

Zitting 1977-1978

**14 600**

**Kabinetsformatie**

**Nr. 4**

**BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN**

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1977

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 december 1977

Daartoe gemachtigd door H.M. de Koningin doe ik u hierbij het eindverslag van de formatiewerkzaamheden toekomen. Tevens zend ik u alle verslagen<sup>1</sup>, die in de afgelopen maanden door de achtereenvolgens optredende formateur en informateurs zijn uitgebracht en u op het moment van publicatie reeds afzonderlijk werden toegezonden.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

---

<sup>1</sup> Zie ook 14 600 nrs. 2 (herdruk) en 3.

## VERSLAG VAN DRS. J.M. DEN UYL INZAKE ZIJN FORMATIE- WERKZAAMHEDEN

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 augustus 1977

Majesteit,

1. Op 27 juli ontving ik van u de opdracht mijn werkzaamheden met betrekking tot de vorming van een kabinet dat mag worden geacht het vertrouwen van het parlement te genieten, voort te zetten.

Gaarne spreek ik waardering uit voor de arbeid van informateur prof. dr. W. Albeda, die het mede mogelijk heeft gemaakt dat ik het werk aan mijn eerdere opdracht kon hervatten. Voor de totstandkoming van het nagestreefde coalitiekabinet van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 was intussen een stevig fundament gelegd door de gesloten akkoorden met betrekking tot de grondpolitiek, de ondernemingsraden en de vermogensaanwasdeling.

Gelet op de ernstige economische moeilijkheden waarmee ons land evenals de gehele westelijke wereld te kampen heeft, heb ik mijn aandacht allereerst gericht op het bereiken van een akkoord over het te voeren financiële, sociale en economische beleid. Ik heb dat niet willen doen zonder vertegenwoordigers van landbouw, midden- en kleinbedrijf en middelbaar en hoger personeel te horen. De afgelopen maanden zijn enkele honderden adressen van organisaties aan de formateur gericht. Het is uiteraard ondoenlijk voor de formateur om tijdens de formatie anders dan in geschrifte daarvan kennis te nemen. Ik heb een uitzondering willen maken voor de genoemden en vertegenwoordigers van centrale organisaties van werkgevers en werknemers, die ik reeds in de eerste fase van mijn formatiewerkzaamheden had ontvangen. Het is mijn mening, dat de zware taken waarvoor ons land in economisch en sociaal opzicht is gesteld, de komende jaren alleen met succes kunnen worden volvoerd, indien de aanpak van de problemen gedragen wordt door brede groepen werkzaam op sociaal en economisch terrein.

2. De besprekingen met betrekking tot het financiële, sociale en economische beleid in de komende kabinetsperiode namen een aanvang op 1 augustus 1977. Afzonderlijke gesprekken werden gevoerd met elk van de fractievoorzitters die ieder vergezeld waren van een deskundige uit hun fractie. De heren Van Thijn en Dolman werden op 1 augustus ontvangen, terwijl met de heren Van Agt en Peijnenburg en de heren Terlouw en Nypels op 2 augustus 1977 gesprekken werden gevoerd. Het fractieberaad over het geheel van de voorlopige conclusies vergde meer tijd dan voorzien. Dientengevolge was het eerst op 5 augustus mogelijk concept-conclusies van de formateur aan de fractievoorzitters voor te leggen. Een belangrijke rol in het beraad hebben gespeeld de berekeningen, uitgevoerd door het Centraal Planbureau, van de effecten van de beleidsveronderstellingen van het memorandum van 5 juli 1977. Ze werden op 2 augustus aan de fractievoorzitters ter hand gesteld. Het overleg met de drie fractievoorzitters gezamenlijk werd gevoerd op 3, 4, 5, 8 en 9 augustus 1977. Bij die gelegenheden heb ik met nadruk gesteld, dat het voor het falen of slagen van het door mij voorgestelde beleid essentieel was, dat het besef bestaat dat ter wille van de werkgelegenheid offers nodig zijn en dat zichtbaar wordt gemaakt met welk doel die offers worden gebracht.

In dat licht dient ook de ombuiging van de collectieve uitgaven zorgvuldig te worden getoetst op haar gevolgen voor inkomens van zwakke groepen. Ter zake van de collectieve lastendruk werd een geleidelijke vermindering van de stijging wenselijk geacht, doch niet het formuleren van een expliciete doelstelling. Dit vooral ook met het oog op de mogelijkheid dat de binnenlandse bestedingen in de komende jaren zouden achterblijven.

Het C.D.A. stelde prijs op de uitwerking op korte termijn van aanvullende plannen ter verdere beperking van de groei van de collectieve uitgaven, met

het oog op de onzekerheid van de gemaakte veronderstellingen. Ook de fractievoorzitters van P.v.d.A. en D'66 meenden dat de economische vooruitzichten voor de komende kabinetsperiode dermate onzeker zijn, dat de mogelijkheid van tussentijdse aanpassingen van het beleid zou moeten bestaan. Naar hun mening stond de richting van een dergelijke aanpassing evenwel niet op voorhand vast. Eventueel verder toenemende werkloosheid zou ook als gevolg van afnemende bestedingen en investeringen in de particuliere sector kunnen ontstaan.

Tegen deze achtergrond achtte ik het noodzakelijk afspraken te maken over de mogelijkheid tot tussentijdse bijstelling van het beleid. Naar mijn oordeel dienden de eventueel noodzakelijke compenserende plannen evenwel eerst in concreto te worden ingevuld nadat het voorgenoemd beleid aan de toekomstige economische ontwikkeling zou kunnen worden getoetst. Dit inzicht werd uiteindelijk door alle partijen gedeeld en is verwoord in paragraaf 5 van het akkoord.

