiek gerechtvaardigd? Tussen die drie maatstaven bestaat een onderlinge samenhang. Sprekende over een wetsontwerp op sociaal-economisch terrein zei P. S. Gerbrandy in 1934:

'Tweeërlei dient uitgemaakt; of het billijk is tegenover de onwillige, of het doelmatig voor allen. Het is niet billijk voor de onwillige als het niet doelmatig is voor allen. Het is niet doelmatig voor allen als het onbillijk is tegenover de onwillige.'

Wij kunnen economische doelmatigheid en de publieke gerechtigheid nooit tegen elkaar uitspelen, want die hangen met elkaar samen.

Voor de systematiek houd ik mij intussen aan die drie vraagstellingen, in de eerste plaats gaat het daarbij om de kwaliteit van de wetgeving. De wetsontwerpen die komen uit de sfeer van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, schrijft mr. Noordam in het themanummer 'Stelsel op de helling' van het sociaal maandblad Arbeid, hebben geen glanzende naam.

En inderdaad, ik betwijfel of ik kan zeggen dat zelfs juristen moeite hebben met het begrijpen van deze wetgeving, ik zou misschien moeten zeggen – ik denk dat mevrouw Van der Meer het hiermee eens is – dat juist juristen de grootste moeite hebben met het trachten te begrijpen van wetsontwerpen uit de hoek van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, want juristen gaan meteen op zoek naar de systematiek in de wet, en die vinden ze maar niet.

Vandaar nu een korte inleiding in rechtstheorie. We bevinden ons op het terrein van de economie: het beheer van de produktieve krachten, de produktiebronnen, met onder meer als doel, brood op de plank te krijgen, andere materiële behoeften

te bevredigen en het maatschappelijk welzijn te bevorderen. Wat de rechtssubjecten betreft gaat het daarbij uiteindelijk om de claims, de aanspraken op de goederen en diensten. Een claim ontleent men aan een subjectief recht. Het betekent dat een subjectief recht te gelde wordt gemaakt.

Rechten ontstaan weer uit titels, titels ter zake van het beheer van de productiebronnen. Het gaat dus van titel via recht naar claim. Titels kunnen rechtstreeks zijn geregeld, zoals bij eigendom en andere zakelijke rechten, alsmede bij de beschikkingsmacht over eigen arbeid. Titels kunnen ook indirect zijn geregeld, institutioneel. De titel wordt dan ontleend aan het feit dat men deel uitmaakt van een instituut, een organisatie. Men kan bijvoorbeeld titels ontleenen aan het lidmaatschap van een coöperatie, aan het werken in een onderneming, aan het lidmaatschap van een vakvereniging, maar ook aan de rechtsbetrekking met de Staat.

In deze wetsontwerpen gaat het om tweeërlei: in de eerste plaats om de regeling van titels rechten en claims die worden ontleend aan het verrichten van loonarbeid in de private sfeer, de loonderving, en in de tweede plaats om de regeling hiervan ontleend aan het verblijf op het grondgebied van de Nederlandse staat. Dan hebben we te maken met de minimumbehoefte-functie. Daarbij kunnen vragen gesteld worden als: is de toekenning van de titels juist geregeld?

De heer Van de Zandschulp spreekt in dit verband van 'de personenkring'. Verder: is de omzetting van titels in rechten juist geregeld? Dan gaat het om de stap van de personenkring naar de uitkeringsgerechtigden. En ten slotte: is de omzetting van rechten in claims juist geregeld? Daarbij gaat het om de uitkeringstrekkers, om de omzetting van rechten in geldelijke aanspraken. In alle drie de gevallen zal het recht moeten aansluiten op de maatschappelijke werkelijkheid.

Het recht is niet te definiëren als een reeks van regels, het recht is een proces van maatschappelijke ordening door middel van regelgeving, regelhandhaving en het oplossen van maatschappelijke conflicten. De geschapen regels zijn op z'n best een onderdeel van het rechtsproces.

Zij zijn in elk geval nooit de werkelijkheid zelf. Bij het tot stand

brengen van regels kan het recht niet anders dan abstraheren en fingeren. Daar hebben wij al eeuwen mee geleefd en daar zullen wij zeker nog eeuwen mee moeten leven. Maar het is steeds de vraag, wanneer het gaat om regelgeving: weerspiegelt de fictie de werkelijkheid? Is de kloof tussen fictie en werkelijkheid niet te groot? Zo nee, indien de fictie de werkelijkheid niet weerspiegelt, kan de werkelijkheid zich dan schikken in de fictie? Zal er sprake zijn van aan de regel aangepast gedrag, in de zin van de wet zelve? Dus gericht op de beoogde effecten.

Wordt ook die vraag negatief beantwoord, valt te verwachten dat de werkelijkheid zich niet kan schikken in de fictie, dan krijgen wij te maken met wat ik wil noemen: non-recht. Er is recht, dat de beoogde rechtvaardige effecten kan verwezenlijken. Daarnaast is er onrecht, recht met onrechtvaardige effecten. En er bestaat non-recht. Dat wil zeggen: regels die niet relevant zijn in hun beoogde effecten – want die worden helemaal niet bereikt – maar uitsluitend in de niet-beoogde gevolgen. Het is duidelijk dat in de praktijk het recht merendeels mengvormen vertoont van die drie begrippen: recht, onrecht en non-recht.

Op het terrein van de fiscale en sociale wetgeving, acht ik het non-recht een factor waarover wij ons in toenemende mate zorg moeten gaan maken. Ik doel op de fiscalisering van gedrag en de sociale aanpassing van gedrag. Met andere woorden: wij volgen niet de regel in die zin dat wij blijven doen wat wij deden, maar nu grijpt het recht in en passen wij ons aan aan wat de staat wenste. Neen, wij zorgen dat wij niet langer onder de wettelijke definities vallen. Komt er een tweeverdienersregeling dan zorgen wij of dat wij geen tweeverdiener meer zijn of wij geven onze baan op. Niet beoogde effecten. Komt er een voordeurdelersregeling dan gaan wij over tot scheiding van woonruimte en huishouding.

Wordt de mogelijkheid van een nihil-beding afgeschafte, dan gaan wij over tot de grote leugen van een nieuw concubinaat. Dat zijn voorbeelden van non-recht dat relevant is in de niet-beoogde effecten. Het wordt geschapen door een wetgever die de maatschappelijke werkelijkheid te lijf wil gaan met eigen ficties en daarin geen grenzen kent. Daarbij is overigens de complicatie dat de ene

fictie al gauw weer leidt tot nieuwe ficties in de jurisprudentie en in de nieuwe reparatiewetgeving.

Wel, mijnheer de Voorzitter concreet kan ik op dit punt kort zijn. Zowel de heer Van de Zandschulp als mevrouw Van der Meer hebben veel aandacht besteed aan de wettelijke definities. Zij hebben aangetoond dat het gevaar van non-recht hier opdoemt. Ik beperk mij tot enkele begrippen. Ik noem eerst de loonderving en de definitie van de werkloosheid. Het equivalentiebeginsel richt zich op het arbeidsverleden. 'Voor wat hoort wat.' Dat is in feite strijdig met de verzekeringsgedachte. Uitgaande van de verzekeringsgedachte, zou alleen de hoogte van de premie in aanmerking komen voor een relatie met de hoogte en duur van een mogelijke uitkering. Vanuit de verzekeringsgedachte moet de hoogte van de uitkering gerelateerd zijn aan het werkelijk geleden verlies.

Wij krijgen bij de term 'arbeidsverleden' bovendien te maken met reeksen ficties.

Er bestaat al, naar de erkenning van de regering zelf, een onderscheid tussen feitelijk arbeidsverleden en fictief arbeidsverleden. De heer Van de Zandschulp heeft vanmiddag echter al omstandig aangetoond, hoezeer ook het feitelijk arbeidsverleden fictief is, gebaseerd op bepaalde vooronderstellingen, zoals een 'drie-uit-vijf-eis'.

Staatssecretaris **De Graaf**: Waaruit zou blijken dat er geen equivalentie is in de loondervingsverzekeringen? Ik laat dan even de toeslagwetgeving buiten beschouwing. Het gaat om de loongerelateerde uitkeringen.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): De staatssecretaris heeft mijn betoog toch niet goed gevolgd.

De heer **Franssen** (CDA): Hij is voor zijn examen gezakt!

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Ja, dat is duidelijk. De staatssecretaris heeft het inderdaad nog niet gehaald.

Ik richt mij nu echter op het gevaar van het creëren van ficties en niet op de equivalentie zelf. Ik weet dat de regering dit aan het arbeidsverleden relateert. Mijn stelling is, dat als je vanuit de verzekeringsgedachte opereert, je niet meteen uitkomt bij het arbeidsverleden. De vraag is, als zich een bepaald

ongeval voordoet, of men verzekerd was of niet.

Als men vanuit een oogpunt van publieke gerechtigheid, zoals is aangewezen als de staat zich ermee gaat bemoeien, bepaalde voorzieningen wil treffen, is het voor de hand liggend om te kiezen voor een criterium leeftijd en niet voor een criterium arbeidsverleden. Ik wijs dan nog op één punt met betrekking tot dat arbeidsverleden.

Staatssecretaris **De Graaf**: De wachtgeldregeling bij het overheids-personeel doet toch niet anders. Er is toch een relatie met de diensttijd.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Ik ben niet van plan, ook gezien de tijd, om alle onrechtvaardigheden in de Nederlandse wetgeving onder de loep te nemen. Het is zeker niet zo dat wij door deze wetsvoorstellen een geheel nieuw stelsel krijgen in die zin, dat het niet werkt met begrippen die ook wel in andere wetgeving zijn gebruikt. Ik probeer alleen aandacht te vragen voor de juridische logica van het stelsel. Wat het arbeidsverleden betreft voeg ik daaraan toe, dat daarbij voor de betrokkenen, voor de rechtssubjecten, heel veel kan gaan afhangen van een feitelijke vaststelling. Dit kan van een enkele dag afhangen.

Men heeft dus grote belangen bij een feitelijke vaststelling die – alleen al de ficties in het arbeidsverleden, die bewust door de wetgever zijn aangebracht, maken dat duidelijk – altijd een element van willekeur bevat. Zoals leraren niet graag leerlingen laten zakken op een kwart puntje, zo behoort ook de wetgever ernaar te streven dat mensen niet in volstrekt verschillende rechtsposities kunnen komen, eenvoudig op basis van een dag, een week of een maand.

Nu de Toeslagenwet. Het uitkeringsbedrag vermindert en loopt af tot een minimum. Waarom eigenlijk? Wel, dit heeft te maken met de opvatting van de Nederlandse wetgever dat werkloosheid een tijdelijk verschijnsel is. Werkloosheid is een tijd waarin een inkomensvoorziening moet worden getroffen en tevens werk moet worden gezocht. Vandaar dat in ons stelsel de werkloze in feite de titel van werkzoekende heeft gekregen. Dat kan overigens mislukken. Dan ontstaat er langdurige werkloosheid.

In dit systeem van een tot een minimum aflopende en zelfs onder een sociaal relevant minimum zakkende uitkering, kan dit leiden tot nood. En dan gaan wij van het equivalentiebeginsel over naar een minimumbehoeftefunctie en komt er een Toeslagenwet. De titel die de Toeslagenwet verschafte met betrekking tot toeslag, is alleen dan om te zetten in recht als andere inkomens-titels ontbreken; niet alle, daarover is onlangs aan de overzijde een uitvoerige discussie gevoerd.

Maar voor één inkomensstapel geldt dit zeker wel te weten dat particuliere verzorgingstitel, die wordt ontleend aan het hebben of voeren van een gezamenlijke huishouding met een ander, die zelf over een inkomen beschikt. De rechtsgrond is de zorgplicht, zoals deze wettelijk is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, voor het huwelijk.

In de wetgeving die voor ons ligt, wordt nu deze zorgplicht uitgebreid tot situaties welke niet in het Burgerlijk Wetboek zijn geregeld. Er is, met andere woorden, geen privaatrechtelijke basis voor een, nu, publiekrechtelijk vast te stellen zorgplicht. Waarom niet? Omdat er zorgen bestaan met betrekking tot de draagkracht in verschillende huishoudens. Maar in het fungeren van de zorgplicht voor mensen die een gezamenlijke huishouding voeren met iemand die zelf over inkomen beschikt, begeeft deze wetgeving zich in strijd met de maatschappelijke ontwikkeling, die in de richting gaat van meer mondigheid. Mensen willen zelf uitmaken welke verantwoordelijkheden zij voor elkaar aanvaarden, waarbij één van de mogelijkheden het huwelijk is.

Nu is het een feit dat tussen het huwelijk en andere samenlevingsvormen sociaal-economische ongelijkheid kan ontstaan. Ik noemde al het probleem van de draagkracht. Die andere samenlevingsvormen zijn niet meer te verwaarlozen. Zij zijn niet meer louter marginaal. Wat moet de wetgever doen? Hij kan twee dingen doen: hij kan de gehuwden in dezelfde positie brengen als de ongehuwden, of omgekeerd. Het laatste doet het kabinet. Dan ontstaan er grote problemen. Er ontstonden in de oude wetgeving al problemen, doordat zij in haar gefingeerde zorgplicht werkte met het 'partnerbegrip'.

Bij mensen die in samenlevingsvormen met verschillende andere personen zaten, moest er al heel wat

gefingeerd worden, nog afgezien van de privacyproblemen. Daarom is dit begrip er aan de overzijde uit gehaald, en is de gezamenlijke huishouding aangevuld met wat de heer Linschoten noemde 'de financiële verstremgeling', het over en weer in de kosten delen. Wie overleest, op bladzijde 4720 van de Handelingen van dit zittingsjaar aan de overzijde, wat daarover toen is gezegd, begrijpt het echt niet meer.

Enerzijds meent de indiener van het amendement, dat thans deel uitmaakt van de wettekst, dat het zou moeten gaan om objectieve gegevens; anderzijds, dat die zich pas in de jurisprudentie daadwerkelijk kunnen uitkristalliseren. Wel, indien wij objectieve gegevens zien met betrekking tot financiële verstremgeling, behoort de wetgever deze zelf aan te wijzen en dit niet over te laten aan de jurisprudentie.

Het probleem blijft, zo zegt de heer Linschoten: 'Nooit zullen wij in een wettekst kunnen vastleggen wanneer precies er alleen maar sprake is van het delen van bepaalde elementen in een huishouding en wanneer er inderdaad absoluut sprake is van die gemeenschappelijke huishouding.' Dan zou ik er ook maar niet aan beginnen, als je er van tevoren al zo tegen aankijkt. De heer Linschoten doet toch zijn best, en komt met een paar punten, zoals het samen eten. Je hebt nog niet een gezamenlijke huishouding als je samen eet, ook niet als je regelmatig samen eet.

Als je echter samen een ijskast koopt en die samen gebruikt, dan is er, zo vindt hij, sprake van financiële verstremgeling.

Een soortgelijke vraag valt te stellen met betrekking tot het geven van cadeautjes. Geven de twee mensen in die huishouding ook samen cadeaus aan mensen buiten de huishouding? Zo ja, dan spreken wij van financiële verstremgeling; zo neen dan is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding in de zin van de wet.

Zelfs als deze exercitie nuttig zou zijn – de heer Linschoten meent dat dit soort dingen straks in de rechtspraak zal gebeuren; hij kon het niet, maar de rechtspraak moet dit soort objectieve gegevens allemaal gaan vastleggen – zelfs als dit zou lukken, leidt het toch alleen maar tot non-recht. Als ik weet dat, wanneer ik gezamenlijk met degene met wie ik in één huis woon een cadeau geef,

het rechtsgevolg is dat wij nu verder te maken krijgen met een beperking van de mogelijkheid tot toeslag, dan geven wij gezamenlijk geen cadeaus en dan zorgen wij allebei voor onze eigen ijskast.

De poging van het kabinet om niet in de richting te gaan van de maatschappelijke trend om gehuwden, vanwege het toenemend belang dat gehecht wordt aan mondigheid, in dezelfde positie te brengen als ongehuwden, maar om in de omgekeerde richting te handelen, zal leiden tot een ontlopen van wetgeving en tot een grote hoeveelheid non-recht.

Met dit wettelijke systeem – dit wordt ook omstandig duidelijk gemaakt door professor Van Kessel in het door mij al genoemde thema-nummer – kan ons stelsel van sociale zekerheid onmogelijk een coherent geheel vormen. Om een coherent geheel te kunnen vormen, zou het gebaseerd moeten zijn op verzelfstandiging. Dit is iets anders dan het in de politiek veelal gebruikte woord 'individualisering'. Verzelfstandiging komt niet in strijd met de solidariteit als grondgedachte van een sociaal-verzekeringstelsel.

Veeleer is er hier sprake van verandering in de uitvoering van de staatsolidariteit in gewijzigde maatschappelijke verhoudingen. Wetgeving moet zich immers altijd baseren op de traditie, op dat wat van de ene generatie naar de andere wordt doorgegeven. Dit is een complex van verzorgingsverhoudingen, dat niet simpelweg meer kan worden toegespitst op het gezin. Er is groeiende neiging tot verzorging ook buiten het gezin. Er zijn toenemende problemen binnen het moderne gezin, onder meer tot uiting komende in het aantal malen dat de band verbroken wordt. De wetgever moet zich daar in schikken.

De wetgever zal alles moeten doen om de solidariteit ook buiten het gezin te bevorderen. Maar wat de wetgever niet kan, is het forceren van een zorgplicht. Hij kan dit noch binnen, noch buiten het gezin. De Staat is allereerst verantwoordelijk voor een behoorlijke regeling van de staatsolidariteit. Datgene waarop mensen aanspraak kunnen maken krachtens hun verhouding tot de staat, willen zij tegenwoordig rechtstreeks, op eigen titel, geregeld zien en niet via een ander met wie zij een gezamenlijke huishouding voeren.

Erkenning van de zelfstandigheid van mensen in hun verhouding tot de staat, ook op sociaal terrein, betekent helemaal nog niet een versterking van ik-tendensen. Verzelfstandiging berust niet op toenemend egoïsme, maar op toenemende mondigheid en is derhalve een kwestie van emancipatie. Het spijt mij bijzonder, mijnheer de Voorzitter, dat de portefeuillehouder emancipatiezaken dit deel van mijn betoog niet heeft kunnen volgen. Ik neem echter aan dat de staatssecretaris de minister hierover zal inlichten.

Na de kwesties van loonderving en toeslagen hebben wij in de derde plaats de vraag van de arbeidsongeschiktheid. Het probleem ligt bij de verborgen werkloosheid. De arbeidsongeschikte is in de loop der jaren in een materieel betere positie geraakt dan de langdurig werkloze. Daarbij merk ik nog eens op dat de langdurig werkloze nooit de bedoeling is geweest. Een dezer dagen vroeg ik aan een aantal leden van de Tweede parlementaire delegatie die bij ons op bezoek was, hoe dat bij hen is geregeld.

Wat krijgt iemand die vijf jaar werkloos is in Zweden aan inkomen? Het antwoord luidde – daar bestond geen verschil van mening over – dat er in Zweden geen mensen zijn die vijf jaar werkloos zijn. Als Nederland het Zweedse percentage voor de werkloosheid had, dan bedroeg het totale aantal werklozen in ons land geen 700.000 maar 160.000. Wij kunnen dus niet zeggen dat het probleem absoluut niets met beleid te maken heeft; het heeft er wel degelijk mee te maken.

Als het kabinet zich toch zorgen maakt over het verschil in rechtspositie dan zou men de langdurig werklozen in de positie moeten brengen van de arbeidsongeschikten in plaats van omgekeerd. Om in termen van een rapport te spreken over The social security, unemployment and premature retirement van de ISSA, Genève 1981, is wat de regering doet: levelling down rather than levelling up. In het rapport wordt gevraagd om 'levelling up of the benefits'.

Mijnheer de Voorzitter! Hoe het ook zij, ik kan kort zijn over de maatregelen op dit punt omdat mevrouw Van der Meer over de kwestie van de verdiscontering alles heeft gezegd waarmee ik het eens kan zijn. Naast het onrecht wat in deze maatregel zit, zal het ook een

enorme rompslomp met zich meebrengen. Technisch en juridisch is het afschaffen van de verdiscontering niet zuiver te regelen omdat maatschappelijke realiteit en fysieke of psychische ongeschiktheid samengroeien in één persoon en diens positie in de gemeenschap.

Mijnheer de Voorzitter! De tweede vraag: Is deze wetgeving sociaal-economisch doelmatig? Wij hebben in ons land te maken met 750.000 arbeidsongeschikten en 700.000 werklozen. Het probleem ligt in de financiering van de sociale zekerheid die hiervoor nodig is. Dat probleem is ontstaan doordat het aantal mensen dat een beroep doet op die sociale zekerheid voortdurend toeneemt. De oorzaak daarvan is de voortdurende uitstoot van arbeid.