3. In het overleg met de aan de formatie deelnemende partijen is behalve aan de omvang van de noodzakelijke ombuigingen in de collectieve sector en het voorgestelde inkomensbeleid, ook veel aandacht besteed aan de mogelijkheden om aan de aldus gecreëerde ruimte een voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid zo gunstig mogelijke bestemming te geven. Daarbij ging het er met name om duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop onder andere via het nieuwe instrument van de WIR de investeringen optimaal zouden kunnen worden gestimuleerd en in de gewenste richting konden worden gestuurd. Met het oog daarop achtten alle betrokken partijen het gewenst, dat ook het arbeidsplaatsencriterium aanstonds bij de inwerkingtreding van de WIR van toepassing zou kunnen zijn. Het verlangen daartoe is geformuleerd in paragraaf 12 van het akkoord. Aan de twijfel, die met name van P.v.d.A.-zijde werd geuit ten aanzien van de mogelijkheden tot creatie van voldoende arbeidsplaatsen in de particuliere sector, kon tegemoet worden gekomen door de afspraak dat, in het geval dat de beschikbare ruimte voor premiëring van de bedrijfsinvesteringen niet volledig zou worden benut, van jaar tot jaar zal worden beoordeeld of en in hoeverre creatie van arbeidsplaatsen in de publieke sector dient plaats te vinden.

4. Met betrekking tot het bereikte akkoord acht ik het van belang een aantal kanttekeningen te maken.

Het akkoord is ingeleid door het nog gedurende de eerste fase van mijn werkzaamheden aan de fracties op 3 juli toegezonden memorandum. De kerngedachten die aan dit memorandum en het gesloten akkoord ten grondslag liggen, zijn:

- a. ter wille van de werkgelegenheid is vooral een verbetering van de kostenstructuur van het bedrijfsleven dringend gewenst
- b. de matiging van inkomens en van premie- en belastingdruk die daarvoor noodzakelijk is, vergt offers die alleen kunnen en zullen worden gebracht, indien tegelijk het uitzicht op een rechtvaardiger verdeling van lasten en een consequent vooropstellen van de belangen van de zwakkeren in de samenleving daaraan ten grondslag liggen
- c. de ruimte, die ontstaat als gevolg van de ombuigingen in de collectieve sector en inkomensmatiging, dient gericht te worden besteed
- d. gelet op de aanzienlijke overcapaciteiten die zich in het productie-apparaat voordoen en in het zicht van een structureel lagere groei, is een beleid gericht op een evenwichtige ontwikkeling van bestedingen in binnen- en buitenland noodzakelijk
- e. ook in de komende jaren zal een doeltreffend arbeidsmarktbeleid noodzakelijk zijn. Verdeling van beschikbare werkgelegenheid zal daarin een belangrijke plaats moeten innemen. Ook moeten de mogelijkheden worden onderzocht voor het scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector.

Ik acht het van grote betekenis, dat de grote vakcentrales zich positief hebben opgesteld tegenover het bereikte akkoord, terwijl na aanvankelijke afwij-

zing ook uit de kring van werkgeversorganisaties en midden- en kleinbedrijf, van waardering voor wezenlijke elementen in het voorgenomen beleid is gebleken. Kritiek is vooral geuit op de te beperkt geachte omvang van de overeengekomen beperking van de groei van de collectieve uitgaven in samenhang met de veronderstelde moeilijke beheersbaarheid van de incidentele loonontwikkeling. In het akkoord zelf is deze problematiek onderkend. Hoe moeilijk de beheersing van de incidentele looncomponent mag zijn, aangenomen moet worden dat het mislukken daarvan het noodzakelijke inkomensbeleid ernstig bedreigt. In dit verband moet ook de afspraak ter zake van de gewenste inkomensbeheersing van vrije beroepsbeoefenaren van grote betekenis worden geacht.

Met het oog op het de komende jaren te voeren beleid is herstel van de werkgelegenheid in hoge mate afhankelijk van de vrijwillige medewerking van het bedrijfsleven. Naast de bereidheid tot inkomensmatiging die van de werknemers wordt gevraagd, mag van de werkgevers de bereidheid worden verwacht tot nieuwe vormen van overleg en medebeslissen over productie, investeringen en winstbestemming.

5. Na het bereiken van het sociaal-economisch akkoord heb ik met de fractievoorzitters de balans opgemaakt van de onderwerpen die naar gemeenschappelijk oordeel nog in het regeerakkoord geregeld moesten worden. Op 12 augustus werd daarover overeenstemming bereikt. Op 15 en 16 augustus heb ik met de fractievoorzitters afzonderlijk mijn aanvankelijke gedachten daaromtrent besproken, terwijl op 17 augustus de fractievoorzitters mij verslag uitbrachten van de reacties van hun fracties daarop. Deze procedure is met opzet gekozen om te voorkomen, dat de punten in een gepolariseerde sfeer zouden moeten worden behandeld.

Deze eerste ronde over de nog te regelen vraagstukken in het regeerakkoord liet vermoeden, dat er nog enkele harde noten te kraken waren, met name waar het gold de kernenergie en het volkshuisvestingsbeleid, maar onoverkomelijke moeilijkheden lieten zich, ook gelet op de verkiezingsprogramma's, niet vermoeden.

Dat leek in eerste aanleg evenmin het geval te zijn waar het gold de regeling van het abortusvraagstuk in het regeerakkoord. Mijn opzet om het licht ontvlambare vraagstuk in een onderkoelde sfeer te behandelen is mislukt. Na de fractievergaderingen die aan de hand van mijn aanvankelijke gedachten werden gehouden, escaleerde het vraagstuk snel, het begin van de onoplosbaarheid.

Op 19 augustus deed ik de fractievoorzitters concept-conclusies toekomen, waarop ik nog dezelfde dag antwoord ontving. P.v.d.A. en D'66 konden zich met deze concept-conclusies wel, het C.D.A. niet verenigen. Dezelfde dag vond langdurig voortgezet beraad met de fractievoorzitters plaats, dat op 22 augustus werd voortgezet. Aan het slot van dat laatste beraad waren de gesprekspartners het erover eens, dat niet verwacht mocht worden dat verdere voortzetting van de besprekingen nog nieuwe gezichtspunten zou opleveren.

Op 23 augustus deed ik derhalve mijn definitieve voorstellen aan de fractievoorzitters toekomen met het verzoek om uitsluitel de volgende dag. Mijn definitieve voorstellen bleken bij P.v.d.A. en D'66 grote weerstanden op te roepen, doch niettemin te worden aanvaard. Voor het C.D.A. bleken mijn conclusies niet aanvaardbaar. De reacties van de fractievoorzitters zijn in een bijlage vermeld. Gezien de aard van de gevraagde besluitvorming en het gemeenschappelijk gevoelen tijdens de bespreking van maandagavond leek het onvermijdelijk te concluderen tot een mislukken van mijn poging. Niettemin heb ik in de bewoordingen van de brief van de fractievoorzitter van het C.D.A. en de daarin uitdrukkelijk uitgesproken voorkeur voor samenwerking van P.v.d.A. en C.D.A. aanleiding gevonden alsnog een poging te doen de bezwaren van het C.D.A. te ondervangen. Dat gebeurde in een brief van 25 augustus met verzoek om uitsluitel dezelfde dag. Inzet was daarbij de voortzetting van mijn formatiewerkzaamheden.

Uit de afwijzende brief van de heer Van Agt van 25 augustus heb ik de conclusie moeten trekken, dat aan de voortzetting van mijn formatiepoging de grondslag ontviel.

6. In mijn brief van 23 augustus heb ik een toelichting gegeven op mijn overwegingen, die tot mijn uiteindelijke voorstellen hebben geleid. Daarin zijn de argumenten opgesomd, die pleiten voor herziening van de wetgeving in de komende kabinetsperiode. Ze hebben mij tot de slotsom gebracht, dat ik moeilijk verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor de totstandkoming van een kabinet, dat niet een concreet uitzicht zou geven op de totstandkoming van een herziening van de wetgeving in de komende kabinetsperiode. IJskastformules kunnen tot explosies leiden. Ik heb, mede daarop gelet, het C.D.A. trachten te overtuigen, dat de weg van het parlementair initiatief niet mocht worden afgesloten. Ik heb daartegenover P.v.d.A. en D'66 ervan trachten te overtuigen, dat zij de gedachte dat uitsluitend via een parlementair initiatief een bevredigende regeling tot stand zou kunnen komen, niet onverkort mochten handhaven.

Vanaf het begin van de bespreking heb ik mij op het standpunt gesteld, dat P.v.d.A. en D'66 ernstig rekening dienden te houden met de gevoelens van het C.D.A. in deze voor alle partijen principiële kwestie. Dat heeft ertoe geleid dat ik, gelet op de voorkeur van het C.D.A. voor een kabinetsontwerp, achtereenvolgens heb voorgesteld dat het nieuwe kabinet zo spoedig mogelijk een commissie zou instellen om te rapporteren over de ontwikkeling van feiten en omstandigheden omtrent abortus en de daaruit te trekken conclusies; vervolgens dat het kabinet ook bereid diende te zijn zelf een abortusontwerp voor te bereiden en zijn voorkeur aan de Kamer kenbaar te maken, en ten slotte dat deze keuze niet eerder zou worden gemaakt dan nadat de bedoelde commissie rapport zou hebben uitgebracht. Uiteindelijk heb ik voorgesteld de vraag, of indien het kabinet zelf een ontwerp zou voorbereiden dat al dan niet zou gebeuren met behulp van een beraadsgroep, aan het kabinet zelf ter beslissing over te laten.

Van het C.D.A. heb ik gevraagd te aanvaarden dat op de hierboven aangegeven wijze ook de mogelijkheid zou bestaan van een parlementair initiatief en dat, indien een dergelijk initiatief-ontwerp in beide Kamers een meerderheid zou verkrijgen, de verheffing tot wet van het wetsontwerp zou worden bevorderd. Ik heb uiteindelijk aanvaard, dat het C.D.A. zich daaraan niet behoefde te binden. Ondenkbare achtte ik het echter dat, nadat de Tweede Kamer vorig jaar met ruime meerderheid een initiatief-ontwerp heeft aanvaard dat daarna door de Eerste Kamer werd verworpen, in de komende kabinetsperiode, indien het tot een initiatief-ontwerp zou komen, een herziening van de wetgeving zou worden tegengehouden door een weigering van het contraseign. Het is mijn overtuiging dat een dergelijke blokkade het vertrouwen in de werking van ons parlementaire stelsel ernstig zou schokken.

Het is mij in de reeks besprekingen over het abortusvraagstuk tijdens de formatie opnieuw gebleken, dat wat partijen verdeeld houdt niet in de eerste plaats de verschillen in opvatting zijn over de aanvaardbaarheid van abortus provocatus onder verschillende omstandigheden. Het verschil geldt de normstelling in de wet en de strafrechtelijke afdwingbaarheid daarvan. In een zo principiële vraagstuk zal uiteindelijk de gekozen volksvertegenwoordiging moeten en mogen beslissen. Ik ben tot de bevinding gekomen, dat prijsgeven van dit element in het regeerakkoord de kans levensgroot maakt, dat de komende periode de herziening van de abortuswetgeving opnieuw in principiële geschillen smooit met alle eerder aangegeven risico's vandien.

7. De moeilijke oplosbaarheid van de regeling van het abortusvraagstuk hangt samen met de onmogelijkheid en onwenselijkheid dat partijen ten aanzien van de kern van zo'n regeling compromissen sluiten. De traditionele oplossing voor problemen van dergelijke aard, nl. ze gedurende een kabinetsperiode in de iJskast te stoppen, biedt ten aanzien van abortus na zovele jaren van strijd over een nieuwe regeling geen uitkomst meer vanwege de onaanvaardbare maatschappelijke en politieke consequenties. Een andere traditionele oplossing voor vraagstukken van deze aard, nl. ze te beschouwen als een vrije kwestie in parlementair staatkundige betekenis, bleek voor het C.D.A. als partner in het te vormen parlementaire meerderheidskabinet niet aanvaardbaar.