Er zijn drie mogelijke reeksen van maatregelen om aan dit financieringsprobleem wat te doen:

1. beperking van het aantal mensen met een uitkeringstitel, de personenkring; beperking van het aantal uitkeringsgerechtigden – dat kan door zwaardere eisen te stellen aan de omzetting van titel in recht – en beperking van het aantal claims, hetgeen mogelijk is door de weigeringsgronden te verzwaren;

2. beperking van de hoogte van de uitkering, hetzij naar niveau, hetzij naar tijdsduur;

3. bestrijding van de omstandigheden waaronder mensen gedwongen zijn hun titel om te zetten in recht en hun recht in claims.

Mijn fractie kiest uitgesproken voor dit laatste. Van een fundamentele herziening van het sociale stelsel kan pas worden gesproken als de omstandigheden die geleid hebben tot de groei van het aantal arbeidsongeschikten tot 750.000 en het aantal werklozen tot ongeveer 700.000, worden bestreden. Alleen dan spreken wij van een houdbaar stelsel.

Deze herziening grijpt in in titels, rechten en claims. Ik zal niet zeggen dat deze herziening bij een verdere toename van de werkloosheid niet houdbaar is, want houdbaar is wat wij vinden dat houdbaar is. Maar deze herziening zal niet houdbaar worden geacht. De vicieuze cirkel van 'uitstoot van arbeid betekent stijging van de collectieve uitgaven en stijging van de sociale premies (onderdeel van de arbeidskosten) en dus stijging van de arbeidskosten wat opnieuw tot uitstoot van arbeid leidt' moet worden doorbroken. Dan is er sprake van een fundamentele herziening van het stelsel.

De Gaay Fortman

Ik zal weinig tijd besteden aan deze discussie, want die voeren wij wel op een ander tijdstip. Nu is de wetgeving van de regering aan de orde. Ik wijs er alleen op, dat de PPR-fractie ervoor pleit om de arbeidskosten die de ondernemer calculeert, ingrijpend terug te brengen door iedereen boven een bepaalde leeftijd een uitkeringsrecht te verschaffen (het zogeheten basisinkomen) en daarboven de mogelijkheid om inkomen uit arbeid te verwerven.

De Voorzitter: Als ik even mag onderbreken: indien ik goed geluisterd heb, bent u nu nog pas aan uw tweede punt toe.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Ik ben aan mijn laatste blz. punten toe.

De Voorzitter: Juist. Anders ben ik bang dat u nu zelf een fictief getal heeft opgegeven.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Dat is altijd het risico wanneer men van punten spreekt en niet van een uitgeschreven tekst. Maar, mijnheer de Voorzitter, u zult het mij niet kwalijk nemen dat ik een grote voorkeur heb voor het eerste. Ik denk ook dat het blijft behoren tot de rechten van een parlementariër om iets anders te doen dan voorlezen of voordragen.

De Voorzitter: Jazeker, maar dat is ook niet het punt dat ik ook maar in de verste verte zou afkeuren. Het gaat er nu om, dat u hebt opgegeven: 30 minuten. De magen beginnen al lichtelijk te knorren; dat komt er nog bij.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik houd rekening met uw opmerking.

De minimumbehoeftefunctie moet in een verantwoord en houdbaar stelsel beperkt zijn tot een werkelijk vangnet, want alleen op die manier kan men een harde aanpak voorkomen. De groep die echt een beroep moet doen op de staatssolidariteit vanuit haar behoefte, moet zo klein mogelijk zijn. Dan zal het systeem meer in staat zijn om zich te richten op het behoud van het zelfrespect van deze mensen. Want het gaat bij hen om een recht, en zij verdienen respect.

De derde vraag was, of het stelsel politiek gerechtvaardigd is. Hierbij

komt het aan op de politiek-sociale visie. Hier ligt de eerste reden waarom ik de voorkeur gaf aan het houden van de algemene beschouwingen voor de behandeling van deze wetgeving in plaats van erna. Mijn politiek-sociale visie op de herziening van het stelsel geef ik vanuit een aantal beginselen. Ik maak een aantal opmerkingen over een viertal beginselen.

Het eerste beginsel is eenvoud. Mensen moeten hun rechten kunnen kennen. Daarmee begint elk rechtssysteem. Je hebt eigenlijk nauwelijks een titel als je er niet van kan weten. Bij deze wetgeving ontstaat een groot informatieprobleem dat niet alleen kan worden opgelost door de informatica. Want de computer kan wel rekenen maar niets uitleggen. Hij kan wel berekenen waar ik recht op heb. Dan komt hij op mijn claim en mijn uiteindelijke aanspraak. Maar hij kan mij niet uitleggen, waarom ik daarop recht heb. Het systeem moet eenvoudig zijn.

Het tweede beginsel is dat van de houdbaarheid. Ik heb het daarover reeds gehad bij bespreking van de vraag naar de sociaal-economische doelmatigheid.

Het derde beginsel is dat van de verdelende rechtvaardigheid. Is het stelsel billijk of zijn er onbillijkheden? In dit stelsel is sprake van een aantal onbillijkheden die het voor mijn fractie niet aanvaardbaar maken. Ik noem dan onbillijkheden met betrekking tot deeltijdwerkers, met name de kleine deeltijdwerkers.

Zij worden nog steeds ongelijk behandeld. Bestaande onrechtvaardigheden, bij voorbeeld met betrekking tot thuiswerkers en de door de heer Van de Zandschulp genoemde Alfa-hulpen, blijven bestaan. Ik zie ook onbillijkheden in de wijze waarop een verandering in rechten en titels tot stand wordt gebracht met betrekking tot partners van gelijk geslacht. De heer Van Dalen heeft hier zoëven op gewezen. Ik zie onbillijkheden in de nog steeds bestaande ongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Het verzorgingsforfait voor de thuis blijvende verzorger is niet op 100% gesteld. Het voldoen aan de drie-uit-vijf-eis zal voor vrouwen in het algemeen moeilijker zijn. Ik zie ernstige onbillijkheden in de behandeling van de arbeidsongeschikten. Ik verwijs hierbij naar hetgeen mevrouw Van der Meer daarover heeft opgemerkt. Het gaat dan in het

bijzonder om de nieuwe gehandicapten en de vroeg-gehandicapten.

Het vierde en laatste beginsel is de sociale gerechtigheid. Het gaat bij een stelsel van sociale zekerheid dat zich moet bezighouden met een minimumbehoeftefunctie, om de visie op armoede. Nu is armoede in de loop der jaren en wellicht ook vandaag nog op drie manieren beschouwd: als rebellie en verstoring van de openbare orde, als nood en als onrecht. De armen zouden de maatschappelijke orde bedreigen en moesten daarom vroeger in armenhuizen worden geborgen. Die visie bestaat bij ons niet meer. Al in 1905 schrijft S. J. R. de Monchy in zijn proefschrift:

'Beveiliging van de maatschappij tegenover haar arme leden kan dan ook niet meer het hoofddoel zijn. Die leden zelve behoren allereerst beveiligd te worden.'

De mensen die in de positie komen dat zij een beroep moeten doen op zo iets als een Toeslagenwet, zijn de mensen die beveiligd moeten worden. Zij moeten beveiligd worden tegen sociaal-economische ongelijkheid. Armoede is het produkt van sociaal-economisch ongelijkheid. Vandaar dat ook de benadering van armoede als nood te kort schiet. Dan gaat het namelijk om een absoluut in plaats van een relatief criterium.

De grote winst van de Algemene Bijstandswet was dat die de noodzakelijke kosten van het bestaan relateerde aan de maatschappelijke ontwikkeling. Mevrouw Klompé die wij vandaag herdachten, zei in dat verband: het bloemetje op tafel hoort er wel bij! Van de discussies over de vraag of zulke mensen een telefoon moeten hebben of een krant of dat zij elkaar wel cadeautjes moeten geven op verjaardagen, waren wij in 1965 af met de Algemene Bijstandswet. De vraag is dan ook – deze vraag gaat deze wetgeving te boven – hoe het zit met de maatschappelijke ongelijkheid in ons land. Zijn er niet wat te veel tendensen die leiden in de richting van een vergroting van de verschillen?

De heer Franssen heeft zich ernstig beklaagd over de kerken. Er is vorige week bij de aanbidding van het appél door de vertegenwoordiger van de Raad van Kerken geweest op het gevaar van toename van sociale spanningen als de maatschappelijke ongelijkheid groeit. Wat hij miste was een beredeneerde visie op sociale zekerheid vanuit het beginsel van de sociale rechtvaardigheid.

Als de heer Franssen zich beklagt over de kerken, zal hij moeten voldoen aan het verzoek van de kerken om deze visie, want wij praten over iets dat voor lange termijn bedoeld is, op titels, rechten en claims van mensen te beredeneren vanuit de sociale gerechtigheid. Het oud-testamentische begrip daarvoor is de *tsedâqâ* en de rechtvaardige heet bij de Joden een *tsaddyk*. De *tsaddyk* is hij die de aanspraken van de armen erkent, louter en alleen omdat die aanspraken voortkomen uit nood. Met andere woorden, sociale rechtvaardigheid betekent nood scheidt recht. Nood is relatieve nood. Als mijn positie een veel betere is dan die van een ander, heeft die alleen al daardoor een aanspraak op datgene wat ik rekende tot het mijne.

De heer **Franssen** (CDA): Wat ik in het bijzonder als grievend ervaren heb, is dat de kerken naar mijn mening onvoorzichtig zijn met de suggestie wie wel of niet goed christen is. Zij wekken de indruk dat degenen die vanuit volle overtuiging menen dat zij de maatschappij en de uitkeringsgerechtigden met een andere weg dan volgens de mening van de kerken, het beste dienen, geen goede christenen zouden zijn. Zij zouden in de leer moeten gaan de historie van de kerken om te zien hoe vaak kerken zich op dat terrein vergist hebben, jammer genoeg ook de mijne.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Ik weet niet of de heer Franssen de kerken recht doet, maar ik deel zijn mening dat als iets niet zinvol is, het wel is het met elkaar in discussie gaan over de vraag wie christen is, laat staan een goed christen. In de handelingen van apostelen staat dat vanaf een bepaald tijdstip de anderen hen christenen gingen noemen. Christenen zijn mensen die door anderen christenen worden genoemd.

Terugkomend op het begrip 'sociale gerechtigheid' en daarmee afsluitend, lijkt mij de kern te liggen in 'the survival of the weakest'.

De vergadering wordt van 19.26 uur tot 21.05 uur geschorst.

□

De heer **Heijmans** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik begin met een citaat:

'De manier waarop de systemen van sociale zekerheid in een fluctuerende economie en tegen de achtergrond van in beweging zijnde sociale waarden op de proef worden gesteld, moet onherroepelijk leiden tot vragen over de doeleinden en de mogelijkheden van deze systemen. De hervorming van de sociale zekerheid is dagelijks aan de orde, hoewel ze in het algemeen nog geen feit is geworden. De laatste jaren waren eerder een periode van incubatie, gedurende welke de debatten over de hervorming van de sociale bescherming en de toekomst van de verzorgingsstaat buiten de kring van de specialisten en in de politieke arena zijn terecht gekomen en een weerklink hebben gevonden in de partijen en in de verkiezingscampagnes. Slechts de toekomst zal ons leren of de op deze wijze opgeroepen gedachtenwisseling zal leiden tot belangrijke structurele veranderingen.'

Het is een citaat uit het rapport 'Ontwikkelingen en stromingen in de sociale zekerheid 1984-1986', uitgebracht door de secretaris-generaal van de Internationale Associatie voor Sociale Zekerheid ter gelegenheid van de algemene vergadering, gehouden in Montréal van 2 tot 12 september van dit jaar.

Ik heb voor ons aller gemak de tekst in het Nederlands vertaald. Ik vraag u echter, mijnheer de Voorzitter, om de geautoriseerde Franse tekst als noot in de Handelingen op te nemen.

De **Voorzitter**: Dan kunnen wij uw vertaling controleren!

De heer **Heijmans** (VVD): Ja, dat kunt u dan doen. Ik wacht uw rapportcijfer af!

De **Voorzitter**: Schoolmeesters blijven schoolmeesters.

De heer **Heijmans** (VVD): Inderdaad.

De **Voorzitter**: Ik neem aan, dat tegen het opnemen van een noot in de Handelingen geen bezwaren bestaan.

[De noot is opgenomen aan het eind van deze weekeditie].

De heer **Heijmans** (VVD): Voorzitter! Zoals de heer Franssen al heeft gedaan, zou ook ik graag deze beschouwing willen beginnen met een woord van waardering voor het

vele werk dat de staatssecretaris en zijn ambtenaren hebben moeten doen om te bereiken dat vandaag, morgen en volgende week in dit Huis de afsluiting kan plaatsvinden van de parlementaire debatten over de stelselherziening. Vele uren en vele weekeinden zijn eraan besteed.

Er zijn, zoals dat heet, heel wat hersens gebroken, niet alleen die van de bewindsman (ik praat namelijk niet over 'bewindspersoon') en zijn directe helpers, maar ook van hen die meer op afstand hebben meegedacht en meegewerkt: de leden van de SER, van de SVR, de medewerkers van de bedrijfsverenigingen en van de sociale diensten.

Wie de Handelingen van de overzijde van het Binnenhof over de stelselherziening naleest, komt als eerste indruk het gezegde (en dan kwantitatief omgekeerd) van de ene dwaas en de vele wijzen voor ogen. Ik wil hiermee zeker niet suggereren dat de vraagzijde in kwalitatieve zin uit personen van de eerste denominatie bestond. Laat ik met nadruk zeggen dat ik grote waardering heb voor de manier waarop de Tweede Kamer - en ik sluit de toenmalige (en hedendaagse!) oppositie daarbij beslist niet uit - ondanks de druk van de tijd de wetsontwerpen diepgaand en indringend heeft behandeld. De door dat Huis geuite wensen, al dan niet alvorens in een amendement te zijn gekristalliseerd door de staatssecretaris overgenomen, zijn over het algemeen zodanige verbeteringen dat de stelselherziening voor mijn fractie meer aanvaardbaar is geworden.

Hiertoe draagt bovendien bij de brief van de staatssecretaris van 22 oktober. Ik weet dat het puur slecht van mij is (en verontschuldig mij er ook voor), maar ik heb uit het stenografisch verslag van de bijeenkomst met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de overzijde van het Binnenhof met enig genoegen gelezen hoe de staatssecretaris verstrikt raakte in de consequenties van zijn eigen theorieën.

Ik kom hier overigens nog op terug. Ik wil hier graag mijn waardering uitspreken voor het feit dat hij hieruit de enig juiste gevolgtrekking heeft gemaakt, namelijk een aanpassing van het oorspronkelijke inkomensbesluit. Deze verstandige beslissing neemt echter niet weg dat de 'wijsheid' van de 'aanbodzijde' ook enige relativering behoeft. Dit zal

ik in het vervolg van mijn verhaal trachten duidelijk te maken.

Wie, zoals ik de vorige maand in Montréal, de periodieke gelegenheid krijgt om over de grenzen van onze nationale zekerheid te kijken, komt telkens weer tot de op zich niet zo opzienbarende ontdekking dat deze grenzen beslist niet gesloten zijn. 'Développements et tendances', om de titel van het driejaarlijkse verslag van de secretaris-generaal Vladimir Rys van de AISS, de Association Internationale de la Sécurité Sociale te citeren, houden niet op bij de grenzen van een land.

Uit de verscheidene in Montréal uitgebrachte rapportages blijkt dat óf de uitkeringen óf de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering óf beide in verscheidene geïndustrialiseerde landen met een vrije markt zijn verlaagd, resp. verscherpt. Mede tegen deze achtergrond verliezen de in de stelselherziening opgenomen bezuinigingen en ombuigingen veel van hun ogenschijnlijke hardheid.

Ik hoop, mijnheer de Voorzitter, dat u mij vergeeft dat ik in mijn verhaal meermalen zal teruggrijpen op die in Montréal gehouden 22e Algemene Vergadering van de AISS, omdat de daar behandelde thema's zo wonderwel aan de nu voor ons liggende wetsontwerpen een internationale dimensie toevoegen. Rys stelt dat het gemeenschappelijk uitgangspunt in diverse landen de vaststelling is dat de sociale zekerheid is ontstaan en zich heeft ontwikkeld in een klimaat van economische groei en volledige werkgelegenheid, en dit alles heeft de sociale zekerheid een niet meer aan de tegenwoordige situatie aangepaste omvang gegeven.

Ik breng in herinnering dat bij de totstandkoming van de WAO, medio zestiger jaren, het oorspronkelijk beoogde uitkeringspercentage van 70 is verhoogd tot 80, omdat het financieel gemakkelijk was op te brengen. Ik heb de geschiedenis hier wel eens verteld. De toenmalige minister Veldkamp kreeg twee adviezen, het ene inhoudende een uitkeringspercentage van 80 met een minimale arbeidsongeschiktheid van 25%, het andere met als inhoud een uitkering van 70%, met een drempel voor de arbeidsongeschiktheid van 15%. Veldkamp koos, gedekt door Zijlstra's commentaar: 'Het kan lijden', voor 80 en 15. Zij zullen er nu wel spijt van hebben.

Van meer actueel politiek belang is het feit dat ondanks de omstandig-

heid dat de stelselherziening door de Kamer aan de overzijde vlak vóór de verkiezingen werd behandeld en ondanks het gegeven dat de oppositie deze herziening mede tot inzet van de verkiezingen heeft gemaakt, de regeringscoalitie haar meerderheid ruimschoots heeft behouden. Moed wordt gelukkig nog steeds beloofd.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie, na deze electorale legitimatie, weinig behoefte heeft om nader in te gaan op dit aspect van de aan de orde zijnde wetsontwerpen. Dit betekent geenszins dat wij geen begrip hebben voor het verweer tegen een achteruitgaan in inkomsten voor een gedeelte, een klein gedeelte van de uitkeringsgerechtigden en voor hen, die straks uitkeringsgerechtigden zullen worden. Natuurlijk zijn er schrijnende gevallen, het werd ons in de hoorzitting nogmaals duidelijk. Dit neemt echter niet weg dat nu moet worden ingegrepen om straks nog te kunnen betalen.

Er zijn grenzen in zicht gekomen, waarbuiten de spankracht van onze economie ruïneus verslapt en er zijn grenzen aan de solidariteit in onze samenleving die niet ongestraft kunnen worden uitgewist. Wij behoeven maar te denken aan de vlucht in het zwarte en grijze circuit. De beste bestrijding van de werkloosheid of, meer in het algemeen, van sociale onvolkomenheden – het is in dit Huis meermalen gezegd – is een versterking van onze economie. Een onmisbaar hulpmiddel hiervoor is het terugbrengen van de collectieve druk.

Uit de laatste cijfers in het kader van de begroting voor 1987 is het nogmaals duidelijk geworden dat we op de goede weg zijn. De sociale zekerheid draagt hierin niet onbelangrijke mate toe bij. Voor het eerst sinds zeer vele jaren dalen de uitgaven enigszins en er tekent zich, zo leert ons de Financiële Nota Sociale Zekerheid, een toekomstige stabilisatie af. Dat komt gedeeltelijk door wat de staatssecretaris noemt een terughoudend beleid, maar ten dele ook – en dat is verheugender – door betere perspectieven op de arbeidsmarkt.

Het moet mij van het hart – hiermee sluit ik aan op wat de geachte afgevaardigde de heer Franssen heeft gezegd – dat juist tegen deze achtergrond de opvattingen van de kerken, zoals weer bleek tijdens de hoorzitting, tot enige teleurstelling moeten leiden. Van instanties die hun

bestaansrecht ontleen aan doelstellingen op (voor ieder hopelijk) lange termijn had ik meer een visie in perspectief verwacht en minder emotie over wat zonder een al te evenwichtige onderbouwing als een misstand wordt gepresenteerd. Het zij zo!

Het neemt allemaal niet weg dat het proces van uitdunning uitermate pijnlijk is. Wij hebben – en dat is naar mijn mening ons aller tekortkoming geweest – in de zestiger en de zeventiger jaren de begrippen welvaart en welzijn zonder enige terughoudendheid opgenomen in de uitgangspunten van ons maatschappelijk en zedelijk denken en daarmee in ons stelsel van sociale zekerheid.

In het 'moto' dat ik dit verhaal heb meegegeven staat, dat de manier waarop de systemen van sociale zekerheid in een fluctuerende economie en tegen de achtergrond van in beweging zijnde sociale waarden op de proef worden gesteld onherroepelijk moet leiden tot vragen over de doeleinden en de mogelijkheden van deze systemen.

Het reeds genoemde verslag van de secretaris-generaal gaat in een voortreffelijke analyse – de staatssecretaris moet het beslist bestuderen – in op die in beweging zijnde maatschappelijke waarden en normen, na eerst te hebben vastgesteld – dat is ook actueel in onze discussies – dat de sociale zekerheid zich noodzakelijkerwijze moet aanpassen aan de ontwikkeling van waarden en zeden, en dat zij zich moet verzetten tegen de kritiek, dat het aanvaarden van een maatschappelijk feit, bijvoorbeeld het ongehuwd samenwonen, gelijk staat aan het aanmoedigen ervan.