Gegeven deze beperkingen van een oplossing bood naar mijn gevoel mijn voorstel de enig mogelijke uitweg. Het hield een gelijkwaardige mogelijkheid in van een kabinetsonwerp en van een parlementair initiatief, en de afspraak dat, indien alleen de weg van het parlementair initiatief begaanbaar zou blijken, het kabinet de verlening van het contraseign niet zou tegenhouden.

Dat zou onverlet laten de vrijheid van individuele bewindslieden om niet met de te nemen beslissing akkoord te gaan en alsdan daaraan eventueel politieke consequenties te verbinden.

De afwijzing van deze enig begaanbare weg door de fractievoorzitter van het C.D.A. in zijn laatste brief, maakte de voortzetting van mijn formatiewerkzaamheden uitzichtloos en dus onverantwoord. Ik blijf onverminderd van oordeel, dat alleen langs de aangegeven weg een parlementair meerderheidskabinet met inbegrip van een akkoord over de abortusproblematiek te vormen zal zijn. Dat ik mij thans genoopt zie ontheffing van mijn opdracht te vragen schept naar mijn oordeel een ongemeen ernstige situatie in het licht van de verkiezingsuitslag. De stembusuitslag van 25 mei wijst onmiskenbaar in de richting van de samenstelling van een kabinet dat wordt gesteund door P.v.d.A., C.D.A. en D'66. De problemen waarvoor wij in ons land zijn gesteld, maakt een samenwerking van partijen met een ruime meerderheid in het parlement van groot belang. Een van de noodzakelijke pijlers van die samenwerking is thans komen weg te vallen. Het blijft niettemin van niet te onderschatten betekenis, dat het mogelijk is gebleken overeenstemming te bereiken over de hoofdzaken van een financieel en sociaal-economisch beleid, op basis waarvan de medewerking van belangrijke groepen in onze samenleving mogelijk lijkt. Bij de afsluiting van mijn formatiewerkzaamheden spreek ik de overtuiging uit, dat een te vormen kabinet de hoofdzaken van dit beleid als uitgangspunt zal moeten nemen. Het is bij het afbreken van de formatie een troost, dat naar verwacht mag worden voor een dergelijk beleid een duidelijke meerderheid in het parlement aanwezig zal zijn.

Ik heb u gedurende deze tweede fase van mijn formatiewerkzaamheden *regelmatig op de hoogte mogen stellen van de voortgang van het werk en opnieuw uw belangstelling als in hoge mate stimulerend ervaren.*

Met gevoelens van hoge achting,

Uw dienstvaardige,  
J. M. den Uyl

**N.B.** Ik stel mij voor dit stuk 22 juni, om 10.30 uur openbaar te maken. Ik zal het op prijs stellen, indien u het tot dat uur als **vertrouwelijk** wilt beschouwen.

Aan de voorzitters van de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 juni 1977

Mijne Heren,

In mijn gesprekken met u heb ik te kennen gegeven in het streven naar een vertrouwensbasis tussen de betrokken fracties, het programmatische deel van de formatie te willen aanvatten met de grondpolitiek en te vervolgen met de regeling van de onderwerpen, waarop de wetsontwerpen tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden, tot invoering van een vermogensaanwasdeling en tot instelling van een investeringsrekening betrekking hebben in de context van het in de komende jaren te voeren sociaal-economische beleid. Dienovereenkomstig doe ik u hierbij toekomen een aantal suggesties om te komen tot afspraken met betrekking tot bovengenoemde onderwerpen. Ter aanduiding van de context geef ik enkele uitgangspunten aan voor het in de komende jaren te voeren sociaal-economisch beleid.

Ik stel het op prijs dit memorandum met u te bespreken op a.s. vrijdag 24 juni om 16.30 uur in het ministerie van Algemene Zaken. Mocht a.s. vrijdag de bespreking over de in het memorandum opgevoerde onderwerpen nog niet tot een afronding worden gebracht, dan stel ik mij voor het overleg te vervolgen in de begindagen van volgende week.

Naar ik verwacht zal in de loop van deze week de ambtelijke nota van de centrale economische commissie ter beschikking komen. Ik stel mij voor u midden volgende week de verdere invulling van de financiële, sociale en economische punten uit het regeringsprogram te kunnen voorleggen, mede aan de hand van de uitkomsten van de besprekingen over dit eerste memorandum.

Met vriendelijke groet,  
J. M. den Uyl

## MEMORANDUM TEN BEHOEVE VAN HET REGERINGSPROGRAMMA

1. Er bestaat nauwelijks twijfel over, dat nationaal en internationaal de komende jaren een bijzondere inspanning zullen vergen om de werkloosheid, zoals die zich nu aftekent, terug te dringen. Het wordt steeds duidelijker, dat de verstoring van de wereldeconomie, die medio 1974 manifest werd, van een ander en in elk geval hardnekkiger karakter is dan in voorgaande recessieperioden na de tweede wereldoorlog. Vrijwel alle geïndustrialiseerde landen kampen met een te hoog niveau van werkloosheid en een te grote inflatie, terwijl na een aanvankelijk herstel in 1976 in het algemeen eerder met een toeneming dan een afneming van de werkloosheid wordt gerekend. Hoewel ons land te midden van de overige geïndustrialiseerde landen zowel wat de in 1976 en 1977 gerealiseerde groei betreft als met betrekking tot de inflatie en werkloosheid er relatief gunstig afkomt, doet dat niet af aan de noodzaak het beleid af te stemmen op een substantiële vermindering van de werkloosheid.