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie opgemerkt, dat zij in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting op de nieuwe Werkloosheidswet een meer principiële beschouwing over de rechtsgrond van de stelselherziening heeft gemist. De staatssecretaris gaat in zijn antwoord uitvoerig op dit vraagstuk in. Ik ben hem daar erkentelijk voor. Hij verwijst naar de gespreksnotitie over de herziening van het stelsel en hij zegt dat de hierin opgenomen beschouwingen en overwegingen ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes. En wat de in het verleden gevoerde discussies over de rechtsgronden betreft: zij gingen met name over het verplichtend karakter van de sociale verzekeringen en dit vraagstuk staat nu niet ter discussie.

Ik heb er geen behoefte aan om de uitvoerige debatten uit het verleden over dit vraagpunt te doen herleven. Zij passen waarschijnlijk ook niet meer zo in deze tijd, waarin het 'doen' nu eenmaal meer aandacht schijnt te krijgen dan het 'denken'. Maar ik vraag mij toch wel af of de staatssecretaris zich niet al te gemakkelijk aan de principiële aspecten van de stelselherziening onttrekt, of hij niet al te pragmatisch opereert.

Zo gaat hij voorbij aan de de in de jaren van overvloed geformuleerde rechtsgrond van de WAO, boeiend behandeld in de memorie van toelichting op wetsontwerp 7 171, die toen mede werd gevonden in de uitgangspunten van zelfontplooiing en gelijke kansen. Die zedelijke beginselen van toen zijn niet meer of niet alleen meer de beginselen van nu. Zij worden bovendien anders beleefd. Steeds sterker komt het individu met zijn als groter ervaren persoonlijke verantwoordelijkheid centraal te staan. Het uitgangspunt van de gelijke kansen heeft zich sterk geconcentreerd, onder invloed van emancipatorische bewegingen, op gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Mede tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen, maar uiteraard ook als gevolg van de situatie op de arbeidsmarkt, zijn de verhouding en de relatie tussen betaalde en onbetaalde arbeid meer in de aandacht gekomen.

Hiermee hangen samen de in de voorgaande decennia gevoerde gedachtenwisselingen over eventuele veranderingen in de arbeidsethiek. Kan er geen verband worden gelegd tussen het onderwerp van deze discussies en de veranderde waardering voor minder vaste arbeidspatronen, zoals uitzendwerk of werken in deeltijd? Is er misschien ook een causaal verband tussen de herwaardering van het schaarse goed arbeid in de laatste jaren en de opvatting dat werk gaat boven inkomen?

Ik bracht zojuist de opvatting naar voren dat de stelselherziening zich moet aanpassen aan de ontwikkeling van waarden en normen en dat het aanvaarden van een maatschappelijk feit niet gelijk staat met het aanmoedigen hiervan. Deze stelling leidt tot twee vragen. De eerste luidt: waarom heeft de staatssecretaris zijn visie niet gegeven op de in het nieuwe stelsel centraal staande minimumbehoeftefunctie, tegen de achtergrond van de door mij genoemde en in de

werknemersverzekeringen voor het laatst geformuleerde rechtsgrond: ontplooiing en gelijke kansen? Oftewel: moet en zo ja, hoe kan in een tijd van versobering aan deze laatste uit de vette jaren daterende begrippen een nieuwe inhoud worden gegeven?

De tweede vraag luidt: is het nieuwe stelsel richtinggevend of volgt het slechts maatschappelijke ontwikkelingen? Is het karakter van deze herziening aanvaardend of is het aanmoedigend? Wordt, als dit laatste het geval zou zijn, daarmee niet impliciet een nieuwe rechtsgrond geschapen?

Mijnheer de Voorzitter! Wie zich in de schaduw van een fluctuerende economie en van in beweging zijnde sociale waarden bezighoudt met onze systemen van sociale zekerheid – dat doen we op dit moment toch – moet vragen stellen, zo citeerde ik, over hun doelstellingen en mogelijkheden. In een fundamentele discussie hierover kan dan naar mijn mening niet worden ontkomen aan het bepalen van de positie van de sociale zekerheid in het maatschappelijk denken. Ik mis de visie van de staatssecretaris hierop.

Veldkamp heeft in zijn eind 1978 uitgesproken Leidse Rede 'Afscheid van de verzekeringsgedachte' wél een poging gedaan. Hij schetst hierin hoe het de wetgeving van Bismarck is geweest, die aan het eind van de vorige eeuw de verzekeringsgedachte met strikte causaliteitsbetrekkingen tussen risico en premie, tussen risico en uitkering en tussen premie en uitkering koos voor de dekking van uitzondering zware risico's voor werknemers.

In de loop van de tijd raakte, aldus nog steeds Veldkamp, de wetenschap in twijfel of de sociale verzekering wel een echte verzekering was. De hooggeleerde auteur komt tot de conclusie dat 'het mij dan ook belangrijk (lijkt) vast te houden aan de principiële doelstelling om bijzondere verantwoordelijkheid te leggen op degenen die bij de sociale zekerheid betrokken zijn, maar binnen het systeem van de sociale zekerheid af te stappen van het gekunstelde verzekeringsbegrip om daardoor ruimte te scheppen voor een meer coherent en vereenvoudigd systeem.'

Het was een op het eerste gezicht niet geheel onaantrekkelijke gedachte, die mij aanvankelijk wel aansprak, maar wijlen Koos Rietkerk, die ik in

grote dankbaarheid als mijn belangrijkste leermeester op het terrein van de sociale zekerheid beschouw, heeft mij toen indringend gewaarschuwd. Het prijsgeven van de verzekeringsgedachte ontnemt, zo zei hij, sociale partners hun verantwoordelijkheid en dat leidt tot ongewenste situaties. Dit leek een behoudende opmerking, maar nu blijkt weer eens dat Rietkerk verder zag dan het aanstaande moment.

Op de Algemene Vergadering in Montréal werd nadrukkelijk aangedrongen op het handhaven van de verzekeringsgedachte en in het Liber Amicorum dat over enkele weken verschijnt ter gelegenheid van het afscheid van Veldkamp als hoogleraar, neemt prof. E. P. de Jong de voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad, stelling tegen deze Leidse intrede. Met zijn toestemming geef ik enkele opmerkingen en citaten uit die artikel. Zo hoor je in dit Huis dan ook nog eens een nieuwtje! Zo schrijft hij:

'Ten aanzien van financiering, organisatie, toezicht en beheer van de volksverzekeringen kan op basis van feiten niet gezegd worden dat de verzekeringsgedachte thans van geringere betekenis is dan in 1978. Het antwoord voor de werknemersverzekeringen moet onmiskenbaar ontkennend luiden. De betekenis van de verzekeringsgedachte is voor de werknemersverzekeringen stelling niet afgelopen.'

Mijnheer de Voorzitter! Van welk belang voor de bepaling van de positie van onze sociale verzekeringen is de verzekeringsgedachte met de door Veldkamp genoemde strikte causaliteitsbetrekkingen? Zij speelt een belangrijke rol bij de beantwoording van de – politieke – vraag of wij een op die gedachte geënt stelsel willen handhaven, met uitzicht op eventuele gehele of gedeeltelijke privatisering ervan, dan wel of wij de sociale zekerheid willen 'nationaliseren'

De opvatting van mijn fractie hierover zal duidelijk zijn. Zij vindt steun in het genoemde artikel van De Jong. Ik geef nog een ander citaat:

'Zo kan als benadering worden gekozen dat de overheid het aanbod van sociale zekerheid realiseert en voor haar rekening neemt. Kenmerkend voor een dergelijk stelsel is de dominerende rol van de politieke en bureaucratische besluitvorming, waarbij de financiering uit de algemene middelen plaatsvindt en er

geen directe relatie bestaat tussen financiering enerzijds en risico en prestaties anderzijds. Een dergelijke benadering staat haaks op de historische ontwikkeling van het sociale-verzekeringsstelsel en is strijdig met maatschappelijke opvattingen te dezen aanzien. Ik zou trouwens ook niet goed weten, welke meerwaarde aan de sociale zekerheid zou toekomen indien de verzekeringsgedachte plaats zou maken voor de zojuist aangeduide benadering. Sterker, de kans dat aan de sociale zekerheid vreemde overwegingen haar kwaliteit en kwantiteit zouden bepalen, neemt in die benadering aanzienlijk toe.'

Voorzitter, ik geloof dat die aan de sociale zekerheid vreemde overwegingen en de realisering daarvan nu al, in het huidige stelsel zijn binnengeslopen of dat ze op het laatste moment nog geweerd zijn. Rys waarschuwde hier drie jaar geleden al tegen, toen hij in zijn verslag voor de in 1983 in Genève gehouden algemene vergadering van de AISS zei dat een van de meest negatieve gevolgen van de economische recessie de verzwakking van de onafhankelijke positie van het stelsel van sociale zekerheid is. De minister van Financiën, aldus nog steeds Rys, en andere niet hierbij betrokken departementen gaan een steeds belangrijker rol spelen in de politieke beleidsvorming ter zake.

Nu gebiedt – tussen haakjes – de eerlijkheid, aan de verzekeringsgedachte in ons stelsel geen absolute betekenis toe te kennen, in die zin dat het volkomen gelijkwaardig aan het particuliere systeem zou zijn. Er is allereerst het verplichte karakter, dat aan het sociale-verzekeringsstelsel een hogere mate van solidariteit geeft. Zijn publiekrechtelijke aard geeft bovendien de mogelijkheid van verlaging van of verschuiving in prestaties – het is de laatste jaren gebeurd en het is een onderdeel van het nieuwe stelsel – zonder de bij de particuliere verzekeringen bestaande mogelijkheid van het opzeggen van de polis, hoewel, zo relateert De Jong, de juridische contractvrijheid gering is.

In de particuliere sector is ook de scheiding tussen risico- en opbouwverzekering zowel aan de kant van de uitkeringen als in de collecterende sector scherper. De voorzitter van de SV constateert dan ook dat de sociale verzekering en de particuliere privaatrechtelijke verzekering veel

gemeenschappelijk hebben, al is dat gemeenschappelijke element verschillend uitgewerkt.

Voorzitter, ik kom terug op de aan ons stelsel vreemde overwegingen, zoals De Jong het noemde, en op de belangrijke rol van 'niet hierbij betrokken departementen' in de politieke besluitvorming, zoals Rys het zei. Ik noem hierbij het volgende.

1. De omstandigheid dat de overheid op grond van overwegingen van financiële of inkomenspolitieke aard bijdragen uit de schatkist in de sociale fondsen stort of al naar gelang de omstandigheden deze financiële steun terugtrekt. Dit maakt het de fondsbesturen niet goed mogelijk, op wat langere termijn een verantwoord beleid te voeren. Naar mijn mening behoren rijksbijdragen eigenlijk niet thuis in de sociale verzekeringen. Dat ze nu grotendeels zijn teruggenomen, stemt tot voldoening, maar zal hierbij sprake zijn van bestendig beleid?

2. Het feit dat de overheid in afwijking van adviezen premies hoger of lager vaststelt, ook weer op grond van economisch/financiële of inkomenspolitieke overwegingen. Ook hiermee wordt naar mijn mening inbreuk gepleegd op de verantwoordelijkheid van de sociale partners.

3. De tendens van de laatste tijd om met name de hoogte van de werkgeverspremies voor de werkloosheidsverzekering afhankelijk te maken van de inspanning op het terrein van de bestrijding van de werkloosheid. 'Premies worden geheven om uitkeringen te financieren' is misschien een wat al te ongenueanceerde stelling, maar hier staat tegenover dat de sociale verzekering, na eerst onderdeel te zijn geworden van inkomenspolitiek en vervolgens van crisisbestrijding, nu wordt betrokken bij het arbeidsmarktbeleid.

De bestrijding van de werkloosheid vraagt om onorthodoxe maatregelen en als zodanig kan dit nieuwe element worden aanvaard. Het gevaar is echter dat een tijdelijke maatregel uitgroeit tot een structurele. In dit verband zijn de uitspraken van de staatssecretaris niet bemoedigend. Hij heeft immers in dit Huis het gebruik van sociale premies onomwonden en principieel, en dus niet alleen als een tijdelijke, bijzondere maatregel, aanvaardbaar genoemd bij de bestrijding van de werkloosheid.

4. Aanleiding tot onzekerheid over de vraag of de staatssecretaris recht

in de sociale leer is, zijn de aanvankelijke voornemens tot het invoeren van een glijdende schaal en de halfjaarlijkse afbouw van de uitkeringen ingevolge de nieuwe werkloosheidswet. Hij stelt nu wel, dat de loondervingsfunctie in het nieuwe stelsel is gebaseerd op equivalentie en individualisering, maar hij zegt er niet bij dat dit uiteindelijke resultaat hem is afgedwongen. Zijn aanvankelijke verdediging van die schaal en die stapjes rechtvaardigt toch wel het vermoeden dat principia en uitgangspunten hem wat minder na zijn dan..... En dat mag de staatssecretaris zelf naar eer en geweten invullen!

Waartoe leidt dit alles? Mijn fractie wijst – ik zei het reeds – 'nationalisatie' van de sociale zekerheid op principiële en praktische gronden af. De – nu bestaande – gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en sociale partners leidt echter tot een situatie waarin die zekerheid niet – of niet meer – als een tot op grote hoogte zelfstandig subsysteem in onze nationale huishouding opereert, maar ze dreigt steeds meer te integreren in het macro-financiële en economische beleid, met bovendien een toevoeging van aan haar wezen toch wat oneigenlijke doelstelling: inkomens- en arbeidsmarktbeleid. In de ogen van mijn fractie versterkt deze ontwikkeling de roep om een grotere zelfstandigheid van het systeem.

Mijn partij staat, en ik wijs er met nadruk op, inzake privatisering van het stelsel niet alleen. Nationaal – denk aan het 'verlichte trio' in de PvdA – en internationaal spelen ook op dit terrein dezelfde problemen een rol. Rys wijst in zijn slotwoord van de laatste Algemene Vergadering van de AISS met nadruk op de mogelijkheid om bovenminimale uitkeringen te privatiseren. Van der Meulen, oud-voorzitter van het CNV, heeft er nog een schepje bovenop gedaan.

In een afscheidsinterview in 'De Werkgever' van het NCW (18 september 1986) zei hij: 'Als een nieuwe verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers samen zie ik het beheer en de uitvoering van de werknemersverzekeringen, zoals de Ziekwet, de Werkloosheidswet en de Wet Arbeidsongeschiktheid. Dan zullen we zelf de hoogte van premies en uitkeringen en de duur van de uitkeringen moeten vaststellen'.

Dit standpunt houdt naar mijn mening in dat niet alleen de uitvoering en het beheer, maar ook de regelgeving in handen van sociale partners moet komen. En spreekt Van der Meulen in feite niet over een privatisering van niet alleen de bovenminimalen, maar ook van de minimumuitkeringen? Dat gaat heel wat verder dan mijn partij en de Teldersstichting ooit hebben willen bedenken.

Ik heb met enige teleurstelling moeten concluderen dat de staatssecretaris zich over deze zaak in zijn memorie van antwoord met slechts een beroep op de regeringsverklaring wel erg op de oppervlakte houdt. *Enerzijds misschien begrijpelijk*, omdat het niet altijd wordt gewaardeerd als 'de politiek' tussenbeide komt in een overleg van de sociale partners, maar anderzijds legitimeert de ook door de staatssecretaris genoemde verantwoordelijkheid van de overheid tot op zekere hoogte zo'n inmenging.

De staatssecretaris heeft bovendien, het werd in het voorlopig verslag gemeld, in kranteninterviews duidende uitspraken gedaan over een overheveling van bij voorbeeld de Ziektewet naar het bedrijfsleven. Opvallend was zijn suggestie over differentiatie naar bedrijfstakken voor de WAO-premie. Het zal op prijs worden gesteld als de staatssecretaris niet alleen journalisten, maar ook dit Huis wil mede doen delen wat voor diepe gedachten hierover in hem leven.

Voorzitter! Ik meen dat het proces van overheveling grote zorgvuldigheid zal vragen, met name in de afweging van verantwoordelijkheden en van bevoegdheden tussen enerzijds de de overheid en de sociale partners en anderzijds tussen de sociale partners onderling. En dit laatste dan niet alleen voor wat betreft de onderlinge machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers, maar ook wat betreft die verhoudingen op centraal en decentraal terrein en de eventuele raakvlakken tussen – wat ik nu maar noem – 'zelfdoen' en de particuliere verzekeringsinstellingen.

Ervan uitgaande – en dat is de vaste beleidslijn in mijn partij – dat het de taak van de overheid is om kaders te scheppen, waarbinnen onze samenleving kan opereren, kom ik tot de volgende aandachtspunten:

1. Uitgaande van de verantwoordelijkheid van de overheid voor hen, die niet in hun bestaan kunnen voorzien, moet de Algemene Bij-

standswet als sluitstuk van de sociale zekerheid – dus in haar complementaire functie – blijven bestaan.

2. Ten einde te voorkomen dat mensen in zo'n situatie geraken, is het een taak van de overheid om wet- en regelgevend op te treden van de minimale en beneden minimale uitkeringen. Dit betekent niet, dat de uitkeringen per se uit de schatkist moeten worden betaald.

3. In ieder geval moet alsnog worden voorkomen dat al te grote verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden tussen sterke en zwakke bedrijfstakken gaan ontstaan. Een zekere relatie met een gedifferentieerde loonvorming moet naar mijn mening worden gelegd.

4. Eveneens moet voorkomen worden dat een grote verbrekking ontstaat die tot ondoorzichtigheid en breukvorming leidt. Ik wijs in dit verband op de pensioenvoorzieningen. Deze zijn overigens van onder af, in de ondernemingen, ontstaan, terwijl een decentralisatie van de sociale zekerheid een geleid proces kan zijn. Het kan voorzichtig zijn om als eerste stap de verantwoordelijkheid bij de SVR te leggen, om vervolgens te bezien in hoeverre per bedrijfstak kan worden geopeerd en in welke mate particuliere verzekeraars in het proces kunnen worden betrokken.

5. Wetgeving en toezicht in de trant van de Pensioen- en spaarfondsenwet is noodzakelijk. Ook hier kan een belangrijke taak voor de SVR zijn weggelegd. Het is immers niet de bedoeling om van de sociale zekerheid een chaos te maken. Integendeel: naar mijn stellige verwachting kunnen zich van hun verantwoordelijkheid bewust zijnde partners het verzekeringssysteem zo zuiverder houden dan in het huidige gemengde systeem helaas het geval is.

De staatssecretaris heeft – ik zei het al – in interviews een voorzet gegeven. Die voorzet is blijkbaar in de Stichting van de Arbeid benut, want in kranteberichten heb ik gelezen dat wordt gesproken over overheveling van de Ziektewet. Op zichzelf is dat begrijpelijk, omdat deze wet het bedrijfsleven het meest nabij is. Brengt zo'n algehele overheveling, dus met inbegrip van de minimale uitkeringen, echter geen te grote risico's met zich?

Zou het niet verstandiger zijn om voorzichtig te beginnen met maatregelen die alle werknemersverzekeringen betreffen? Ik denk dan aan een verlaging van de wettelijk vastgestel-

de percentages voor premies en uitkeringen, onder de uitdrukkelijke afspraak dat deze bovenwettelijk tot ten minste het sociale minimum worden aangevuld, al dan niet met premieheffing. Al naar gelang de ervaringen – de ontstane differentiatie per bedrijfstak; de effecten van het een onderdeel doen zijn van deze bovenwettelijke uitkeringen in de CAO-onderhandelingen en de invloed van de Toeslagenwet – kan het wettelijk verplichte percentage en uiteraard de daaraan gekoppelde premie bij voorbeeld nieuwe CAO-onderhandelingen verder zakken.

Bij dit proces kan natuurlijk ook de duur van de uitkering worden betrokken, maar het lijkt mij dat dit wel erg ingrijpt in de wettelijke systematiek van het stelsel, met alle overgangsproblemen vandien. Voor deze problematiek zal een tweede fase in het proces van overheveling nodig zijn. Ik zal het zeer op prijs stellen om een reactie van de bewindslieden op deze beschouwingen en op deze suggestie te horen.

Het is duidelijk, dat de vraag naar de toekomstige positie van de sociale zekerheid in onze huishouding en dus ook de vraag naar de toekomstige vormgeving van ons sociaal verzekeringsstelsel nog lang niet is beantwoord, evenmin als de vraag op welke wijze en door welke processen die toekomstige vormgeving gestalte moet krijgen. De voorgeschiedenis van deze stelselwijziging heeft echter wel duidelijk gemaakt, welke weg wij niet moeten inslaan om te komen tot een maatschappelijk draagvlak voor nieuwe vormen en verantwoordelijkheden.

Ik breng dan allereerst in herinnering een door deze staatssecretaris voor zijn verantwoordelijkheid genomen nota-Dales, waarover in de Tweede Kamer uitvoerig is gesproken. Afgestemd op de uitkomst van deze debatten is een adviesaanvraag aan de SER en de Emancipatieraad gedaan. Vervolgens breng ik in herinnering een sterk verdeeld advies van de SER, een wat irreëel advies van de ER en daarna kritische reacties van de SV. Dan komen de in hun opzet zeer aanvechtbare wetsvoorstellen, die gelukkig ingrijpend worden geamendeerd en, ten slotte, aan de overzijde worden aanvaard, ondanks felle weerstand van maatschappelijke organisaties.

Zou voor de inrichting van het toekomstige stelsel niet de tegenge-

stelde weg moeten worden bewandeld: een groep van bij voorkeur niet belanghebbende deskundigen, die 'de politiek' een advies verschaft? Het zal duidelijk zijn dat ik in dit verband denk aan een commissie-Oort en ook wel aan dé commissie-Oort, misschien uit andere deskundigen bestaande, omdat er raakvlakken zijn en zullen blijven tussen belasting- en premieheffing. Ik blijf bovendien op het standpunt staan dat idealiter inkomenspolitiek en het bepalen van de draagkracht niet via inkomensafhankelijkheid moeten worden bedreven, maar via het fiscale systeem. De moeilijkheden op dit terrein zijn ondanks de voorstellen van de commissie-Oort niet weggenomen. Zo blijkt uit de cijfers in de memorie van antwoord.

In dit verband maak ik een enkele opmerking over de passage in het regeerakkoord dat moet worden gekomen tot een afspraak over een principe-overeenkomst inzake de overdracht van werknemersverzekeringen. Het is een ruime formulering, waarop de Stichting van de Arbeid nu inspeelt. Wanneer die overdracht zou bestaan uit een verregaande delegatie aan het bedrijfsleven van de regelgeving voor de uitvoering en uit een veel grotere beslissingsbevoegdheid over de vaststelling van de premies, gaat het – dunkt mij – om een niet al te moeilijk probleem.

Wanneer hoogte en duur van de uitkering, dus het verleggen van wet naar regelgeving in de private sector, hierbij worden betrokken, moeten wij voorzichtig zijn. Ik heb er uitvoerig op gewezen. Sociale zekerheid is een te groot en belangrijk goed in onze samenleving om er al te frivol mee om te springen. De door mijn fractie bepleite privatisering zou bovendien ernstig kunnen worden gedeformeerd.

Mijnheer de Voorzitter! Men zal het met mij eens zijn dat het tijd wordt, de aandacht wat meer te richten op de aan de orde zijnde wetsontwerpen, die overigens nog niet zijn gerealiseerd, zoals in de memorie van toelichting op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een wat al te optimistische formulering wordt gesteld. De staatssecretaris zal wellicht denken: 'Inderdaad, het wordt tijd', maar hij zal zich ongetwijfeld herinneren dat tijdens beschouwingen over de begrotingen van zijn departement voor de achter ons liggende jaren, en ook bij de behandeling van wetsontwerpen, is gepreludeerd op een

meer fundamentele discussie als de stelselherziening aan de orde zou zijn. Ik heb hieraan een kleine bijdrage willen geven.

Meer in het bijzonder sprekend over de systematiek van het stelsel, vraag ik eerst de aandacht voor de toch centrale positie van de Bijstandswet – met name in de nWW – en, in nauw verband hiermee, voor de minimumbehoeftefunctie als dragend beginsel. Een direct afgeleide hiervan zijn de inkomensafhankelijke toeslagen.

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie gevraagd waarom de staatssecretaris zonder nadere motivering zijn keuze heeft laten vallen op de Algemene Bijstandswet als vangnet. Immers – ik herhaal het hier – tijdens mondelinge besprekingen met de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de overzijde heeft hij enige malen gezegd dat de Bijstandswet een mogelijkheid zou kunnen zijn 'maar ook een afzonderlijke nieuwe wet behoort tot de mogelijkheden'.

In de adviesaanvraag aan de SER wordt vastgesteld dat de huidige uitgangspunten voor de ABW aansluiten bij de minimumbehoeftefunctie in het nieuwe stelsel. In zijn memorie van antwoord voegt de staatssecretaris, naar aanleiding van vragen van mijn fractie, hieraan toe dat 'in die gevallen, waarin met regelingen, gericht op specifieke categorieën of specifieke risico's, niet (meer) wordt voorzien, de ABW de functie heeft als sluitstuk van de sociale zekerheid'. Ik moet zeggen dat het proza van de staatssecretaris zeker niet de P. C. Hooftprijs verdient!

De heer **Van der Werff** (VVD): Die wordt toch niet uitgereikt!

De heer **Schinck** (PvdA): Dankzij de VVD!

De heer **Heijmans** (VVD): Die opmerking van de staatssecretaris is juist, maar het is wel de vraag of zij relevant is als toelichting op de gemaakte keuze. Langdurig werklozen vormen geen bijzondere categorie, helaas, die bijzondere risico's draagt. Dat mag zo geweest zijn toen de ABW tot stand kwam en deze wet complementair kon werken voor die weinige mensen zonder werk die blijkbaar – en dat was een specifieke situatie – niet in hun eigen bestaan konden voorzien. In de financiële

nota Sociale Zekerheid lees ik dat het aandeel van de RWW-gerechtigden in het totale volume van de werkloosheidsregelingen dit jaar ongeveer 65% beloopt. Dan kun je toch niet meer spreken van 'specifieke categorieën' of van 'specifieke risico's'?

Ik zou dan ook graag een wat meer toegesneden onderbouwing krijgen voor de gemaakte keuze, met een motivering op grond waarvan andere mogelijkheden niet in aanmerking komen. Of heeft oudstaatssecretaris Dales vanuit haar discipline de bijstand centraal – misschien al te centraal – gesteld en heeft haar opvolger deze keuze min of meer automatisch overgenomen?

Het is naar mijn mening toch wel jammer dat de bewindsman deze keuze heeft gemaakt. Een eigen wet – bij voorbeeld in de trant van de IOAW – had ik toch een betere oplossing gevonden, en wel om drie redenen.

De eerste reden is, dat de ABW weer in overeenstemming zou worden gebracht met haar oorspronkelijke complementaire karakter als voorziening in louter specifieke situaties.

De tweede reden is, dat een wet sui generis meer elasticiteit in het stelsel zou bouwen. Wanneer er bij voorbeeld ooit meer middelen beschikbaar zouden komen, zou de keuze voor de aanwending hiervan niet beperkt behoeven te worden tot – zoals de staatssecretaris aan de overzijde suggereerde – een verlening van de vervolguitering of een verbetering voor de oudere werklozen, maar dan zou ook het vervallen van de vermogenstoets voor 'jongere' werklozen hierbij kunnen worden betrokken.

Ten slotte is er de derde reden: wanneer de Bijstandswet niet als onderdeel van het nieuwe stelsel zou zijn opgenomen, had het begrip 'minimumbehoeftefunctie' wellicht een minder sterk accent gekregen.

Er kleven naar mijn mening bezwaren aan de centrale plaats van dit begrip in het nieuwe stelsel en aan de manier waarop de staatssecretaris er in de praktijk mee omspringt. Tot nu toe kenden wij dit begrip alleen in de bijstand. Daar heeft het een logische functie: wie een beroep doet op de gemeenschap om in zijn bestaan te voorzien, moet eerst alle eigen financiële middelen hebben gebruikt. Een inkomens- en vermo-

genstoets is dan volstrekt op zijn plaats. Het was tot nu toe eigenlijk alleen maar onlogisch, dat de WWV als een uit de schatkist betaalde voorziening deze toets niet kende.

In de sociale verzekeringen kenden wij tot vóór enkele jaren alleen het sociaal minimum, en wel als – gekoppelde – norm voor de minimumdaglonen. Tegenwoordig ontvangt een werkloze een uitkering tot ten minste 70% van het minimumloon. Hierop komt, zoals wij allen weten, een toeslag als hij of zij anderen tot financiële last heeft. Met andere woorden: de bescherming tot het niveau van het minimumloon is vervangen door een bescherming op het niveau van de minimumbehoefte.

Past dit laatste begrip in het systeem van sociale verzekeringen? Jazeker, zegt de staatssecretaris en hij beroept zich dan op het equivalentiebeginsel. Dat is, ik geef het graag toe, op zich een aanvaardbare redenering. Maar je kunt er ook een andere tegenover stellen en dat heeft – mijns inziens niet ten onrechte – de oppositie aan de overzijde gedaan. Dit is de redenering dat het equivalentiebeginsel meebrengt, dat de minimumbescherming in de loonvorming zijn uitwerking heeft naar de uitkeringen. Ik verwijs in dit verband naar de causaliteitsbetrekkingen in Veldkamps Leidse oratie. Maar hoe dit ook zij, die nieuwe minimumdagloonbepalingen waren een voorschot op de introductie van een minimumbehoefte in ons nieuwe stelsel.

Deze minimumbehoefte krijgt er bovendien een dimensie bij. Is zij tot nu toe in de bijstand alleen een aan het minimumloon gekoppelde norm voor de hoogte van de uitkering, in het nieuwe systeem krijgt ze een instrumenteel karakter. De staatssecretaris spreekt immers niet voor niets over de minimumbehoefte als leidend beginsel. Deze deelt het systeem als het ware in tweeën. De bovenminimale uitkeringen zijn gebaseerd op het uitgangspunt van de loonderving, de minimale en de benedenminimale uitkeringen op de minimumbehoefte.

Is, zo vraag ik mij af, die 'waterscheiding' wel te verdedigen, al dan niet met een beroep op de in de loop van de tijd geformuleerde rechtsgronden? Ik denk dat je voor een stelsel dat als systeem goed en hecht in elkaar wil zitten, met objectieerbare definities moet werken, die kunnen leiden tot een scherpe scheiding van begrippen.

Nu vind ik het antwoord op de vraag of iemand, wiens uitkering het sociale minimum raakt, plotseling geen loon meer derft, inhoudelijk niet zo interessant. Maar dat de vraag kan worden gesteld, is in dit verband toch wel veelzeggend. Belangrijker is de vraag: wat is iemands minimumbehoefte? De staatssecretaris erkent dat dit begrip niet kan worden geobjectiveerd. Hij zegt – ik meen in een van de gespreksnotities – dat behoeften tijd- en plaatsgebonden zijn.

Ik zou er aan willen toevoegen: en persoonsgebonden. Zelfs op het laagste niveau van de biologische behoeften – ik noem bij voorbeeld een pond brood en een kan water – zijn er verschillen. De een heeft een grote maag en de ander een droge lever. De staatssecretaris zegt terecht dat het niveau dan ook sociaal-politiek wordt bepaald. Mag ik het enigszins arbitrair noemen? Dit blijkt ook duidelijk uit de constante discussies hierover – tot aan het laatste, in mijn ogen ongelukkige, SER-advies toe.

Wat wil de staatssecretaris nu? Hij wil een exogene fictie – want gebaseerd op buiten het stelsel gelegen factoren – als het ware 'implanteren'. Het gevolg daarvan is dat veranderingen in de hoogte van het minimumloon, om bij voorbeeld redenen van loon- of arbeidsmarktbeleid, niet alleen aanleiding geven tot aanpassing van de minimumuitkeringen – dit noem ik dan het normatieve karakter –, maar ook tot verhoging of verlaging van de minimumbehoefte.

Met alle gevolgen voor de aan- of afwezigheid van inkomensafhankelijke toeslagen, de vrijheid of onvrijheid van partners – meestal zijn dat vrouwen – om zonder financiële gevolgen voor het inkomen van de ander te gaan werken, het aan- of afwezig zijn van de mogelijkheid tot frauderen en ten slotte de controles. Dit alles vat ik samen onder het instrumentele karakter.

Nu is het toch wel merkwaardig dat de staatssecretaris enerzijds de minimumbehoeftefunctie als een principieel en structureel element van zijn stelsel verdedigt, maar dat hij anderzijds met zijn uitgangspunt van een in de loop van de tijd in scherpte toenemende toetsing dat principieel en structureel element relativeert. Om het wat zwart-wit te zeggen: je introduceert een minimumbehoeftefunctie met daaraan onoverbrekelijk verbonden een toets

op inkomen en vermogen of je doet zo iets niet.

De staatssecretaris doet het half, want behalve in de Bijstandswet geldt immers geen toets op dat vermogen. Een duidelijk systeem, zo herhaal ik, vraagt om heldere definities en om een scherpe scheiding van begrippen. Anders is het al gauw glijden geblazen.

Dat bleek, Voorzitter, tijdens de behandeling aan de overzijde. De staatssecretaris zegt in zijn memorie van antwoord aan dit huis, dat die behandeling geen afbreuk heeft gedaan aan de betekenis van de minimumbehoeftefunctie. Hij vergeet dan de A in de IOAW, die ervoor zorgt dat ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten en vroeggehandicapten – een niet onbelangrijke groep – buiten de vermogenstoets blijven. Mijn conclusie uit ik in de vorm van een vraag: is het ongerechtvaardigd om te stellen dat de nieuwe wetgeving wat broos in de botten zit? Ik geef toe dat dit, althans voorlopig, een probleem van meer theoretische aard lijkt; nochtans in een fundamentele discussie niet zonder belang.

Ik zou het overigens ook zo kunnen zeggen: de staatssecretaris heeft met zijn minimumbehoeftefunctie een vaste scheiding willen maken tussen loonderving en minimumbehoefte. In de praktijk is ze echter een pijlerdam geworden, waarin schuiven kunnen worden gesloten en geopend. Zo konden nu reeds de vroeggehandicapten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten naar de betrekkelijke luwte van het binnenwater zwemmen.

Laat er echter geen misverstand over ontstaan: mijn fractie juicht het toe dat de vermogenstoets slechts voor de Bijstand geldt en dat door amendering belangrijke categorieën zoals de door mij genoemde, buiten die laatste voorziening kunnen blijven.

Wie over de pijlerdam praat, denkt aan kosten. En het zou me niet verbazen als de staatssecretaris – het is heel begrijpelijk – dit argument wederom aandraagt als van invloed zijnde op de vormgeving van het nieuwe stelsel. Dat brengt me bij de – wat ik wat pathetisch wil noemen – tragiek voor de staatssecretaris. Hij moet in één herstructurering naar hun wezen vreemde en soms conflicterende elementen inpassen.

Ik geloof dat het beter zou zijn geweest – maar dat is praten achteraf – als eerst een stelsel was uitgedokterd, dat zich voegt in de

maatschappelijke opvattingen van nu en straks en dat daarna werd bezien hoe dat stelsel kan passen in de financiële mogelijkheden; desnoods met aanvaarding van compromissen, maar dan wel duidelijk als zodanig aangegeven en erkend.

De taakopdracht aan de staatssecretaris was kort en goed. Ik vat het samen uit de discussienota's, de adviesaanvraag aan de SER, het regeerakkoord van Lubbers-I, het wetsontwerp en de discussies aan de overzijde: een einde maken aan de sterke verbrokkeling en ondoorzichtigheid, de aanpassing aan zich wijzigende maatschappelijke en economische omstandigheden, het rekening houden met het structurele karakter van de werkloosheid en de noodzaak om het beslag op de collectieve middelen te beperken.

Mijnheer de Voorzitter! Laten wij die rij eens langs gaan. In de memorie van antwoord aan onze Kamer zegt de staatssecretaris dat, hoewel niet meer expliciet wordt gesproken over de verbrokkeling en de ondoorzichtigheid, deze grond voor herstructurering niet is vervallen. Hij wijst dan ook, terecht, erop, dat in de systematiek van de wetgeving harmonisatie is aangebracht en dat de criteria meer op elkaar zijn aangepast. Dat is juist. Maar het neemt niet weg – ik ben niet de eerste die dat vandaag opmerkt – dat het geheel uiterst gecompliceerd is.

Ik behoeft dat echt niet nader te verduidelijken: het is de opvatting in 'de politiek' – de Overzijde heeft er uitvoerig aandacht gegeven – van de uitvoeringsorganen en van de belangenverenigingen. Die complexiteit beperkt zich niet tot de systematiek van het stelsel, maar ze raakt ook de uitvoering. De mededeling van een deskundig en loyaal uitvoeringsorgaan als bij voorbeeld het GAK 'wel uitvoerbaar, maar erg moeilijk', is veelzeggend.

In zijn memorie van antwoord heeft de staatssecretaris niet expliciet gereageerd op de weergegeven opmerking uit het jaarverslag van het GAK, dat de beoordeling van de vraag of in de praktijk in het individuele geval wordt voldaan aan talrijke, vaak subjectief in te vullen en niet zo goed te verifiëren criteria, een groeiend probleem is. In het voorlaatste nummer van de GAK-krant wordt hierop teruggekomen:

'De regels in de sociale wetgeving zijn gaandeweg steeds meer verrijnd onder meer om zoveel mogelijk

rekening te houden met de individuele omstandigheden. Maar de eisen die een zorgvuldige uitvoering stelt, staan daarmee op gespannen voet'.

Mijnheer de Voorzitter! Van toch nog grotere betekenis vind ik, dat het stelsel niet of moeilijk begrepen zal worden door de verzekerden zelf. Ook uitvoeringsorganen zien hier zeer grote zwarigheden. Wie een zaak – in dit geval het systeem van rechten en plichten – niet begrijpt, zal het niet of moeilijk aanvaarden.

Onbegrip leidt tot een proces van vervreemding, en dat brengt iemand gemakkelijk op de brede weg naar de fraude. De criminoloog Hoefnagels zei het in het NRC Handelsblad van 9 oktober zo:

'Bij een overheid die zich technisch-instrumenteel opstelt, kun je van de burger geen andere dan een instrumenteel opstelling verwachten. De rest is rechtsfilosofie, maar daarmee bouw je geen sociaal-zekerheidsstelsel'.

Mijnheer de Voorzitter! Hier ligt het tweede kwetsieuzere aspect van de stelselherziening, waarin inkomensafhankelijkheid en toeslagen als het ware uitnodigen tot onrechtmatig handelen. Is het eigenlijk toch niet een beetje idioot, zo vraag ik aan de staatssecretaris, dat wij een DOFA (Dienst opsporing fraude in arbeidszaken) oprichten maar dat wij in onze wet- en regelgeving zo weinig aandacht aan fraudegevoeligheid geven? Of geldt voor de nieuwe dienst het helaas in zekere zin minder actueel geworden gezegde, dat werk hebben niets maar werk houden alles is? De staatssecretaris gaat in zijn memorie van antwoord wederom wat gemakkelijk aan dit probleem voorbij. Ik citeer:

'Een zeker misbruikrisico moet worden aanvaard'. Vervolgens gaat hij in op een aantal maatregelen die meer de controle op dan het voorkomen van fraude betreffen. Zijn opmerking 'wij beseffen dat het voorgestelde wetgevingspakket niet in alle opzichten voor een ieder eenvoudig te doorgronden is' is dan ook een understatement van superieure kwaliteit.

Mijnheer de Voorzitter! Die fraudegevoeligheid brengt mij bij de toeslagenwet en daarmee bij de opdracht aan de staatssecretaris om een stelsel te maken dat aansluit bij veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. Die toeslagen zijn immers in het kader van de verzelfstandiging bestemd voor hen die zelf

een uitkering hebben op het niveau van 70% van het minimumloon en daarmee niet kunnen voorzien in het onderhoud van degenen die zij financieel tot hun last hebben.

Ik herhaal nog eens, dat de financiering van de toeslagen uit de schatkist de principiële bezwaren voor mijn fractie heeft weggenomen. Over mijn voorkeur voor een ander stelsel en over de praktische bezwaren tegen het nu voorgestelde heb ik reeds gesproken. Resteert echter nog wel het anti-emanipatoire karakter. De staatssecretaris zegt in zijn memorie van toelichting, niet te verwachten dat de toeslagenwet een nadelig effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van partners.

Waarop veronderstelt hij die verwachting? Toch niet op de resultaten in dit opzicht van de Tweeverdienerswet? Hij wijst dan op de minimumdagloonbepalingen in de werkloosheidswetten en op de grondslagen voor de AAW. Zijn er gegevens bekend, zo vraag ik hem, over de effecten van de invoering van die minimumdagloonbepalingen en die grondslagen op de deelneming van vrouwen in het arbeidsproces?

Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie moet tot de conclusie komen dat zij, zij het met grote tegenzin, het systeem van toeslagen in het door de staatssecretaris geconstrueerde stelsel toch wel zal moeten aanvaarden. Het is de hoge prijs die op dit moment moet worden betaald voor de maatschappelijke ontwikkeling naar een grotere verzelfstandiging, en dat is een ontwikkeling die wij steunen. Een troost hierbij is dat, naarmate die verzelfstandiging toeneemt, de betekenis van de toeslagen zal afnemen. Wij blijven overigens op het standpunt staan, dat het fiscale stelsel in principe een beter instrument is om inkomensbeleid te voeren en de draagkracht te bepalen. Daarbij behoeven die minimumbehoefte en in verband hiermee die 70%, 90% en 100%-norm geen onaantastbaar gegeven te zijn.

Overigens speelt de stelselherziening nog maar gedeeltelijk in op wat zich in onze gemeenschap aan denkbeelden ontwikkelt. Ik denk dat hier van een verstandige voorzichtigheid kan worden gesproken. Ik verwijs in dit verband naar mijn opmerkingen over het aanvaardend of het aanmoedigend karakter van het stelsel van sociale zekerheid. Ik denk dan bij voorbeeld aan de

bijstand die ook straks als gezinsbijstand wordt gegeven. Een verzelfstandiging van deze uitkeringsrechten zou wel eens van invloed kunnen zijn op het verzorgingskarakter van het minimumloon en – een stap verder – van de gehele loonvorming. Daar zijn wij nog niet aan toe.