2. Naar mijn wijze van zien zal uitgegaan moeten worden van de waarschijnlijkheid van een lagere structurele groeivoet dan in de afgelopen decennia werd gerealiseerd. Tegen deze achtergrond is de vraag naar de verdeling van de beperkte groei over overheid, particulieren en ondernemingen van bijzonder belang. Het is daarom wenselijk, dat er samenhangende afspraken worden gemaakt over de reële groei van de overheidsuitgaven en de belastingdruk, de uitgaven voor sociale zekerheid en de premiedruk, de omvang van het financieringstekort, de reële groei van de particuliere inkomens, de verbetering van de winstmogelijkheden van ondernemingen en de vertaling van winst in werk. Een ondogmatische benadering van het eigen karakter van de huidige problematiek zal noodzakelijk zijn.

3. De problematiek als hiervoren omschreven vraagt om een samenhangend geheel van beleidsmaatregelen. Deze zullen betrekking moeten hebben op kosten, afzet, selectieve groei en arbeidsmarkt. Bijzondere aandacht zal moeten worden gegeven aan de verbetering van de kostenstructuur van onze economie. In dat verband komt matiging van de groei van arbeidskosten en van collectieve lasten aan de orde. Het zou intussen van een tekortschietend inzicht getuigen, indien niet werd bedacht dat kosten in het productieproces tegelijk medebepalend zijn voor inkomens en bestedingen en dat in een nationaal en internationaal nog altijd recessieve sfeer deze laatste niet minder bepalend zijn dan de eerste.

In een situatie, die zich zowel kenmerkt door overcapaciteiten in het productie-apparaat als door te hoge nominale ontwikkelingen, zal het beleid mede gericht moeten zijn op een evenwichtige ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen met vermindering van inflatoire impulsen. Ook buitenlandse afzetmogelijkheden, waarbij koopkrachtoverheveling naar ontwikkelingslanden een belangrijke rol kan spelen, dienen in dit verband nader te worden onderzocht.

In de afgelopen jaren werd een nieuw beleid ontwikkeld gericht op een sturen van de investeringen met het oog op het verwerklijken van selectieve groei. De komende jaren zal ook de grondslag moeten worden gelegd van een gericht consumptiebeleid. Dit om te bereiken, dat juist waar van een geringere groei van de bestedingen sprake is, deze zich in ruimere mate richten op de productie van die goederen en diensten, die uit maatschappelijk oogpunt van belang kunnen worden geacht.

Het zal daarnaast noodzakelijk zijn het vraagstuk van de hardnekkige werkloosheid ook te benaderen vanuit de arbeidsmarkt. Niet alleen door een betere afstemming van het arbeidsaanbod op de vraag naar arbeid via scholing en herscholing, maar evenzeer door een betere verdeling van het beschikbare werk over diegenen, die het meest in aanmerking komen om aan het arbeidsproces deel te nemen. Voortzetting en verdere uitwerking van de



in gang gezette experimenten met vervroegde vrijwillige pensionering verdienen ernstige overweging. Het anders delen van het werk houdt ook in spreiding van werkgelegenheid over de regio's.

4. De huidige problematiek van de Nederlandse economie bezit een extra dimensie door de hoge inkomsten uit de afzet en export van aardgas. Het vooruitzicht op een geleidelijke vermindering daarvan in de loop van de tachtiger jaren verplicht tot een beleid, dat op vervanging van deze inkomstenbron is afgestemd. De noodzaak daartoe wordt nog scherper door de te verwachten toenemende schaarste en dus hogere prijzen van energie. De toepassing van een intensief energiebesparingsprogramma zal noodzakelijk zijn. Gelukkig mogen daarvan weer positieve effecten op de werkgelegenheid worden verwacht.

5. De beleidskeuzen die moeten worden gedaan vragen naast hantering van bestaande, ook introductie van nieuwe instrumenten. De inspanningen die worden gevraagd en de medewerking waarop een beroep wordt gedaan, is van dien aard dat er zeer veel aan gelegen is dat het overheidsbeleid zich kan voltrekken in voortdurende samspraak met de sociale partners en met hun medewerking. Met name waar het gaat om de beheersing van de inkomensontwikkeling en van de arbeidsinkomens in het bijzonder, leert de ervaring dat instrumenten zonder vrijwillige medewerking van de partners gemakkelijk bot worden, danwel tot dusver goeddeels hebben ontbroken. In de periode van geleide loonpolitiek werd gekampt met het verschijnsel van de zwarte lonen. Lage initiële loonstijgingen plegen gepaard te gaan met hoge uitkomsten voor de z.g. wage-drift, de incidentele loonstijgingen. Het wetsontwerp op de openbaarheid van inkomens, dat thans bij de Kamer berust en het voorontwerp van een raamwet op de inkomensvorming kunnen in dit verband van bijzondere betekenis zijn.

6. In het licht van het bovenstaande zal het nieuwe kabinet over zijn beleidsvoornemens zo spoedig mogelijk in overleg moeten treden met de sociale partners. Gewaakt dient daarbij te worden voor de suggestie van zekerheden omtrent de economische ontwikkeling in een situatie, die zich door grote onzekerheden kenmerkt. Het zal van belang zijn in aansluiting op de afspraken gemaakt in het z.g. Haags Akkoord, de vraagstukken waarop het overleg met de Regering betrekking heeft, te verbreden. Te denken valt daarbij aan elk van de hiervoor genoemde aspecten, te weten de kostenstructuur, de ontwikkeling van de bestedingen, de selectieve groei van productie en consumptie en het delen van het werk. Het verdient zeker aanbeveling na te gaan in hoeverre over de gewenste ontwikkeling over een langere periode met de sociale partners overeenstemming kan worden bereikt. Te maken afspraken zullen van jaar tot jaar bijstelbaar dienen te zijn, ook om de schijn van een technocratische benadering te vermijden. De bij de formatie overeen te komen punten van het financiële en sociaal-economische beleid zullen de voorwaarden moeten scheppen voor een vertrouwensbasis met de sociale partners.