Maar ook op andere ontwikkelingen – ik noem als voorbeeld flexibele arbeidscontracten en thuiswerkers – wordt nog slechts ten dele ingespeeld. Ik denk dat dit ook niet anders kan. Uitgaande van de opvatting dat ook deze en andere los-vaste werkers hun sociale bescherming moeten hebben, zullen wij eerst de ontwikkeling van deze nieuwe vorm moeten afwachten. Later kan worden bezien of er op die specifieke situaties gerichte wet- en regelgeving moet komen.

De laatste opdracht aan de staatssecretaris was om het nieuwe stelsel betaalbaar te maken. Dit onderdeel heeft in de loop van de tijd de grootste nadruk gekregen. Misschien is onze bewindsman hier wel mede debet aan, omdat hij, verantwoordelijk zijnde voor een immense ombuigingsoperatie op zijn terrein, dit aspect van zijn beleid nadrukkelijk en herhaaldelijk heeft gepresenteerd. Dat is op zichzelf begrijpelijk en terecht.

De ombuigingen en bezuinigingen als gevolg van het nieuwe stelsel zijn niet onbelangrijk: vanaf 1988 tot en met 1990 jaarlijks ruim een miljard en structureel zo'n drie miljard gulden. Overigens kunnen deze financiële aspecten ook wat relatiever worden bezien. De bevrizing van de uitkeringen wederom voor 1987 voorgesteld, levert ook zo'n miljard op. Hoe de financiële vlag er over 30 jaar bijhangt, is nu eigenlijk niet zo interessant. Dan bestaat dit stelsel niet meer. Het is in elk geval wel duidelijk, zeker nadat de overzijde ruim een kwart van de structurele opbrengst heeft afgeknabbeld, dat bezuiniging en ombuiging niet het eerste doel van de stelselhervorming zijn, of moet ik zeggen meer zijn.

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat er na al hetgeen ik heb opgemerkt, geen aanleiding meer is om diep en gedetailleerd op de afzonderlijke wetsontwerpen in te gaan, ook al niet omdat zij aan de overzijde uitputtend zijn besproken en omdat daar de diepste plooien zijn gladgestreken. Wel resteren nog enkele niet onbelangrijke knelpunten in sommige van deze ontwerpen.

Vooraf maak ik de volgende opmerking die niet alleen is gericht tot de bewindslieden achter de tafel. Onze maatschappij wordt steeds ingewikkelder. Dit verschijnsel leidt tot een steeds meer gecompliceerde wet- en regelgeving. Bovendien is er een sterke neiging om mede onder de druk van belangengroeperingen in die toch al moeilijke wet- en regelgeving door middel van verfijningen steeds meer rekening te houden met specifieke belangen. Wanneer wordt de grens van deze ontwikkeling bereikt?

Ik denk op het moment dat noch de wetgever en zijn deskundig apparaat, noch de medewetgever, het parlement, noch degenen die de wet moeten uitvoeren, de gevolgen van die wetgeving kunnen overzien. Dan praat ik nog maar niet over hen voor wie die wetten zijn gemaakt. Ik heb de indruk dat de grens in zicht komt. Ik denk hierbij niet alleen aan de nu voor ons liggende wetsontwerpen, maar ook aan de onbedoelde gevolgen van bij voorbeeld de studiefinanciering.

Wanneer wij die allereerst verantwoordelijk zijn voor de inrichting van onze maatschappij, niet meer de effecten van ons handelen kunnen overzien, kan dit, zo vrees ik, een gevaar worden voor ons democratisch bestel. Reparatiewetgeving moet een uiterste middel blijven. Zij is geen aspirientje tegen legislatieve migraine.

Het eerste reparatiewetje ligt er al. Het is zeer onlangs aan de overzijde behandeld en staat vandaag ook op onze agenda. Vele bladzijden grotendeels technische correcties met hier en daar ook aangelegenheden van meer dan puur technisch belang en bovendien aangevuld met een nota van wijziging die ook weer enkele pagina's beslaat. Wij gaan graag akkoord. Wij hebben echter wel een vraag. Staat het volgende wetsontwerp al op stapel?

Ik geloof dat ook dat een verder uitstel van de behandeling in dit huis waarop de vorige week nog werd aangedrongen in het maatschappelijk appel stelselherziening, weinig zinvol zou zijn. Wij hebben vijf maanden de tijd gehad – de heer Franssen heeft dit ook gezegd – om ons een oordeel te vormen over de wetsontwerpen, zoals zij na amendering door de overzijde bij ons zijn gekomen.

Onvolkomenheden en knelpunten – ik voorzie ze terdege – zullen pas tijdens en als gevolg van de uitvoering

tot volle wasdom komen. Waarschijnlijk zal het dan toch meer om regel- dan om wetgeving gaan.

Een geheel andere zaak is de invoering op 1 januari. De voorzitter van de Federatie van bedrijfsverenigingen heeft de vorige week tijdens de jaarvergadering van de FBV gesteld dat het traject voor de nog te regelen uitvoeringsbesluiten en voor de bestuurlijke besluitvorming in feite te kort is geworden. De zorgvuldigheid komt in het gedrang, zei hij. In het nader voorlopig verslag heeft mijn fractie gevraagd of – en dus niet gesuggereerd dat.

Ik vraag de staatssecretaris wat exacter te zijn in de formulering van zijn schriftelijke antwoorden; want vragen betekent niet een mening hebben of een suggestie doen, het gaat in een voorlopig verslag om waarde vrije vragen – gevreesd moet worden voor chaotische situaties als de herziening op 1 januari ingaat. Deze datum is naar onze mening alleszins haalbaar; er bestaat geen reden voor vrees, zo is het antwoord van de staatssecretaris. Wanneer hij die politieke verantwoordelijkheid wil nemen, hebben wij er geen behoefte aan hem deze te onthouden.

De grootste hobbel voor mijn fractie in de Toeslagenwet en de IOAW heeft de staatssecretaris met zijn brief van 22 oktober weggenomen. Alhoewel hierdoor de omineuze bepalingen in de algemene maatregel van bestuur van tafel zijn, wil ik er toch nog enkele opmerkingen over maken. Echter vooraf eerst een vraag: waarom staat het cruciale inkomensbegrip niet in de tekst van de wet zelf?

Voorzitter: Feij

De heer **Heijmans** (VVD): Voorzitter! De bron van alle moeilijkheden lag weer bij die dubieuze en moeilijk hanteerbare minimumbeschermingsfunctie en in nauwe relatie hiermee bij het karakter van de Toeslagenwet en de IOAW. Dat hierover de vorige week tijdens het door mij reeds genoemde mondeling overleg, wederom moest worden gediscussieerd aan de overzijde, is wel symptomatisch.

Ik heb in het begin van mijn verhaal al gewezen op de wenselijkheid van een wet sui generis als sluitstuk van de werkloosheidswetgeving en in het voorlopig verslag heb ik gewezen op de mogelijkheid van financiering hiervan uit premie. Dan zou deze moeilijkheid voor een belangrijk deel zijn opgelost.

De staatssecretaris koos echter voor de ABW en deze keuze is op zichzelf nog wel te verdedigen. Maar niet als ze leidt tot consequenties zoals neergelegd in de oorspronkelijke concept-Algemene Maatregel van Bestuur. Dan moeten wij toch spreken van een fout systeem waarin wij maar systeemfouten moeten bouwen onder het motto min maal min is plus. 'Onderneming' van 3 oktober zei het wat eleganter: 'Wanneer het kabinet volhoudt dat dit de consequentie is van de theoretische opzet van de Toeslagenwet, dient het te bedenken waartoe ver doorgevoerde consequenties leiden'.

Waartoe ze zouden kunnen leiden, blijkt duidelijk uit de nadere memorie van antwoord wanneer het gaat om de particuliere verzekeringen voor zelfstandigen. Zij vallen niet buiten de toetsing, zegt de staatssecretaris in de nadere memorie van antwoord, omdat ze in het algemeen het subsituut zijn voor de wettelijke loondervingsuitkering van de werknemer en ook als zodanig dienen te worden behandeld. Hij vervolgt dan: 'Wij beseffen overigens wel dat dit tot gevolg heeft dat de particuliere verzekeringsuitkering van de zelfstandigen nimmer kan worden vrijgelaten, terwijl dat bij de werknemer wel het geval kan zijn. Een oplossing voor dit probleem is naar onze mening echter niet goed mogelijk'.

Kan een beter voorbeeld van wet- en regelgevende onmacht worden gevonden? Voor alle duidelijkheid, de concept-algemene maatregel van bestuur zou voor mij fractie onaanvaardbaar zijn geweest. Ook omdat de toetsing van de bovenwettelijke uitkeringen het proces van privatisering zou kunnen belemmeren. Dit is voor ons eveneens een zwaar punt.

Laten wij er verder maar niet meer over praten en aannemen dat de staatssecretaris wat al te verbeteren heeft geredeneerd. Er ligt immers een nieuw concept voor het inkomensbegrip waarin aan onze bezwaren grotendeels is tegemoet gekomen. Het punt van de particuliere verzekeringen is opgelost en de bovenwettelijke uitkeringen kunnen worden vervangen door een uitkering ineens die buiten de toetsing blijft. Het is niet de meest fraaie oplossing die zich juist daarom bijzonder goed voegt in de gehele systematiek van het stelsel.

Mijn fractie kan er echter mee leven, al vraagt ze zich wel af of de

uitkering ineens de privatisering nadelig zal beïnvloeden. Wij zullen de reactie van de sociale partners moeten afwachten. Ik neem aan dat straks bij de evaluatie deze zaak ook kan worden bezien.

Ik heb in dit verband nog wel twee vragen. De eerste luidt: is mijn conclusie juist dat de vrijwillige verzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid wel onder de toetsing vallen? Betekent dit dan niet het einde – op termijn – van deze verzekeringen? De tweede is: mag de éénmalige uitkering in bij voorbeeld twee jaarlijkse termijnen worden gegeven om te voorkomen dat de werkgevers, door bij voorbeeld tussentijdse aanvaarding van ander werk of door overlijden, in feite een te hoge éénmalige uitkering zullen betalen?

Er zit aan de nieuwe oplossing overigens wel een aantrekkelijk aspect, de persoonlijke verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld wordt door een éénmalige uitkering groter. Men kan kiezen tussen een 'zondig' doel of een zonnig. Men kan, anderszins, zich ook voor straks verzekeren van meer comfortabele omstandigheden voor het lijf, en dit met behulp van een rente.

Ik sprak zojuist over wet- en regelgevende onmacht. Dit brengt mij bij de nieuwe Werkloosheidswet. In het nader voorlopig verslag heeft mijn fractie aandacht gevraagd voor de moeilijkheden bij sterk wisselende arbeidspatronen, zoals de vaststelling van de eerste werkloosheidsdag en (voeg ik eraan toe) de berekening van de daglonen. Het is een niet onbelangrijk probleem dat samenhangt met het ontstaan van een nieuw recht c.q. het herleven van het oude. De uitvoeringsorganen zijn er nog lang niet uit.

Het antwoord van de staatssecretaris 'In een aantal gevallen zal deze vaststelling inderdaad problemen geven', is juist, maar toch wel erg mager en berustend. Ik weet wel dat via fixering van daglonen en gewerkte uren in vele gevallen een oplossing is te vinden, maar hoe maak je het de mensen duidelijk? Ik krijg graag een nadere reactie van de staatssecretaris. Weet hij om hoeveel heel moeilijke gevallen het gaat?

Nog een enkele opmerking over de verzekerdenadministratie. De staatssecretaris antwoordt dat hij geen enkele vorm van uitstel wenst. Ik herhaal nogmaals: het gaat ons niet om uitstel. Onze vraag luidt: is

het niet verstandig om nu de administratie in het kader van de WW op te zetten en later, als er minder werkdruk voor de bedrijfsverenigingen is, alle ongetwijfeld zeer nuttige en mooie toeters en bellen te implementeren? Het GAK heeft een uitstel van twee tot drie jaar gevraagd, de bedrijfsvereniging Gezondheid (toch niet de meest geringe onder de bedrijfsverenigingen) heist het voor nieuwjaar ook niet.

Tijdens de laatste jaarvergadering van de Federatie van Bedrijfsverenigingen is er uitvoerig over gepraat. Haar bestuur meent, zo zei haar voorzitter, dat uitstel geboden is. Prof. Breevoord noemde de opstelling van de bedrijfsvereniging te defensief. Ze moeten volgens hem zeggen: heer staatssecretaris, wat u nu vraagt is niet zinnig haalbaar en is in strijd met de meest fundamentele eisen van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid bij het ontwikkelen van nieuwe systemen.

De voorzitter van de SV deelde op die vergadering mee dat er wel een 'zekere rek' zit in de datum en de ministeriële vertegenwoordiger gaf te kennen dat het departement niet wil doordrijven. Hoe rijmt de staatssecretaris dit met zijn mededeling aan dit Huis dat geen enkele vorm van uitstel gewenst is? Wat doet hij eraan?

Dan de IOAW. Naarmate de staatssecretaris meer zegt over de 10%-norm voor de gemeenten, des te minder ga ik het begrijpen. In de memorie van toelichting zegt hij 'De eigen beleidsinvulling (...) is niet alleen aanwezig, maar ook niet weg te denken. Dit heeft met name betrekking op het eigen oordeel (...) van gemeenten over (...) bij voorbeeld de toepassing van sancties en het opleggen van voorwaarden gericht op de inschakeling in de arbeid. Op deze wijze wordt, evenals bij de Algemene Bijstandswet, de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten (...) tot uitdrukking gebracht.'

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie gevraagd of voor de bedrijfsverenigingen bij de Toeslagenwet niet eenzelfde verantwoordelijkheid bestaat, zonder dat ze 10% behoeven te betalen. In zijn antwoord zegt de staatssecretaris dat het onjuist is om de bedrijfsverenigingen mee te laten betalen in de Toeslagenwet, omdat dan premiegelden moeten worden aangewend als onderdeel van een uit de algemene middelen te financieren wet.

Akkoord, maar hebben de bedrijfsverenigingen niet eenzelfde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de door premie gefinancierde werknemersverzekeringen als de gemeenten voor de uit de schatkist betaalde voorzieningen? De gemeenten beschikken over eigen geld, zegt de staatssecretaris dan, en in de nadere memories van antwoord op de WW en de IOAW gaat hij hier nader op in.

Het leek mij een mooi onderwerp om er hier, tijdens de openbare behandeling, verder over te stoeien, maar de PSP was mij te vlug af. Zij vraagt in het nader voorlopig verslag of er geen tegenstrijdigheid is in de argumenten van het kabinet.

Ze zijn in elk geval niet helder. De staatssecretaris zegt immers in zijn memorie van antwoord aan dit Huis dat de financiële aspecten van de stelselherziening volledig door het Rijk worden vergoed. Voor de IOAW geldt echter dezelfde lastenverdeling als voor de Bijstandswet. In zijn nadere memorie van antwoord op de WW deelt hij mee dat de uitkeringslasten voor 90% door het Rijk worden vergoed, omdat de IOAW qua systeem grote verwantschap met de ABW heeft – in mijn ogen geen sterk argument – maar dat bij beleidswijzigingen die door het Rijk zijn geëntamerd – daarvan is toch sprake – de resterende lasten ook worden vergoed.

Is mijn conclusie juist dat het Rijk in feite de uitkeringen geheel betaalt? Het 'optisch effect' van de 90/10 verhouding, waarover de staatssecretaris spreekt, wijst ook in deze richting. In zijn nadere memorie van antwoord op de IOAW heeft hij het echter weer over het gemeentelijk aandeel van 10% waardoor die eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten – daar is ze weer – als uitvoerder in medebewind financieel tot uitdrukking komt. Mijn vraag aan de staatssecretaris is: wie betaalt nu wat, hoe en waarom?

Vervolgens wil ik wat zeggen over de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, die hun WAO-uitkering in gevaar zien komen als ze in de IOAW terecht komen. Ze hebben premie betaald om, volgens de beginselen van de equivalentie, tot hun 65ste een bepaalde uitkering te houden en niet om een extra dotatie aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds te mogen doen. Deze categorie wordt, zoals dat heet, dubbel gepakt. Eerst de verdiscontering weg – naar de

mening van onze fractie is dat heel juist – en nu ook de uitkering geheel of gedeeltelijk foetsie.

Mijn fractie kan de rechtvaardigheid hiervan niet inzien. Ze doet dan ook een klemmend beroep op de staatssecretaris om de WAO-uitkering buiten de IOAW houden, met andere woorden, om het werkloosheidsdeel en het arbeidsongeschiktheidsdeel als strikt gescheiden bestanddelen van de uitkering volgens de regels van de eigen regimes te bezien.

Ik zou ten slotte een goed woord willen doen voor de mensen, nu onder dan 57,5 jaar en straks wellicht boven de 60, die niet meer behoeven te solliciteren en die in het buitenland willen gaan wonen. De redenering van de staatssecretaris is volkomen juist, maar moet dat nu zo?

De mensen die eenmaal zijn vrijgesteld komen toch niet meer aan het werk. Dat is gewoon een realiteit. Zou de staatssecretaris, zo vraag ik hem, niet enige inschikkelijkheid willen tonen, te meer omdat het geen geld kost? Er kan toch niet van een te grote spanning met de wetgeving worden gesproken? Weet hij om hoeveel mensen het zou kunnen gaan?

Alvorens mijn conclusies te trekken maak ik nog twee opmerkingen over de Invoeringswet. De eerste gaat over de ambtenaren. Ik meen dat minister Van Dijk op de agenda voor het Centraal Georganiseerd Overleg het punt heeft laten plaatsen van een regeling voor het overheids-personeel dat na 1 januari zijn wachtgeld beëindigd ziet en dat niet meer in aanmerking komt voor WWV maar, conform de nieuwe wetgeving, voor bijstand.

Als er een regeling voor deze mensen wordt getroffen zal dat, naar alle waarschijnlijkheid, niet vóór nieuwjaar het geval zijn. Moeten deze mensen dan voor een wellicht korte periode een krediethypotheek sluiten, als zij tenminste een eigen huis hebben, of kunnen ze een soepele behandeling verwachten totdat het overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de ambtenarenbonden is afgesloten? Ik zou hiervoor de aandacht van de staatssecretaris willen vragen.

Het tweede punt is iets ingewikkelder. Omdat er in het nieuw stelsel nog maar één uitkeringsklasse voor de AAW is, overeenkomende met de laagste grondslag volgens de huidige regeling, worden in vele gevallen de WAO-uitkeringen en daarmee de uit

de WAO voortvloeiende regresmogelijkheden groter. De AAW zelf kent immers geen regres. Het is, denk ik, een niet in acht genomen, maar wel uit het nieuwe stelsel voortvloeiend gevolg dat voor toekomstige gevallen zal kunnen leiden tot een niet onaanzienlijke verhoging van de premie voor aansprakelijkheidsverzekeringen.

De moeilijkheid ligt echter in de gevallen waarin al wel regres wordt uitgeoefend. Nu het WAO-gedeelte van de uitkering groter wordt, omdat de hoge grondslag van de AAW vervalt, zouden de aansprakelijkheidsverzekeraars voor een onverwachte en niet door premies gedekte tegenvaller kunnen komen te staan. Of is het zo – ik verwacht eigenlijk een instemmende reactie van de staatssecretaris – dat ook in dit opzicht geen terugwerkende kracht aan de wetsontwerpen moet worden gegeven? De bewindsman zou bij voorbeeld in een uitvoeringsmaatregel kunnen bepalen dat regres voor uitkeringen niet mogelijk is voor gevallen die vóór de inwerkingtreding van de Invoeringswet zijn ontstaan.

Ik wil mijn conclusies trekken tegen de achtergrond van nog één citaat uit het laatste driejaarlijkse rapport van de secretaris-generaal van de AISS:

'Indien de gewenste hervormingen in de moderne maatschappijen een zekere vernieuwing vertolken van het gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid en van een uitdaging, kunnen zij de weg openen naar nieuwe vormen van bescherming die gunstig uitwerken op het persoonlijk initiatief, zonder evenzeer de collectieve garanties ter bescherming van de levensstandaard in gevaar te brengen. Maar als die hervormingen zijn ingegeven door een weigering tot solidariteit en door onverschilligheid voor het lot van de zwaksten dreigen zij tot systemen te leiden, waarin degenen die het het beste hebben getroffen, gevrijwaard zullen zijn om bij te dragen aan de sociale bescherming van alleen, en dreigen zij ook te leiden tot een dualistische sociale zekerheid in de boezem van een in zichzelf verdeelde maatschappij'.

Ik ben ervan overtuigd dat inhoudelijk het nieuwe stelsel niet zal leiden tot die verdeelde maatschappij. Daarvoor bevat het te veel goede elementen. Ik noem er enkele, in willekeurige volgorde en zonder volledig te willen zijn.

1. Ondanks de toch vrij beperkte ombuigingen en bezuinigingen draagt het bij tot het betaalbaar houden van onze sociale zekerheid en tot een voor onze economie gunstige vermindering van het collectieve beslag op onze volkshuishouding.