7. Na het voorafgaande behoeft het nauwelijks betoog, dat het thans van cruciale betekenis is, dat zekerheid wordt verschaft omtrent de hoofdzaken van de door het demissionaire kabinet ingediende wetsontwerpen op de ondernemingsraden, de vermogensaanwasdeling en de investeringsrekening. Dit moet van essentieel belang worden geacht, met name voor het verkrijgen van de naar ik aanneem door alle betrokken fracties gewenste medewerking van de werknemersvakbeweging, voor een beleid, waarvan de richting hiervoor werd aangeduid. Geconstateerd moet worden dat over deze wetsontwerpen in de vorm waarin ze door het demissionaire kabinet zijn ingediend, bij de thans bij de formatie betrokken fracties weliswaar verschillende verlangens leven, maar dat van een afwijzing niet is gebleken. Gelet op het ruime aandeel in de ondertekening van bewindslieden van C.D.A.-

huize, behoeft dat trouwens niet te verwonderen. Hieronder volgen een aantal suggesties die ertoe strekken tot afspraken te geraken en zekerheid te verkrijgen omtrent de aanvaarding van de wetsontwerpen door de eventuele regeringsfracties in beide Kamers der Staten-Generaal en over de hoofdzaak van de vorm, waarin de wetsontwerpen zouden dienen te worden aanvaard.

8. Slechts één wetsontwerp, t.w. dat tot herziening van de onteigeningswet heeft aanleiding gegeven tot een ernstig conflict en geleid tot de val van het thans demissionaire kabinet. Het ligt daarom voor de hand eerst na te gaan hoe hiervoor een aanvaardbare oplossing kan worden bereikt. Dit wordt ook gerechtvaardigd door de zakelijke betekenis van de ontwerpen, indien wet geworden, voor de inrichting van ons land en met name ook voor de stadsvernieuwing en de samenhang met het sociaal-economische beleid.

Gedurende de laatste anderhalf jaar heeft zich zowel bij gebouwd als bij ongebouwd onroerend goed een buitensporige prijsstijging voltrokken, die in zich zelf een bron van inflatie vormt en indien daaraan geen halt wordt toegeroepen, tot een niet onbelangrijk scheeftrekken van de inkomens- en vermogensverhoudingen dreigt te leiden.

9. Bij de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl is tussen de bewindslieden van de deelnemende partijen overeenstemming bereikt over een herziening van de Onteigeningswet, in dier voege, dat de te vergoeden waarde van een onroerend goed zal geschieden op de grondslag van het gebruik, dat daarvan ten tijde van de onteigening wordt gemaakt met correcties voor onbillijkheden, met name bij vervanging. Het ingediende wetsontwerp voldeed daaraan, zij het dat bij de fracties van de regeringspartijen een uiteenlopende waardering daarvoor werd opgebracht. Gelijk bekend, zijn daaruit moeilijkheden gerezen, die zich hebben toegespitst op de vraag of aan de in het wetsontwerp opgenomen correcties op de gebruikswaarde, nog een correctie zou moeten worden toegevoegd voor schade, die kan voortvloeien uit de rem op de ontwikkeling van het bedrijf, doordat planologische ontwikkelingen hun schaduw vooruitwerpen. In de gevoerde discussie is wel gebleken, dat de bezwaren tegen een dergelijke toevoeging met name tweeërlei zijn:

- a. de moeilijk te overziene gevolgen voor aanspraken op grond van plan-schade in het algemeen, in het bijzonder in stedelijke gebieden
- b. de cumulatie met de in het tweede en derde lid, juncto lid zeven, van artikel 40 voorgestelde uitzonderingen op de hantering van de gebruikswaarde voor agrarische grond.

Ook de gedachte van een optermijnstelling van een vergoeding voor de bedoelde inkomstenschade met het oog op nadere wettelijke regeling van de bedoelde ontwikkelingsschade in het algemeen, heeft niet tot overeenstemming kunnen leiden.

Nu van de zijde van de C.D.A.-fractie gebleken is, dat voor aanvaarding van het wetsontwerp opneming van enige bepaling ter zake als wezenlijk wordt gezien en van de zijde van de P.v.d.A.-fractie onoverkomelijke bezwaren zijn gebleken tegen de cumulatieve werking van de voorgestelde toevoeging, moge ik het volgende in overweging geven.

1. In het wetsontwerp wordt alsnog een bepaling opgenomen ter vergoeding van inkomstenschade, voortvloeiend uit een geremde ontwikkeling van het bedrijf, dat wordt uitgeoefend op het ter onteigening aangewezen goed, als gevolg van planologische beslissingen, tenzij deze schade redelijkerwijs ten laste van de onteigende partij behoort te blijven.

2. Om de ook van C.D.A.-kant niet-bedoelde cumulatieve werking ten opzichte van de uitzonderingen in de leden 2 en 3, juncto 7 te vermijden, vervalt de uitzondering, die in lid 7 ten behoeve van de leden 2 en 3 is gemaakt, en wordt van het gestelde in de leden 2 en 3 wel het andere gebruik, maar niet het gebruik in strijd met een bestemmingsplan in aanmerking genomen terwijl in lid 4 het andere gebruik geldt voor zover het gebouw daarvoor niet ingrijpend gewijzigd behoeft te worden.

3. Het nieuwe kabinet verplicht zich na te gaan in hoeverre het bestaande artikel 49 in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat het recht op een vergoeding van planschade regelt, dient te worden verruimd.

10. Een nieuw feit in het geheel van de grondpolitiek vormt de onrustbarende stijging van de prijzen van landbouwgronden, zowel gebouwd als ongebouwd, en van de prijzen van woningen. Terecht is erop gewezen dat naarmate de prijsstijging van landbouwgronden scherpere gronden aanneemt, de onteigening op grondslag van de gebruikswaarde als prijsdrukkend instrument aan betekenis verliest. De huidige prijsontwikkeling schept een noodsituatie voor boeren en tuinders en dreigt overname van bedrijven voor jonge boeren tot een loden last te maken. Ik stel daarom de betrokken fracties voor, dat het nieuwe kabinet in beginsel besluit tot invoering van een wettelijke regeling van de vervreemding van landbouwgronden, waarin via de groundbank de toedeling van landbouwgronden aan normen wordt gebonden en direct en indirect een matiging van de grondprijzen wordt werkstelligd. De pachtprijzen zullen op de beoogde matiging van de prijzen voor landbouwgronden moeten worden afgestemd.