2. Het stelsel haakt in op het structurele karakter van de werkloosheid; het heeft, vergeleken bij het nu bestaande, grotere prikkels in zich om te proberen weer werk te vinden.

3. De relatie tussen arbeidsverleden en uitkering in de nieuwe Werkloosheidswet kan als meer rechtvaardig worden beschouwd. Bovendien is het, zeker in een situatie van structurele werkloosheid, juist om de ouderen relatief te ontzien ten koste van de jongeren, die nog een heel leven voor zich hebben.

4. In die nieuwe Werkloosheidswet zijn veel systematische verbeteringen aangebracht, zoals een unificatie van de kring der verzekerden, een duidelijker definitie van het begrip 'eerste werkloosheidsdag', zij het dat voor sterk wisselende arbeidspatronen nog een oplossing moet worden gevonden, het scherpe onderscheid tussen uitsluitings- en weigeringsgronden en het inspelen op deeltijdwerk en op onregelmatige arbeidspatronen door de criteria van uren en weken. Ook de driedeling in het ontstaan, het geldend maken en het uitbetalen van het recht, schept naar mijn mening een grotere helderheid, zij het dat ook deze vernieuwing wel voor juristen zal zijn.

5. Het nieuwe stelsel speelt op een aanvaardbare manier in op veranderingen in maatschappelijke en speciaal emancipatorische ontwikkelingen, al maak ik ten aanzien van deze laatste een uitzondering voor de Toeslagenwet.

6. Het in vele gevallen als onrechtvaardig geziene onderscheid in recht tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden wordt weggenomen. Dat verschijnsel werd eens zo gekarakteriseerd: trouwen in België en hokken in Nederland betekent dat het eerste land zorgt voor het eeuwig zalig zijn en het andere voor het tijdelijk welzijn.

Als wij terecht zouden komen in een dualistische sociale zekerheid – ik verwijs naar het laatste citaat – dan ligt naar mijn mening de oorzaak in het systeem van het nu gepresenteerde stelsel dat – ik herhaal, maar ik kom er verder niet meer op terug –

ondoorzichtig, moeilijk uitvoerbaar en mede hierdoor fraudegevoelig is. Bovendien bedreigt het de privacy.

Hoefnagels heeft in zijn reeds door mij genoemde artikel in NRC/Handelsblad beeldend gezegd dat er mensen zijn die altijd voor het rode licht stoppen, de preciezen, die even veel belasting betalen als de Staat wil en die volkomen correct het formulier voor de uitkering invullen. Daarnaast zijn er die als er even gelegenheid is door het rode licht rijden, de rekkelijken die ook wat oncontroleerbaar is aftrekken en naast de uitkeringen klussen. Het aantal preciezen is klein, het aantal rekkelijken groot, stelt Hoefnagels vast.

Het grote bezwaar van mijn fractie is nu juist dat het nieuwe stelsel bijdraagt of kan bijdragen aan de groei van het aantal rekkelijken, dat misschien ook nog 'rekkelijker' wordt. Het dualisme in de sociale zekerheid betreft dan niet de uitkeringsgerechtigden onderling, maar wel de relatie tussen de wet- en regelgever enerzijds en de uitkerende anderzijds.

Toch is – nu ga ik niets nieuw vertellen, want men heeft het vanmiddag in NRC Handelsblad kunnen lezen – mijn fractie g om, voor- en nadelen tegen afwegend, aarzelend 'ja' te zeggen. Bij dit speelt op de achtergrond, maar daarom niet in onbetekende mate, de omstandigheid mee dat het proces van herstructurering kan blijven voortduren, dat verzekerden en uitvoeringsorganen nu eindelijk mogen weten waar zij aan toe zijn.

In dit oordeel van mijn fractie is ook de overweging betrokken dat een herziening van het stelsel in de nu voorgestelde vorm niet meer dan een tijdelijk karakter kan hebben en dat het in feite stimulerend zal inwerken op het verleggen van verantwoordelijkheden naar sociale partners, de 'gestion privé' zoals Rys het noemt.

Als ik het goed lees, geeft de staatssecretaris in zijn memorie van antwoord ook wel enig uitzicht, ondanks zijn zeer voorzichtige formuleringen. Wij achten het niet uitgesloten, zo zegt hij, dat bij voorbeeld tijdens de evaluatie van het nieuwe stelsel blijkt, dat op onderdelen vereenvoudiging wenselijk is. Wel zal dat dan wellicht betekenen dat een aantal wenselijk geachte verfijningen zal moeten verdwijnen.

Deze opmerking is een eerste winstpuntje. Vervolgens lees ik: of de wijze waarop de commissie-Oort dit in de fiscale sfeer heeft gedaan, ook de meest aangewezen weg is voor de sociale zekerheid, dient dan eventueel te worden bezien. De staatssecretaris houdt hiermee onze suggestie wat af, maar hij schuift ze niet weg. Dat is een tweede winstpuntje.

Dit geeft mij aan het einde van dit lange en naar ik vrees voor sommigen ook wat langdradige verhaal, de moed om de reeds door mij gedane suggestie te concretiseren.

1. Wacht met een evaluatie niet te lang. De echte knelpunten zullen vrij snel bekend zijn.

2. Pas deze evaluatie in en trek er lering uit in een algemeen en fundamenteel advies over de toekomst van onze sociale zekerheid.

3. Laat eerst de denkers aan bod en pas daarna de doeners. Oftewel: als basis van visie op de ontwikkeling van maatschappelijke opvattingen op langere termijn en op de weerslag hiervan in normen en waarden als uitgangspunt voor ons sociaal zekerheidsstelsel.

4. Als hierbij privatisering wordt betrokken – ik verwacht niet anders – laat dan acht geven op de door mij genoemde randvoorwaarde van een evenwichtig en verantwoord proces van overgang.

5. Laat het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat de pech had te verschijnen toen de inrichting van het nu voor ons liggende stelsel reeds vaststond, hierbij betrekken. Ik denk dan in het bijzonder aan voor- en nadelen van een gedeeltelijk basisinkomen, in relatie tot de nu voorgestelde toeslagen.

6. Betrek ook het fiscale instrument als correctie op verschillen in inkomen in de beschouwingen. Kan een mengvorm van fiscale maatregelen met een gedeeltelijk basisinkomen een volwaardig alternatief zijn voor de toeslagen?

7. Laat een nadere uitwerking van vereenvoudigingen op fiscaal terrein – het eventuele Grand Design van Grapperhaus – en op het gebied van de sociale zekerheid in hun onderlinge relatie bezien. Dat is iets anders dan beide disciplines in één adviesorgaan onderbrengen.

8. Laten wij beseffen dat de verzekerde en zijn belangen de spil van het stelsel moet zijn, uiteraard onder de afweging van wat mogelijk en wenselijk is. De Staat is geen

feodale landheer, zo paraphraseer ik de kop boven het artikel van Hoefnagels. Zo mag het ook niet worden, voeg ik eraan toe.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie wacht met belangstelling het antwoord van de bewindslieden af op mijn, ik besef het, vaak kritische opmerkingen, die ik toch als een heel kleine constructieve bijdrage aan de toekomst van onze sociale zekerheid zou willen zien. Een toekomst waarin de persoonlijke verantwoordelijkheid als een uitdaging centraal zal moeten staan.



De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de Voorzitter! De wetsvoorstellen die wij nu bespreken – dat is vandaag wel duidelijk geworden – zijn allerm minst eenvoudig. Wanneer je er een paar dagen intensief mee bezig bent geweest, denk je dat je de hoofdlijnen wel te pakken hebt, maar dat blijkt tegen te vallen als je later de draad weer wilt oppakken. Aan het begin van mijn bijdrage wil ik graag benadrukken dat ik de wetsvoorstellen niet tot in alle details ken. De ingewikkeldheid is zo groot dat je onmogelijk binnen korte tijd een specialist kunt worden. Daarom zal ik mij in mijn bijdrage ook beperken tot uitgangspunten en hoofdlijnen; dat is mijn armoede.

Mijnheer de Voorzitter! De eerste belangrijke kwestie die ik aan de orde wil stellen, is de vraag naar de achterliggende visie op de staat. Een vraag die samenhangt met een visie op de maatschappij als geheel en op het functioneren van mensen daarbinnen. Omdat dit kabinet, evenals het vorige, alle nadruk legt op de zorgzame maatschappij en omdat het CDA terecht veel spreekt over gespreide verantwoordelijkheid, mag met recht worden gevraagd of in de voorliggende wetsvoorstellen afstand wordt gedaan van de gedachte van de verzorgingsstaat. Het ligt voor de hand dat daarmee opkomst en ontwikkeling van deze verzorgingsstaat ook zelf aandacht krijgen, ja, zelfs kritische aandacht behoort te krijgen.

Met deze inzet van mijn bijdrage hoop ik niet in incidentele kwesties en randverschijnselen te blijven steken, hoe belangrijk die overigens ook kunnen zijn. Die krijgen in de politiek nogal eens onevenredig veel aandacht. Men prefereert een zakelijk-technische benadering. Dat

gaat ten koste van de diepgang en de werkelijk ernstige problemen worden dan ontweken. Omdat op die manier ook te weinig ruimte wordt geboden aan een integrale visie, dreigt zowel de politieke oplossing als het politieke debat gekenmerkt te worden door fragmentaire en desoriëntatie.

De grote vraag die mijns inziens in relatie met de onderhavige wetsvoorstellen aan de orde moet komen, is – ik herhaal het met nadruk – of er in de wetsvoorstellen afstand wordt gedaan van de verzorgingsstaat en of daarvoor in de plaats de idee van de sociale rechtsstaat is gekomen. Een vraag die daarmee verband houdt, is of met de herziening van het stelsel van sociale zekerheid de echte sociaal-zwakkere nog wel voldoende beschermd worden.

Om elk misverstand uit te sluiten: bij het afzweren van de verzorgingsstaat en het opkomen voor de sociale rechtsstaat gaat het juist om de bescherming van de sociaal zwakkeren. Maar ik ga eerst terug naar de vraag, wat we onder de verzorgingsstaat moeten verstaan.

De verzorgingsstaat is met name sinds de Tweede Wereldoorlog in opmars. Meer en meer wordt de Staat gezien als het centrum van heel de samenleving. In deze centrumpositie wijst de Staat alles zijn plaats in de maatschappij en wordt alles van de Staat afhankelijk. Niet voor niets is de verzorgingsstaat ook wel vergeleken met een 'aardse god'. De Staat functioneert dan als een soort religieus centrum. Door de toegenomen invloed van een materialistische levens- en wereldbeschouwing is de ontwikkeling van de verzorgingsstaat sterk bevorderd.

In die overtuiging wordt immers verwacht dat de Staat zijn zorg uitstrekt van de wieg tot het graf. In strijd met hun beginsel hebben ook de grote christelijke partijen niettegenstaande de vele waarschuwingen hun aandeel geleverd bij het laten groeien en het versterken van de verzorgingsstaat. In de jaren '70 werd duidelijk dat de last van de verzorgingsstaat te groot was geworden.

Mijns inziens is bij alle bezuinigingsvoorstellen die sinds die tijd moesten worden gedaan, niet duidelijk gemaakt, vanuit welke normatieve visie op de taak van de Staat dat werd gedaan. Bezuinigingen kunnen dan ook eerder worden gezien als een amendement of afslanking van de verzorgingsstaat dan als principiële herziening daarvan.

De belangrijkste vraag is, of de herziening van het sociale-verzekeringstelsel het gevolg is van een principiële herbezinning op de taak van de Staat of dat we te maken hebben met een gekortwiekte verzorgingsstaat. Nu uit alles blijkt dat de verzorgingsstaat barsten en scheuren vertoont, mag die vraag niet worden ontlopen. Als blijkt dat wij met een afgeslankte verzorgingsstaat van doen hebben, is het interessant om na te gaan, in hoeverre de problemen het gevolg van de stelselherziening zijn.

Ik zal nu eerst in hoofdlijnen proberen aan te geven, wat onder een sociale rechtsstaat verstaan moet worden. De betekenis daarvan wordt duidelijk vanuit een reformatorische visie op de maatschappij die in ons land een lange traditie heeft. In deze visie wordt ervan uitgegaan dat de maatschappij bestaat uit een groot aantal samenlevingsverbanden met elk een eigen verantwoordelijkheid, die niet tot elkaar mogen worden herleid. De Staat vormt een van deze verbanden; hij behoort te midden van de andere verbanden naar zijn eigen structuur of aard te functioneren.

De Staat staat niet boven de andere samenlevingsverbanden en deze zijn op hun beurt niet van de Staat afhankelijk. Ze hebben hun bestaan immers niet aan de Staat te danken. Ook al is er van verwevenheid sprake, dat betekent niet dat ze niet elk hun eigen verantwoordelijkheid zouden hebben. In onze dynamische maatschappij zal de onderlinge vervlechting toenemen. Toch betekent dat niet de opheffing van de onderscheiden verantwoordelijkheden.

Juist als complexiteit en dynamiek in een maatschappij toenemen, komt het erop aan, de samenlevingsverbanden te blijven onderscheiden, anders zal zich een nivellerende en desastreuze invloed op de verantwoordelijkheden gaan voordoen. In de idee van de verzorgingsstaat worden andere samenlevingsverbanden wel niet direct ontkend, toch worden vanwege de centrumfunctie van de Staat hun verantwoordelijkheden gemakkelijk ingeperkt.

Vanwege het aantrekkelijke van de verzorgingsstaat, voeg ik er snel aan toe, laat men zich deze ontroving van verantwoordelijkheid soms maar al te gemakkelijk welgevallen of wil men zelfs de verantwoordelijkheid aan de Staat overdragen. In dit proces van

de 'verstatelijking' van de samenleving ontbreekt het juiste zicht op de normatieve grenzen van elk samenlevingsverband. Die van de Staat worden overschat ten koste van die van andere verbanden.

Welke zijn nu de normatieve grenzen van de taak van de Staat? Wanneer de Staat als rechtsstaat wordt gezien, is de verantwoordelijkheid van de Staat het bestrijden van onrecht in de maatschappij, het bevorderen van publieke gerechtigheid en daarin het dienen van het algemene belang. Binnen deze grenzen heeft de Staat enorme bevoegdheden in het onderlinge verkeer tussen de samenlevingsverbanden.

Zeker in een dynamische maatschappij als de onze zal regeren ook moeten inhouden dat de overheid zodanig anticipeert op toekomstige situaties dat dreigend onrecht wordt voorkomen en ieder samenlevingsverband en de mensen daarbinnen, hun eigen specifieke verantwoordelijkheid verstaan en hun cultuurtaak of cultuurroeping kunnen volbrengen.

Wanneer de overheid zich door haar eigen normatieve cultuurtaak laat leiden, is een vernieuwing van de rechtsstaat mogelijk en wordt een terugdringen bevorderd van wat niet tot de eigenlijke overheidstaak behoort. Om misverstanden te voorkomen, wil ik nadrukkelijk zeggen dat dit in geen enkel geval betekent dat wij de klok terugzetten. Wij zullen niet terug moeten naar een economische individualisering, naar een brute, liberale, kapitalistische maatschappij, waarin ieder voor zich zelf moet zorgen.

In zo'n liberalistische maatschappij voldoet de Staat niet aan haar verantwoordelijkheden om andere levensverbanden, zoals het gezin en de leden daarvan, rechtsbescherming te bieden tegenover maatschappelijke uitbuiting. Het voorkomen van zulke misstanden behoort tot de taak van de overheid. Vanwege de opdracht om recht te doen, zal de Staat ook blijvend moeten opkomen voor het zwakke, het misdeelde, de ontheemden, de gehandicapten, de werklozen, de zieken en de vreemdelingen. Daarop behoort zich de blijvende zorg van de Staat te richten.

Om dat nooit te vergeten, kunnen we daarom ook beter spreken van de sociale rechtsstaat. Dit is in overeenstemming met artikel 20 van de Grondwet.

De grote vraag is nu hoe de overheid deze sociale zorg moet effectueren. Het eerste dat in dit verband gezegd moet worden is dat de overheid ook in de sociale zorg zoveel mogelijk moet overlaten aan de sociale verbanden, waarbinnen zich de vraag naar sociale zorg voordoet. Daar blijven de eerste verantwoordelijkheden liggen, ook al is het begrijpelijk dat vanwege allerlei omstandigheden en redenen die verantwoordelijkheden niet altijd en overal en in voldoende mate effectief kunnen zijn. Dit primaat moet toch worden erkend. De sociale zorg van de overheid is daartoe ook in de eerste plaats beschermend, stimulerend en – indien nog nodig – aanvullend. Daar waar geen andere sociale voorzieningen voorhanden zijn, komt de verantwoordelijkheid echter volledig bij de overheid te liggen.

Binnen deze normatieve grenzen voor de sociale zorg van de overheid heeft zij inmiddels veel meer te doen gekregen dan ooit vroeger nodig was. Het is een politieke illusie te menen dat de overheid meer aan kan dan haar vanwege deze normatieve grenzen is toegestaan. Juist mede door maatschappij-ontbindende krachten en vanwege het op het spel zetten van vroegere waarden en normen, is er voor de overheid binnen haar bevoegdheidsgrenzen reeds zoveel te doen dat haar opdracht een schier onmogelijke dreigt te worden.

In het licht van wat ik tot nu toe gezegd heb en gelet op het huidige stelsel dat alle eigenschappen van een overschatting van de Staat, in de zin van een verzorgingsstaat, draagt, is herziening van het sociale zekerheidsstelsel nodig. Het bestaande stelsel blijkt niet meer zo sociaal te zijn. Ook het algemene karakter ervan verkeert in spanning met de werkelijk nodige sociale zorg en zekerheid.

Voordat ik de onderhavige herziening kritisch ga toetsen, wil ik zeggen dat de RPF-fractie met allerlei onderdelen kan instemmen. Ter wille van de tijd zal ik daarvan geen opsomming geven. Als wij de herziening als geheel echter onvoldoende vinden, betekent dit niet dat wij een pasklaar alternatief hebben. Het betekent wel dat wij vinden, dat er aan de herziening geen diepgaande bezinning of heroriëntatie is voorafgegaan en dat dit zich nu wreekt. Naar de overtuiging van velen, waaronder een groot aantal deskun-

digen, is het nieuwe systeem bepaald niet eenvoudig, doorzichtig en minder fraudegevoelig geworden. Daarom zullen de bezuinigingen, zo zeggen velen, ook tegenvallen.

Alhoewel wij liever hadden gezien dat de verschillende verbanden zelf meer verantwoordelijkheden hadden gekregen, zien wij wel in dat de huidige situatie niet in een handomdraai is te veranderen. Zo zouden werkgevers en werknemers hun collectieve verantwoordelijkheid moeten dragen in het opzetten en uitvoeren van sociale voorzieningen in het geval van werkloosheid, handicap of ziekte. Via wettelijke maatregelen zou de overheid de sociale partners daartoe kunnen stimuleren of zelfs verplichten.

De overheid zou dan niet meer dan een controlerende en stimulerende functie hebben en alleen zelf de sociale zorg ter hand moeten nemen, als geen andere voorzieningen voorhanden zijn of als andere voorzieningen ontoereikend zijn. De collectieve druk zou daardoor sterk afnemen. De eigenlijk sociaal zwakkeren zouden volledig aan bod komen. De overheid zou meer financiële armslag krijgen om werkgelegenheid te bevorderen om zodoende indirect een bijdrage aan de sociale zorg te leveren.

Voor deze weg is bewust niet gekozen. De keuze is uiteindelijk gevallen op het stelsel van loonderving met vangnet. Het zogenaamde twee-trajectenstelsel, dat onze tweede keuze zou zijn, en dat aansluiting zou hebben gegeven bij de bestaande situatie, is terzijde gelegd. De betrekkelijke eenvoud van een minimumonderbouw voor allen spreekt ons bijzonder aan, evenals de mogelijkheden voor differentiatie in de bovenbouw onder verantwoordelijkheid van de sociale partners.

En de vorige week schreef ik nog: ook verzekeringen op particuliere basis zouden dan worden toegejuicht in plaats van ontmoedigd, zoals nu in de Toeslagenwet gebeurt. Gezien de inhoud van het inkomensbesluit moet daarop nu een correctie komen. Onze bezwaren blijven overigens gericht tegen de terughoudendheid van het kabinet om de sociale partners meer verantwoordelijkheid te geven.

Wij betreuren het zeer, dat met de herziening van het stelsel geen of onvoldoende recht wordt gedaan aan de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van de burgers in de verschillende verbanden waarin zij optreden. Wanneer het nieuwe

stelsel toch wordt verbonden met ideeën als 'de zorgzame samenleving' en 'gespreide verantwoordelijkheid', zien wij daarvan nauwelijks of in het geheel niet de uitwerking.

Het lijkt er eerder op, dat de verzorgingsstaat-in-de-crisis via afslanking de problemen en lasten te boven moet komen. Onzes inziens is dat een groot misverstand, vooral ook omdat in het nieuwe stelsel tegelijk de individualisering van de maatschappij wordt bevorderd. Deze individualisering doet geen recht aan de oorspronkelijke functie van de verschillende samenlevingsverbanden en met name niet aan de oorspronkelijke functie van het gezin en de betekenis van de kostwinner.