Ook in de ontwikkeling van de prijzen van woonhuizen doen zich laakbare toestanden voor. Een bijzonder geval daarbij is de handel in oude woningen, onder meer in stadsvernieuwingsgebieden, die soms speculatief van karakter is en tot ongewenste toestanden leidt. Het is gewenst de verkoop van dergelijke huurwoningen aan beperkingen te binden, bij voorbeeld door een verbod, waarvan ontheffing kan worden verleend bij voortzetting van de (huur)exploitatie, bij koop door de zittende huurder ingevolge een voorkeursrecht of bij koop door de gemeente als de huurder van zijn voorkeursrecht geen gebruik maakt.

11. Ook met de onder 9 en 10 genoemde maatregelen zal in de sterk inflatoire werking van de huidige handel in onroerend goed, slechts in beperkte mate kunnen worden ingegrepen. Het beheer van agrarische en niet-agrarische gronden vraagt om verdergaande publiekrechtelijke regelingen. Sluitstuk van het de komende jaren te voeren beleid inzake het onroerend goed zal moeten worden gevormd door de invoering van een vermogenswinstbelasting, waarbij de reële vermogenswinst, die op de verkoop van onroerend goed wordt gemaakt, wordt belast.

12. Bij de regeling van het voorkeursrecht ware uit te gaan van het ingediende wetsontwerp met de wijzigingen die door het kabinet waren aangevraagd, maar door de kabinetscrisis niet meer konden worden ingediend. In deze wijzigingsvoorstellen werd aan een aantal verlangens uit het eindverslag die in amendementen werden neergelegd, zowel aan P.v.d.A. als aan C.D.A. gedeeltelijk tegemoet gekomen. Van de zijde van het C.D.A. is daarnaast nog voorgesteld de z.g. koppeling aan de nieuwe waarderingsnorm in de onteigeningswet te doen vervallen. Van regeringswege is verschillende malen uiteengezet, dat het onjuist zou zijn als de wetgever niet dezelfde waarderingsmaatstaven voor de rechter zou doen gelden bij onteigening en bij uitoefening van het voorkeursrecht. Bovendien kan ook nog gewezen worden op de ingevoerde beperkte schadevergoedingsregeling in artikel 22, waartegen overigens van P.v.d.A.-zijde bezwaren zijn ingediend.

Bij de P.v.d.A. leven ten aanzien van de grondpolitiek wensen die belangrijk verder gaan dan hetgeen tot nu toe is voorgesteld. Ten aanzien van het wetsontwerp voorkeursrecht zouden een aantal beperkingen dienen te vervallen, zoals de beperking tot gebieden met niet-agrarische bestemming en de beperking tot onroerend goed waarvan het gebruik afwijkt van de bestemming. Tevens wordt van die zijde verlangd, dat de gemeenten zo nodig ook het voorkeursrecht zouden moeten kunnen uitoefenen ten behoeve van andere overheden en publiekrechtelijke lichamen. Bij de toelichting op het wetsontwerp is steeds gesteld dat dit voorkeursrecht gericht is op doeleinden van volkshuisvesting in ruime zin, dat wil zeggen dat het niet alleen

omvat de bouw van woningen, maar mede alle daarmee samenhangende doeleinden van verstedelijking. Erkend moet worden, dat met de beperking van het voorkeursrecht tot gemeenten en gericht op de doeleinden van de volkshuisvesting in ruime zin, maar gedeeltelijk is voldaan aan de afspraak bij het preconstituerend beraad van het thans demissionaire kabinet, waarbij immers ten behoeve van het tegengaan van speculatie een voorkeursrecht voor de overheid met name de gemeenten in het vooruitzicht werd gesteld. In de memorie van antwoord Onteigeningswet is evenals bij de begrotingsbehandeling Landbouw en Visserij de mogelijkheid van een voorkeursrecht van de centrale overheid aangegeven. Thans ware overeen te komen, dat het nieuwe kabinet dit voorkeursrecht wettelijk zal regelen. In het uitgangspunt van het ingediende wetsontwerp past niet de uitbreiding tot gronden met agrarische bestemming. Evenzeer zou verruiming van het voorkeursrecht tot gronden waarvan de bestemming niet afwijkt van het gebruik, het uitgangspunt te buiten kunnen gaan in zoverre daarmee verwerving mogelijk zou worden, ook los van de concrete plannen voor het desbetreffende onroerend goed. In dit verband dient erop gewezen te worden dat in de memorie van antwoord met nadruk is gesteld, dat ook wanneer de bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik dan het bestaande gebruik, van een afwijkend gebruik kan worden gesproken.

13. De behandeling van het wetsontwerp tot herziening van de Wet op de Ondernemingsraden was in de oude Tweede Kamer gevorderd tot en met het antwoord van de Regering in eerste termijn. Er liggen een 85-tal amendementen van de zijde van de Kamer. De verschillen, zoals die tot dusver zijn gebleken, lijken niet onoverbrugbaar. Het komt mij voor, dat het nieuwe kabinet goed zou doen bij nota van wijziging aan een aantal verlangens, die bij de parlementaire behandeling tot dusver naar voren zijn gekomen, tegemoet te komen. Daarbij zou het verlies van tijd kunnen worden gecompenseerd door een nieuwe benadering op enkele punten. Daarbij denk ik in de eerste plaats aan de werkingssfeer van de wet. Een SER-advies inzake de medezeggenschap van werknemers in ondernemingen met minder dan 100 werknemers is in concept gereed. Op spoed met het gereedmaken van het advies zou kunnen worden aangedrongen. Algemeen wordt aanvaard, dat ongeacht het aantal werknemers in een onderneming aan die werknemers een gelijkwaardig recht op medezeggenschap dient te worden toegekend. Daarvan uitgaande lijkt het gewenst voor ondernemingen met meer dan 25 werknemers in beginsel onverkort de Wet op de Ondernemingsraden van toepassing te doen zijn. Met het oog op het bijzondere karakter van de kleine onderneming zou voor een aantal bepalingen een ontheffingsregeling kunnen worden getroffen, terwijl ten aanzien van het tijdstip van invoering aan een zekere fasering kan worden gedacht. Voor de ondernemingen met minder dan 25 werknemers zou de keus gelaten kunnen worden tussen het tot stand brengen van een (kleine) personeelsvertegenwoordiging en de wettelijke verplichting voor de ondernemer periodiek een personeelsvergadering te beleggen. Ten slotte pleit ik ervoor dat partijen overeenkomen de werkingssfeer van de wet uit te breiden tot overheidsbedrijven en -instellingen, waarin in hoofdzaak personen op arbeidsovereenkomst werkzaam zijn.