Voordat ik dit bezwaar ga toelichten, wil ik nadrukkelijk zeggen dat de RPF-fractie geen enkel bezwaar heeft tegen wat wel wordt genoemd de emancipatie van de vrouw. Vanwege allerlei oorzaken, de toegenomen opleiding van de vrouw, de arbeidstijdverkorting voor de man en het gebruik van technische hulpmiddelen in de huishouding, zullen er binnen het gezin wel verschuivingen in de taakverdeling plaatsvinden. Vanwege de eigen verantwoordelijkheid van man en vrouw heeft de overheid hier geen taak.

Onze bezwaren richten zich daarom ook tegen het individualiseringsbeleid, omdat daardoor onze maatschappij principieel wordt gezien als opgebouwd uit individuen. Het is zeer ernstig als de overheid geen recht meer doet aan de eigen gaardheid en verantwoordelijkheid van samenlevingsverbanden of althans een ontwikkeling volgt die in die richting gaat; samenlevingsverbanden die hun oorsprong en bestaan niet aan de staat hebben te danken. De uiteindelijke consequentie van dit individualiseringsbeleid zal niet minder dan een maatschappelijke explosie tot gevolg hebben.

Toen ik vanmiddag de bijdrage van collega De Gaay Fortman hoorde, zag ik deze explosie als een werkelijkheid voor ogen. Levensverbanden als het gezin, die de Nederlandse samenleving eeuwenlang hebben gedragen en nog dragen, worden dan ontworcht. Maatschappelijke verbanden worden doorgesneden en de mens wordt geheel op zichzelf teruggeworpen. Deze economische verzelfstandiging en individualisering, ook uitkomend in de arbeidsplicht onder bepaalde voorwaarden voor de gehuwde vrouw vanaf 1990, bevor-

dert de werkloosheid en zal een grotere belasting vormen van het sociale-zekerheidsstelsel.

Deze groeiende belasting kan er de oorzaak van zijn dat de echte sociaal zwakkeren er de dupe van worden. Hebben zij de laatste jaren al niet veel moeten inleveren, en zijn zij ook al niet vaak de dupe van andere bezuinigingsmaatregelen? En dat allemaal voor mensen die toch al, vanwege hun ziekte of handicap, extra onkosten hebben.

Ook de indirecte gevolgen van de individualisering zullen zich laten gelden. Slijtage van het gezinsverband zal atomisering en vereenzaming veroorzaken. Terreur, vandalisme, criminaliteit en verslaving zullen als maatschappelijke problemen toenemen. De individualisering binnen het sociale-zekerheidsstelsel zal als een boemerang op dat stelsel terugwerken. De RPF-fractie kan onmogelijk een beleid steunen dat de gezonde grondslagen van de samenleving vernielt in plaats van versterkt.

De herziening van het sociale-zekerheidsstelsel koppelen aan het individualiseringsbeleid doet bij ons de vrees rijzen of wij met de herziening zoals zij voor ons ligt niet te maken hebben met een onderdeel van een integraal regeringsbeleid. Sociale zekerheid herzien en tegelijk de individualisering bevorderen strijden met elkaar. Als wij van de regering meer dan eens horen dat hierin een maatschappelijke ontwikkeling wordt gevolgd, rijst de vraag waarom dan niet aan de wens van de maatschappij van de huidige herziening af te zien wordt voldaan.

Blijkbaar wil de overheid niet zonder meer – en dat is terecht – maatschappelijke ontwikkelingen en wensen volgen. Maar waarom is dan nooit de principiële vraag aan de orde geweest of individualisering niet in strijd is met het bevorderen van sociale zekerheid? Individualisering legitimeert dat iedereen voor zichzelf opkomt. Zou de overheid met het individualiseringsbeleid daarom niet een te grote last leggen op het door te voeren sociale-zekerheidsbeleid?

Met deze vragen zijn wij toegekomen aan een ernstig manco van deze wetsvoorstellen. Wij hebben deze voorstellen niet kunnen zien als een onderdeel van een integraal regeringsbeleid, of het moest al zijn dat dit het bezuinigingsbeleid als zodanig is. Vandaar mogelijk ook de zakelijk-

technische aanpak. Vandaar mogelijk ook het ontbreken van normatieve, structurele verbindingen met andere onderdelen van het regeringsbeleid, zoals veranderingen in het sociaal-cultureel werk, de studiefinanciering, het huursubsidiebeleid, de veranderingen in de gezondheidszorg, het openbaar-vervoersbeleid, enzovoorts, enzovoorts.

Wanneer een integratie tussen al deze sectoren ontbreekt, dreigt het grote gevaar dat steeds dezelfde in financieel opzicht van het bezuinigingsbeleid de dupe worden. Wij hebben begrepen dat de Tweede Kamer nu eindelijk aandacht heeft gevraagd voor het cumulerend effect dat in het bezuinigingsbeleid aanwezig is. Wanneer van meet af aan het bezuinigingsbeleid was geplaatst in het kader van een integrale, normatieve en structurele visie op het regeringsbeleid in alle sectoren daarvan, zouden deze problemen zich onzes inziens niet of nauwelijks hebben voorgedaan, en zou het echte sociale beleid daarmee niet in het gedrang zijn gekomen.

Nu lijdt ook de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel aan de verkoking van de departementale aanpak. Daarbij komt dat het zeer te betreuren is dat met de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel niet tegelijk ook het probleem van het zogenaamde 'informele circuit' is aangepakt. Door de grote werkloosheid, door de toegenomen arbeidstijdverkorting, door de verlaging van de sociale uitkeringen wordt de informele economie, het zwart-werken, versterkt. Men vlucht uit de kostbare verzorgingsstaat vanwege de hoge belastingen en de hoge sociale premies in het zwarte of grijze circuit.

De behoefte aan werk – denk bij voorbeeld aan het onderhouds- en reparatiewerk, het 'kluswerk' – wordt informeel vervuld, omdat dit goedkoper is. Er zit in deze ontwikkeling iets van een zichzelf versterkend kwaad. De duurte van de verzorgingsstaat roept het zwarte circuit op, dat vervolgens ervoor zorgt dat de verzorgingsstaat nog meer werkloosheid oplevert, nog duurder wordt. Daardoor kunnen de echte sociaal zwakkeren opnieuw onder druk komen te staan. De informele economie wordt ondertussen sterker.

Door de introductie van informatietechnologie en robots in het productieproces zal vervolgens ook de grondslag van de premieheffing

zwaarder worden belast. Waarom wordt er geen integraal beleid gevoerd inzake sociale voorzieningen en het terugdringen van de informele economie? Zou het al eerder genoemd twee-trajectensysteem daar geen betere mogelijkheden voor gegeven hebben dan het huidige voorstel?

En waarom moet een regeringsbeleid inzake de principiële verlegging van de grondslag van de premieheffing van menselijke arbeid naar kapitaalinzet wachten tot vele commissies hun studies en adviezen hebben voltooid, zoals de memorie van antwoord zegt? Dit, terwijl de ontwikkeling van de produktie duidelijk wijst in de richting van een toenemende vertechnering. De premieverlichting per arbeider en vooral de verlichting van arbeidsintensieve bedrijven zouden groeiende uitstoot van arbeidskrachten kunnen voorkomen.

In het zogenaamde twee-trajectensysteem zou dit overigens ook beter te realiseren zijn dan in het huidige voorstel, omdat in dat systeem de lasten sowieso al minder zijn en een verschuiving of gedeeltelijke verschuiving van de premiegrondslag van arbeid naar kapitaal gemakkelijker te realiseren valt.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot een afronding. Met opzet ben ik niet op allerlei details ingegaan. Ik heb de grote lijnen in mijn bijdrage willen volgen. Daarbij heb ik in het bijzonder de sociaal zwakkeren in het oog gehouden. Worden zij tenslotte, alle goede bedoelingen ten spijt, niet het slachtoffer van de voorgestelde herziening? Onzes inziens dreigt dat gevaar, omdat de gedachte van de verzorgingsstaat overeind wordt gehouden. Er is geen fundamentele verlegging van verantwoordelijkheden van de overheid naar de burgers en naar de sociale partners. En voor zover die verantwoordelijkheden wel werken, worden zij ten dele via de Toeslagenwet teruggedrongen.

De RPF-fractie zou liever voorlopige wijzigingen in het bestaande systeem zien aangebracht, met de bedoeling om via een duidelijke en principiële en op de toekomst gerichte bezinning binnen een integraal regeringsbeleid, geënt op de sociale rechtsstaat, tot een meer verantwoorde stelselherziening te komen. Daarmee zou bovendien veel onrust en onzekerheid zijn voorkomen, die nu velen dreigen te frustreren en het rechtsgevoel van velen, jammer genoeg, schaden.



De heer **Barendregt** (SGP): Voorzitter! Dat ik thans het woord voer, is in afwijking van de volgorde van het sprekerslijstje. Ik heb echter gemeend gevolg te moeten geven aan het verzoek van het Presidium van deze Kamer om mevrouw Bolding in de gelegenheid te stellen, haar maiden-speech niet in de late avond te behoeven uit te spreken, maar bij het volle daglicht. Uit het feit dat men mij gevraagd heeft om haar te vervangen, heb ik mogen afleiden dat mijn speech zo helder zal zijn, dat deze zelfs bij avond kan worden uitgesproken!

De heer **Schinck** (PvdA): Of dat deze het daglicht niet kan verdragen!

De heer **Barendregt** (SGP): Dat zou wel kunnen, maar dit laat ik graag aan de beoordeling van anderen over!

Voorzitter! Het is inmiddels twaalf jaar geleden, dat in een Wassenaars hotel vier ministers om de tafel zaten om een rem te vinden, die de stijging van de collectieve uitgaven zou kunnen temperen. Dat waren de ministers Den Uyl, Duisenberg, Boersma en Lubbers. In de zomer van 1976 verscheen de nota 'Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid' en daardoor moesten de geesten rijp gemaakt worden voor bezuinigingen. Het bleef bij letters en de geesten bleven onrijp. Het ene kabinet ging en het andere kwam, maar de collectieve uitgaven groeiden fors door, gevoed via de gaskraan.

Op die wijze werd de staatskas gevoed maar de politieke geesten bedwelmd, tot in juni 1982 de toenmalige minister van Sociale Zaken, die thans voor ons zit als staatssecretaris van Sociale Zaken, een notitie aan de Tweede Kamer stuurde waarin de noodzaak tot het treffen van maatregelen om het sociale-zekerheidsstelsel grondig te herzien, werd aangekondigd.

De noodzaak om in te grijpen, zo heeft de staatssecretaris vorige week donderdag in Arnhem gezegd bij de jubileumbijeenkomst van de gehandicaptenorganisatie – die rede heb ik met veel instemming gelezen – is algemeen erkend maar het feit was, dat er pijnlijke maatregelen nodig waren. Het zou onverantwoord zijn geweest om de kop in het zand te steken, aldus de staatssecretaris in Arnhem.

Het is daarbij interessant te vermelden dat de gewezen PvdA-staatssecretaris, mevrouw Dales, als de belangrijkste auteur van de bovenvermelde notitie wordt beschouwd. Wellicht kan de voormalige minister, bij monde van de huidige staatssecretaris, daarover aan ons nog het een en ander vertellen.

Mijnheer de Voorzitter! Ons huidige sociale stelsel is uitgegroeid tot een onderhoudsfonds waaruit, zoals ik ergens las, 45% van de Nederlandse huishoudens min of meer worden onderhouden en waarvoor jaarlijks ruim 100 miljard gulden nodig is. Dat is even veel als de overheid jaarlijks via belastingheffing van ons volk incasseert. In de voorgaande kabinetsperiode is reeds via verlaging van de uitkeringspercentages ongeveer 10% van de financiële ombuiging tot stand gebracht.

Thans liggen zeven wetsvoorstellen voor ons die niet direct gericht zijn op een herziening van de uitgaven maar meer op een herziening van het stelsel, ook op immaterieel terrein. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is terecht gesteld, dat de besluitvorming in deze Kamer alleen een beslissing is en zal zijn over het al dan niet doorgaan van de voorgestelde herziening.

Dat lijkt een gemakkelijke beslissing: ja of nee zeggen is een kwestie van twee of drie letters. Wat ons betreft, ligt de keuze niet zo eenvoudig. De reden daarvan is gelegen in het feit dat bepaalde onderdelen onze instemming hebben maar andere onderdelen onze overwegende bezwaren oproepen. Beide onderdelen zullen in onze bijdrage aan de orde komen en ons uiteindelijke stemgedrag zal daarom een afweging zijn tussen het gewicht van de voor- en de nadelen op korte en op lange termijn.

Een toetssteen die wij daarbij hanteren is de taak en de positie van de overheid op sociaal terrein. Die is door de jaren heen gewijzigd van een beschermende, via een verzorgende naar een verzekerende taak. Deze gewijzigde taak is veroorzaakt door het afnemende draagvlak in onze samenleving om door middel van persoonlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid, via kerken en maatschappelijke organisaties, in het onderhoud van de zwakke en hulpbehoevende medeburgers te voorzien.

Wij kunnen geen van beide instellingen vrijpleiten, maar daarmee zijn de hulpbehoevenden niet gebaat.

De huidige situatie, die wij zeer betreuren, dwingt ertoe dat de overheid het schild der zwakken consciëntieus hanteert en daarvoor wetten en verordeningen vaststelt.

Collectieve voorzieningen waren als oplossing van de geschetste problemen aangeprezen en ingevoerd, zonder dat men zich realiseerde dat daardoor de persoonlijke en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid nog meer zou verdwijnen. Bovendien is onvoldoende bedacht of een democratie het kan verdragen, een collectivistisch beleid te voeren. Er is collectivistisch bloed in een democratisch lichaam getransfuseerd; een therapie die leidt tot een collectivistische democratie of tot een democratisch collectivisme.

Gegeven de gigantische problemen waarmee vrijwel alle westerse democratieën worstelen over de houdbaarheid van de sociale zekerheid, moet worden geconstateerd dat de bovengenoemde transfusie niet heeft geleid tot de gewenste gezondheid maar tot nog verdere bloedarmoede. Dat heeft de staatssecretaris in zijn rede in Arnhem heel nadrukkelijk aan de orde gesteld. Er is vreemd bloed in een democratisch lichaam gebracht, en dat leidde tot financiële zwakte die de draagkracht van een collectief zekerheidsstelsel te boven gaat. Sanering c.q. gezondmaking is nodig gebleken; daarvan is vrijwel iedereen overtuigd.

De grote vraag is alleen: hoe? Daardoor hebben de voorbereidingen van deze wetsvoorstellen waarschijnlijk zo lang geduurd en zijn de beslissingen zo lang uitgesteld. De waarschuwingen werden immers reeds jaren geleden gehoord, namelijk dat ons sociale stelsel financieel niet houdbaar zou zijn als de magere jaren zouden aanbreken. En die zijn aangebroken. Tijdens de vette jaren stond in 1960 tegenover 10 werkenden 1 uitkeringsgerechtigde. Nu is die verhouding 2: 1. Daardoor komt de continuïteit van ons stelsel in gevaar.

Is ons stelsel dan te goed? Nee, maar het lijkt te duur. Dat heeft de staatssecretaris ook in Arnhem gezegd. Maar dit nieuwe stelsel is in vele opzichten nog gunstiger dan het stelsel in andere westerse landen. Dat heeft ook de toenmalige president-directeur van de Nationale Investeringsbank de heer Meijs in mei 1983 gezegd. Hij heeft een vergelijking gemaakt met het Westduitse sociale stelsel, dat in zijn

ogen toch zeker niet als het slechtste mocht worden aangemerkt. Hij betoogde dat, als het Duitse stelsel op Nederland zou worden toegepast, dit een besparing per jaar zou opleveren van 25 mld. Ik zou graag van de staatssecretaris weten en horen, of hij deze taxatie kan onderschrijven en in hoeverre deze stelselherziening daarin verandering aanbrengt.

In ieder geval is het duidelijk dat versoering van ons stelsel een onontkoombare beslissing zal zijn, willen wij voorkomen dat van het gebouw van de sociale zekerheid een ruïne zal overblijven. De regering doet pogingen om dit sombere perspectief te voorkomen. Daarvan getuigen de onderhavige wetsvoorstellen. Wij waarderen in ieder geval die pogingen. Dit betreft vooral de poging om gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaarden via reïntegratie mogelijkheden te bieden om, voor zover mogelijk, weer actief te blijven en, waar mogelijk, te worden.

Deze sociale voorziening lijkt te veel oneigenlijk te zijn gebruikt voor een vervroegde uittredingsmogelijkheid. Dat is vanmiddag door anderen al genoemd. Het aantal min of meer arbeidsongeschikt verklaarden is in de periode 1972-1981 verdubbeld en bedraagt op het ogenblik twee keer zoveel als in België. Een wat strakkere hantering van de criteria lijkt voor én de werkgever én de werknemer onmisbaar te zijn.

Tevens is een herziening van de verhouding in uitkering tussen gedeeltelijk arbeidsongeschikten en onvrijwillig werklozen op zijn plaats. Meer rekening houden met het arbeidsverleden bij de vaststelling van de uitkering lijkt ons een redelijke herziening.

Positief beoordelen wij de grotere aandacht die wordt besteed aan de oudere generatie, die jarenlang haar aandeel heeft geleverd aan het functioneren van onze samenleving. Dat mag wat ons betreft ook ten koste gaan van de jongere generatie en zeker van die jongeren die gezien hun leeftijd nog in gezinsverband mogen verkeren. De huwelijksverbintenis is immers nog steeds de enige samenlevingsvorm die een wettelijke basis heeft.

Dat heeft in ieder geval het grote voordeel dat er geen discussie mogelijk is over de vraag wanneer er sprake is van een huwelijksrelatie.

Voorzitter! Wij betreuren het dat de regering niet meer waarde hecht

aan deze door God ingestelde samenlevingsvorm. Ook wij moeten helaas toegeven dat vele huwelijken minder hecht zijn dan bij de voltrekking daarvan mocht worden aangomen. Liefde en trouw worden minder beoefend dan zou mogen worden verwacht. Niettegenstaande deze ontwikkeling zou van de overheid meer waardering mogen worden verwacht voor een samenlevingsverband dat door diezelfde overheid wetmatig wordt bekrachtigd.

Alleen op grond van deze wettelijke verankering van het huwelijk is een zekere mate van apartheid tussen allerlei andere samenlevingsverbanden in onze ogen tolerabel. In Frankrijk denkt men in deze richting, zij het uit andere motieven dan onze overwegingen. Voor alle duidelijkheid, wij willen niet pleiten voor een soort lok-huwelijk, zoals destijds onder het bewind van minister Vredeling tot stand is gekomen. Hij voerde vrijstelling van dienstplicht in, als de dienstplichtige getrouwd was.

Ook willen wij niet suggereren dat de gehuwde mensen het betere deel van de samenleving vormen, zoals een bepaalde bevolkingsgroep wel eens is gekwalificeerd. Het gaat ons om de waardering van het huwelijk als instituut dat een wettelijke basis heeft in afwijking van alle andere samenlevingsverbanden. Ons bezwaar tegen de voorliggende wetsvoorstellen is dat er een wissel wordt overgezet waardoor andere samenlevingsvormen, hetzij heterofiel hetzij homofiel, op hetzelfde spoor worden geleid als het huwelijk.

Voorzitter! Van vele kanten wordt gesteld dat de wetgeving niet sturend, maar volgend moet zijn. Daar zijn wij het mee eens, maar dan wel volgend wat volgens de Bijbel het richtsnoer en de toetssteen van het overheidsbeleid dient te zijn. Daaraan voldoet naar onze mening het uitgangspunt van de voorgestelde wetgeving niet. Hopelijk wil de staatssecretaris zijn mening hierover geven.

Bovendien hebben wij bedenkingen tegen een overheidsbeleid dat bewust uit is op een doorbreking van de rolverdeling binnen het huwelijk. Uit de memorie van antwoord bij de Toeslagenwet is ons dat duidelijk gebleken. Het is te waarderen dat de regering de huidige generatie gehuwden met rust wil laten. Daarbij treedt de man als kostwinner op en wijdt de vrouw zich overwegend aan de onbetaalbare, maar nooit genoeg

te waarden, huidhoudelijke taken en gezinstaken.

Wij betreuren dat de regering aan deze rolverdeling geen enkel waarde-rend woord wijdt. Zonder woorden wordt de huidige situatie eigenlijk betreurd, zo heb ik de indruk. Laten wij echter niet te veel treuren over nu, want bij de volgende generatie kan de arbeidsparticipatie van beide partners als uitgangspunt worden genomen.

Koerst de regering nu echt rechtstreeks aan op een Zweedse situatie? Ik las daarover dat twee inkomens beslist nodig zijn om de kosten van levensonderhoud voor een gezin te kunnen betalen. De vraag dringt zich daarbij op in hoeverre een dergelijke doelstelling een bijdrage kan leveren aan de terugdringing van de werkloosheid. Onze vraag in het eerste verslag welke effecten de voorgestelde stelselherziening heeft op de verlaging van de werkloosheid, is nog onbeantwoord. Kan de staatssecretaris hier alsnog zijn mening over geven?

Voorzitter! Wij hebben via de memorie van antwoord vernomen dat deze omvangrijke herziening een zeer geringe uitwerking zal hebben op de verlaging van de wig tussen bruto en netto loon. De verwachting van de regering is dat er sprake zal zijn van twee punten: één punt aan werkgevers- en één punt aan werknemerszijde. Is dat resultaat de regering ook tegengevallen of is er bij de voorbereiding van deze voorstellen niet met die effecten gerekend? Van vele zijden wordt betoogd dat de wig tussen bruto en netto loon moet worden verminderd om de arbeidskosten te drukken en daardoor het grijze en zwarte circuit te bestrijden. Professor Rutten heeft dat verleden week nogmaals onder de aandacht gebracht.

In de toelichting bij de onderhavige wetsvoorstellen is door de regering gesteld dat de herziening moest leiden tot een vereenvoudiging van het stelsel. Gehoord de reacties van verschillende deskundige kanten zijn wij hieraan gaan twijfelen. Kan de staatssecretaris nog eens aangeven waar en hoe deze doelstelling wel wordt bereikt?

Een andere doelstelling was de terugdringing van de fraudegevoeligheid. Gelezen de discussie in de Tweede Kamer over de criteria waaraan een niet-huwelijks samenlevingsverband moet voldoen alvorens er sprake zou zijn van een

gelijkschakeling met een echtelijke verbintenis, vrezen wij dat de fraudegevoeligheid eerder toe- dan afneemt.

Zullen er niet allerlei ontsnappingsargumenten worden bedacht om aan deze gelijkshakeling te ontkomen? Moet de overheid dan als 'zederechter' gaan optreden tegen vermeend samenwonen; dat er nog erger dan 'zedemeester', zo zal van vele zijden worden geopperd? Gelukkig blijven de gehuwden hiervan voorlopig verschoond.

Wel zijn wij het met de regering eens dat het onrechtvaardig is dat twee samenlevenden een hogere uitkering zouden kunnen ontvangen dan twee samenwonenden binnen een huwelijkse verbintenis. Waren daarvoor geen andere en betere oplossingen te bedenken dan gelijkshakeling met het huwelijk? Het is wel de gemakkelijkste, maar naar onze mening niet de beste oplossing.

De staatssecretaris heeft afgelopen donderdag in Arnhem gezegd dat de voorstellen tot stelselherziening min- en pluspunten hebben. Over die pluspunten hebben wij uit de samenleving weinig gehoord, hoogstens hier en daar eens een persbericht. Over de minpunten hebben wij des te meer gehoord.

De hoorzittingen en brieven hebben een stroom van protesten opgeleverd die varieerden van afbreuk tot afbraak van het stelsel en van fundamentele bezwaren en grondwettelijke bedenkingen. Die laatste hebben verleden week dinsdag in deze zaal omonwonden geklonken tijdens het maatschappelijk appél dat op dit deel van de Staten-Generaal werd gedaan. Afgezien van het feit of men alle bezwaren die werden geuit onderschrijft, dienen grondwettelijke bedenkingen zeker door deze Kamer zeer serieus te worden genomen.

Ik noem ze alle drie. De eerste bedenking was gericht tegen artikel 20 van de Grondwet over het recht op bestaanszekerheid. De tweede bedenking richtte zich op artikel 22 van de Grondwet dat handelt over het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en in de derde plaats werden bedenkingen geuit tegen aantasting van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer volgens artikel 10 van de Grondwet.

Wij zouden het op prijs stellen als de staatssecretaris over deze

grondwettelijke bedenkingen tegen de voorgestelde wetsvoorstellen zijn mening wil geven en daarover de noodzakelijke duidelijkheid wil verschaffen. Dat is gewenst voor de parlementaire geschiedschrijving, maar mede ook voor de uiteindelijke afweging bij ons stemgedrag.

Uit onze bijdrage aan deze gedachtenwisseling moge duidelijk zijn geworden dat die afweging moet worden gemaakt tussen voor- en nadelen, tussen min- en pluspunten die aan deze stelselherziening kleven. Het doet ons deugd dat de staatssecretaris vorige week in Arnhem zelf ook heeft erkend dat de voorstellen min- en pluspunten hebben. De staatssecretaris heeft kennelijk ook deze afweging gemaakt alvorens deze wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in te dienen. Wij hebben na het antwoord van de regering nog een kleine week om onze uiteindelijke afweging te maken. Daarom nemen wij ons voor morgen zeer aandachtig naar het antwoord van de regering te luisteren.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 23.18 uur.

Lijst van besluiten

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

a. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 4 november 1986 door de vaste commissie voor Welzijn en Volksgezondheid:

Goedkeuring van het op 25 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961 (Trb. 1980, 184) (17 360, R 1202);

b. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 4 november 1986:

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs met betrekking tot de regeling van de vervoerskosten (Wet gemeentelijke regelingen schoolvervoer) (18 841);

c. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 4 november 1986 door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Sociale zekerheid/stelselherziening
Werkloosheidswet
Stelselwijziging
Regeling van werkzaamheden

Gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe (19 138);
d. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 4 november 1986 door de vaste commissie voor Justitie:

Regelen omtrent de makelaar-medewerker en de uitoefening van makelaarswerkzaamheden in nevenvestigingen (18 290);
e. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen houden op 4 november 1986 door de vaste commissie voor Volkshuisvesting:

Wijziging van de onteigeningswet (18 784);

Wijziging van de Wet op de woningsplitsing (19 353);

f. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 11 november 1986 door de vaste commissie voor Justitie:

Regeling van de fusie van verenigingen en van stichtingen (18 285);

g. de openbare behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen houden op 18 november 1986:

Herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (18 764);

Herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet gevangeniswezen en enkele andere wetten omtrent de maatregel van terbeschikkingstelling en enige andere onderwerpen die met de berechtiging van geestelijk gestoorde delinquenten samenhangen (11 932);

h. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen houden op 18 november 1986 door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat en de openbare behandeling op 23 december 1986:

Wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (introductie woonruimten) (19 069);

Wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 en de gemeentewet (voorkoming dubbele bepalingen) (19 094);

i. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen houden op 18 november 1986 door de vaste commissie voor Financiën:

Wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf (19 329);

Financieringsvoorschriften voor openbare lichamen (Wet financiering Lagere overheid (19 340);

j. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 16 december 1986 door de vaste commissie voor Cultuur:

Regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen (Mediawet) (19 136);

k. de openbare behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen houden op 4 november 1986:

Bestendiging voor 1987 van de tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (19 712);

l. de openbare behandeling van het volgende voorstel van rijkswet te doen houden op 4 november 1986:

Goedkeuring van

a. het Verdrag betreffende de eenmaking van enige beginselen van het octrooirecht, Straatsburg, 27 november 1963 (Trb. 1964, 173) en van

b. het Verdrag inzake de internationale erkenning van het depot van micro-organismen ten dienste van octrooiverlening, met uitvoeringsreglement, Boedapest 28 april 1977 (Trb. 1978, 90) (19 130, R 1294);

m. de openbare vergadering van 4 november a.s. om 09.45 uur te doen aanvangen.

Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen en voorstellen van Rijkswet:

Overbrenging in beheer en onderhoud bij de gemeente Rotterdam van de Hartelmond en de Grote Hartelsluis met bijkomende werken (17 194);

Regeling van de fusie van verenigingen en van stichtingen (18 285);

Goedkeuring van het dd. 23 juni 1981 te Genève tot stand gekomen IAO-Verdrag nr. 156 (Verdrag betreffende gelijke kansen en gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke arbeiders; arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid) (Trb. 1981, 244 en Trb. 1982, 101) (18 288, R1249);

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, en de Interimwet op het speciaal onderwijs met betrekking tot de regeling van de vervoerkosten (Wet gemeentelijke regelingen schoolvervoer) (18 841);

Regeling van het openbaar vervoer, het besloten busvervoer, en het taxivervoer (Wet personenvervoer) (18 985);

Regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen (Mediawet) (19 136);

Opneming van strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet (19 237);

Wijziging van de wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf (19 329);

Wijziging van de Jeugdspaarwet (niet premiëren van de rente en beperking van de mogelijkheid tot deelneming, alsmede enige andere wijzigingen) en een daarmee samenhangende wijziging van de Wet Bezitsvormingsfonds (19 366);

Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs met betrekking tot de ambulante begeleiding en de Overgangswet ISOVSO voor ter zake van artikel E3 van laatstgenoemde wet ingestelde beroepen (19 483);

Verandering in de Grondwet van de bepalingen over het binnentreden in woningen (19 552);

Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen (19 553, R1307);

Goedkeuring van de regeling van de staatssecretaris van Financiën van 28 april 1986, nr. 086-942 (Stcrt. 81) tot wijziging van de Beschikking wijziging investeringsbijdragen (19 578);

Verlenging van de Machtigingswet inschrijving studenten en verlenging en wijziging van de Machtigingswet beperking inschrijving h.b.o. (19 593);

Het uitgeven en belenen van schatkistpapier en het aangaan van geldleningen ten laste van de Staat der Nederlanden in 1987 (Leningwet 1987) (19 596);

Wijziging van een aantal voorstellen van wet in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid (19 606);

Verhoging van de tarieven van de accijns van minerale oliën alsmede verhoging van de LPG-toeslag (19 612);

Bestendiging voor 1987 van de tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (19 712);

Begroting van lasten en baten en van kapitaaluitgaven en -ontvangsten van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf voor het jaar 1987 (19 700 F).

Deze wetsvoorstellen zullen worden gesteld in handen van de desbetreffende commissies.

2°. de volgende gemeenschappelijke beschikking van de voorzitters van de beide kamers:

een, houdende aanwijzing van de Nederlandse leden en plaatsvervangende leden van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad;

een, houdende aanwijzing van de Nederlandse leden en plaatsvervangende leden van de Noord-Atlantische Assemblée.

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

3°. de volgende Regeringsmissives:

een, van de Minister-President, minister van Algemene Zaken, ten geleide van een afschrift van zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over een verdere invulling van de resterende taakstelling voor in het noorden des lands te vestigen danwel uit te breiden rijksdiensten;

een, van alsvoren, ten geleide van een overzicht van de taak en de samenstelling betreffende, de onderraden en de ministeriële commissies van de ministerraad;

een, van alsvoren, betreffende de Keuringsdiensten;

een, van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, betreffende het van 2 september – 2 oktober 1986 gehouden tripartite overleg;

een, van de minister van Buitenlandse Zaken a.i., houdende mededeling van een wijziging van Bijlage II bij de Overeenkomst inzake de Internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten;

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, houdende mededeling van de notawisseling met de Regering van het Verenigd Koninkrijk betreffende een bezoek aan de haven van Rotterdam door HMS Tireless;

een, van de minister van Binnenlandse Zaken, ten geleide van de Achtergrondstudie 1986 in het rapportagesysteem Toegankelijkheid en Evenredigheid;

een, van alsvoren, betreffende toepassing van artikel 12, vierde lid van de Comptabiliteitswet 1976;

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, betreffende Limieten onroerend-goedbelastingen 1986 en 1987;

een, van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, betreffende ontwerp-beleidsvoornemens interim-beschikking bekostiging HBO-voorzieningen;

een, van de minister van Financiën a.i. ten geleide van vragen naar aanleiding van de Miljoenennota 1987 en de Macro-Economische Verkenning 1987;

een, van alsvoren, betreffende het in de Miljoenennota 1987 aangekondigde overzicht van de onderwerpen van nieuwe heroverwegingsonderzoeken;

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, betreffende het ontwerp-Verpakkingen- een aanduidingenbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen;

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van het 20ste Voortgangrapport Oosterschelde;

een, van de minister van Economische Zaken ten geleide van de Staat van toevoeging aan de begroting 1986 (als bedoeld in artikel 12, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 1976);

een, van alsvoren, ten geleide van het door de Begeleidingscommissie Inventarisatie-onderzoek Nederlandse Kolenvoorkomens (BINK) uitgebracht advies;

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, ten geleide van het jaarverslag 1985 van de Nationale Stichting Casinospelen;

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van de rapporten van door de Stichting COOZ uitgevoerde onderzoeken naar het ziekteverzuim onder zwangere en pas bevallen werkneemsters;

een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het jaarverslag van het Directoraat-Generaal van de Arbeid over 1985;

een, van de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, ten geleide van de wijziging van het besluit normen en algemene voorwaarden voor erkenning van regionale instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg;

een, van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, betreffende het interdepartementaal welzijnsbeleid 1987;

een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het rapport retourmigratie Curaçoaenaars en Arubanen;

een, van de minister van Binnenlandse Zaken, ten geleide van het rapport pensioen mevrouw Rost van Tonningen;

een, van de Minister-President, minister van Algemene Zaken, houdende errata in het overzicht van de taak en samenstelling betreffende de Onderraden en de ministeriële commissies;

een, van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, ten geleide van de brief inzake het Bibliotheekwezen en Informatieverzorging;

een, van de staatssecretaris van Financiën, betreffende het onderzoek van de vier grootste gemeenten door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven;

een, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, betreffende het Besluit weigeringsgronden splittingsverordening;

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, ten geleide van het Jaarrapport van de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Consumentzaken inzake Overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1985/1986;

een, van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, ten geleide van het rapport 'Rechtspositionele problemen van gewetensbezoarden bij afbreking zwangerschap';

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Financiën, ten geleide van het Overzicht specifieke uitkeringen 1987;

een, van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, ten geleide van het advies van de Onderwijsraad inzake de ontwerp-beleidsvoornemens voor de Interim-beschikking bekostiging HBO-voorzieningen;

een, van het Sociaal en Cultureel Planbureau, ten geleide van de rapporten 'Gedecentraliseerd Welzijnsbeleid' en 'Van planning naar beleid';

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat betreffende de tracévaststelling van Rijksweg 69, noordelijk gedeelte ('verlengde Poot van Metz');

een, van de minister van Justitie, ten geleide van het eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit (commissie-Roethof);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, betreffende Uitkeringen uit het Gemeentefonds voor 1987 en wijziging Financiële Verhoudingswet 1984;

een, van de staatssecretaris van Defensie, betreffende de vervolgstelling Goalkeeperluchtverdedigingssystemen;

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, betreffende de voortgangsverslag Project Vrouwen en Minderhedenbeleid.

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

De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

De bijlage onder A vermeld ter vertrouwelijke kennisneming.

4°. een missive van de minister van Buitenlandse Zaken:
betreffende het op 30 juni 1986 te Canberra tot stand gekomen Tweede Protocol tot wijziging van de Overeenkomst met Australië tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen (Trb. 1986, 89), alsmede van een toelichtende nota bij deze Overeenkomst;

Deze missive is inmiddels gedrukt en aan de leden toegezonden; het Tractatenblad is nedergelegd ter griffie ter inzage van de leden.

5°. de volgende geschriften:

een, van het college van burgemeester en wethouders van Dodewaard, betreffende het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe (19 138);

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat.

een, van het 'Nationaal Onderwijs Protest 1986' te 's-Gravenhage, betreffende de voorgenomen bezuinigingen bij het onderwijs;

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

een, van vijf basisscholen te Utrecht, betreffende alsvoren;

een, van M. M. Bakkum-van der Beek te Assendelft, betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Onderwijs.

een, van de Huurcommissies in de ressorten Rotterdam, Schiedam en Brielle, betreffende hun functioneren;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting.

een, van het college van burgemeester en wethouders van Groesbeek, betreffende de toepassing van kernenergie;

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

een, van C. H. J. van Laar te Nijkerk, betreffende het wetsvoorstel Meststoffenwet (18 271);

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Landbouw en Visserij.

een, van de Nederlandse Vereniging van Ongevallen- en Ziekteverzekeraars, betreffende het wetsvoorstel Toeslagenwet (19 257);

een, van het dagelijks bestuur van de begeleidingscommissie van het Bureau Sociaal Rechercheur, te Schagerbrug, betreffende de voorgenomen wijziging van het sociale zekerheidsstelsel;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

een, van de burgemeester van Mierlo-Wanssum, betreffende de te verwachten regeringsmaatregelen ten aanzien van AOW, bejaardentehuizen, 65+ kaart en inkomstenbelasting;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor Welzijn en Volksgezondheid, voor Financiën en voor Verkeer en Waterstaat.

een, van J. A. Marinus-Heemeijer te Bergen, betreffende de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (18 972);

een, van A. J. M. van Wissen te Delft, betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Welzijn en Volksgezondheid.

een, van de Werkgroep 'Midden-Betuwe herindeling stop', betreffende wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe (19 138);

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat.

een, van de Vereniging Katholiek onderwijsberaad, te Leidschendam, betreffende bezuinigingen bij het onderwijs;

een, van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roden, ten geleide van een door de Raad van die gemeente aangenomen motie betreffende alsvoren;

een, van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft, ten geleide van een door de Raad van die gemeente aangenomen motie betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Onderwijs.

een, van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, betreffende de gevolgen van de concept-beleidsvoornemens van de minister van Onderwijs en Wetenschappen inzake groei en krimp universiteiten en academische ziekenhuizen 1987-1991;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Wetenschappelijk Onderwijs.

een, van P.P.A. van Gelder, betreffende de accijnsverhoging op benzine;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Financiën

een, van M. de Wit te Rotterdam, betreffende discriminatie ten opzichte van uitkeringsgerechtigden;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

een, van Shell Nederland BV, betreffende de situatie in Zuid-Afrika en de positie van Shell in dat verband;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.

een, van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente IJpendam, ten geleide van een door de raad van die gemeente aanvaarde motie betreffende een aantal bezuinigingsmaatregelen inzake het onderwijs;

een, van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Boxmeer, betreffende alsvoren;

een, van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg, betreffende alsvoren;

een, van de voorzitter van het college van bestuur van de Katholieke Universiteit Brabant, betreffende de bezuinigingen in het wetenschappelijk onderwijs;

een, van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg, betreffende de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen ten aanzien van de Katholieke Universiteit Brabant;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Onderwijs en voor Wetenschapsbeleid en Wetenschappelijk Onderwijs.

een, van de raad der gemeente Dinxperlo, betreffende toekenning van een structurele rijkssubsidie aan het Staring Instituut, centrum voor het streekeigene van Achterhoek en Liemers;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Wetenschapsbeleid en Wetenschappelijk Onderwijs en voor Cultuur.

een, van de Stichting van de Arbeid, betreffende de concept-inkomensbesluiten Toeslagenwet;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

een, van de stichting Volksmuziekschool Heiloo, betreffende de halvering van de Rijksbijdrage Sociaalcultureel werk 1987;

een, van de Muziekschool Waterland, betreffende alsvoren;

een, van de Stichting Muziekschool Amstelveen en omstreken, betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Cultuur.

een, van de raad van de gemeente Dinxperlo, betreffende de stopzetting van de snelle natriumgekoelde kweekreactor te Kalkar;

een, van de raad der gemeente Gendringen, betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Economische zaken.

een, van 'kaderleden van de departementsbond', aangesloten bij het Ambtenarencentrum, betreffende het regeringsbeleid ten aanzien van de rijksambtenaren;

een, van het Tamtamtheater, te Maastricht, betreffende diskriminatie van zigeuners;

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

een, van de ouderraden en -commissies van de basisscholen en peuterspeelzalen in een Leidse wijk (Morskwartier), betreffende de bezuinigingsplannen voor het onderwijs;

een, van de Landelijke Vereniging Belangengroepen mensen zonder Werk/Bond van mensen zonder betaald werk, te Utrecht, betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Onderwijs en voor Wetenschapsbeleid en voor Wetenschappelijk Onderwijs.

een, van J. Brouwer, te Bergen, betreffende het financieel en economisch beleid;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Financiën en voor Economische Zaken.

een, van het Religieus Genootschap der Vrienden (Quakers), te Utrecht, betreffende de gewelddadigheden tijdens de vreedzame blokkade van de Navobasis te Woensdrecht;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat.

een, van het FNV, te Dongen, zijnde een open brief betreffende 'samen tegen afbraak sociale zekerheid';

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

een, van de afdeling Bedrijfskunde en de Technische Universiteit Eindhoven, betreffende de beheersaspecten van en in de gezondheidszorg;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Welzijn en Volksgezondheid.

De voorzitter stelt voor deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.

Noot 1 (zie blz. 112)

Stelselherziening

'La façon dont les systèmes de sécurité sociale ont été mis à l'épreuve dans un environnement économique fluctuant et sur un *arrière-plan de valeurs sociales en mouvement* devait inévitablement conduire à des interrogations sur les fins et les moyens de ces systèmes. La réforme de la sécurité sociale es devenue à l'ordre du jour, bien qu'en règle générale elle ne soit pas encore passer dans les faits. Ces dernières années ont représenté plutôt une période d'incubation, au cours de laquelle les débats sur la réforme de la *protection sociale et l'avenir de l'Etat providence* ont débordé les cercles de spécialistes pour entrer dans l'arène politique et trouver un écho dans les plates-formes des partis et les campagnes électorales. Seul l'avenir nous dira si le brassage d'idées ainsi provoqué doit aboutir à des changements structurels importants'.

(Développements et tendances de la sécurité sociale 1984-1986, rapport du Secrétaire général de L'AISS. Montréal 2-12 septembre 1986).