14. Van niet minder belang is de overeenkomst in benadering in de programs van P.v.d.A., C.D.A. en D'66, waar het betreft een belangrijke functie van de ondernemingsraad, t.w. de verkiezing van de raden van commissarissen. Hoewel de uitwerking verschilt ligt aan alle drie de programs de gedachte ten grondslag, dat de invloed van werknemers en kapitaalverschaffers op de samenstelling van de raad van commissarissen een directe moet zijn en even groot. Ik stel voor, dat het nieuwe kabinet deze beide uitgangspunten aanvaardt en zo spoedig mogelijk aan de SER een gericht advies over de gewenste wijziging van de structuurwetgeving vraagt. Uiteraard heeft de onder handen zijnde herziening van de Wet op de Ondernemingsraden daarop niet te wachten.

15. Vrijwel algemeen is het verlangen geuit te komen tot een vereenvoudiging van de gecompliceerde overlegstructuur, die in het wetsontwerp is opgenomen. Afgaande op de opstelling van de betrokken fracties bij de kamerbehandeling zouden daartoe wellicht kunnen strekken

a. de regeling van een alternerend voorzitterschap van de overlegvergadering als door het C.D.A. voorgesteld

b. het schrappen van artikel 25a, derde lid, en van artikel 27, tweede lid

c. een regeling van het initiatiefrecht van de ondernemingsraad, waarbij de ondernemer zijn standpunt bepaalt na tenminste éénmaal de overlegvergadering te hebben geraadpleegd.

In het licht van het Haags Akkoord zou in artikel 25 kunnen worden opgenomen, dat over alle belangrijke investeringsbeslissingen en onderzoekopdrachten de ondernemingsraad adviseert, terwijl het recht op informatie, gezien de zwaarwegende besluiten die de komende periode betreffende werknemersbelangen in de ondernemingen zullen moeten worden genomen, zou kunnen worden versterkt. Voorts verdient het aanbeveling het in het wetsontwerp opgenomen beroepsrecht meer inhoud te geven door aan een besluit tot beroep een opschortend rechtsgevolg te verbinden. Ten slotte lijkt het gewenst het in de memorie van toelichting aangekondigde onderzoek naar de meest wenselijke rechtsvormen en beheersstructuren met het oog op ondernemingen met werknemerszelfbestuur, in gang te zetten.

16. Met betrekking tot de Wet op de Vermogensaanwasdeling heb ik mij afgevraagd of gelet op de gebleken weerstanden en de gewekte twijfel aan de doeltreffendheid van de voorgestelde regeling niet naar alternatieven zou moeten worden omgezien. Mijn conclusie is, dat dit niet noodzakelijk is. Ik wijs er in dit verband op, dat de grondgedachte van de VAD zowel van christen-democratische als van socialistische zijde reeds lang is aanvaard. Ook in SER-adviezen van 1968 en van 1976 is er sprake van een brede aanvaarding van de grondgedachte, ook al krijgt die bij de werkgevers het karakter van een uitsluitend per onderneming te scheppen verplichte overwinstdeling. Bij de werknemers ligt het accent sterker op het collectieve karakter van een te scheppen regeling.

Er is twijfel geopperd aan de aanvaardbaarheid van de voorgestelde regeling uit hoofde van de vermeende druk op de rendementen in een periode waarin rendementsverbetering wenselijk wordt geacht. In dit verband zij erop gewezen, dat juist de beperking van de regeling tot een delen in de overwinst de druk op de rendementen voorkomt. De totstandkoming van een VAD op zo kort mogelijke termijn is onmisbaar. Er zijn reeds in 1974 duidelijke toezeggingen gedaan. De verwezenlijking van een vermogensaanwasdeling voor werknemers moet als een voorwaarde worden beschouwd voor de medewerking van de vakbeweging aan een beleid, waarin ook van de werknemers offers worden gevraagd.

17. Er is twijfel gerechtvaardigd of in de voorstellen, zoals ze thans bij de Kamer aanhangig zijn met betrekking tot de bepaling van de grondslag van de heffing, voor zover het de omvang van de vermogensaanwasdeling betreft, voldoende van de oorspronkelijke opzet is overgebleven. Door het thans demissionaire kabinet is in de Interimnota Inkomensbeleid van april 1975 veronderstellenderwijs een opbrengst genoemd van f 500 mln. Steekproeven doen vermoeden, dat na de aangebrachte wijzigingen een dergelijke opbrengst bij lange na niet wordt gehaald. Van de zijde van het C.D.A. wordt de opbrengst vooral gezien tegen de achtergrond van een te vermijden druk op het bedrijfsleven. Bij de P.v.d.A. staat de gedachte voorop, dat ten principale een 50/50 verdeling van de overwinst tussen kapitaal en arbeid gerechtvaardigd is. Met het oog op deze uiteenlopende opstelling zou voor de verdere behandeling van het wetsontwerp wellicht het volgende kunnen worden overeengekomen.

De breedaanvaarde grondgedachte van de VAD vraagt om een uitwerking, waardoor bij de deling van overwinsten zoveel mogelijk ondernemingen zijn

betrokken. Tegen deze achtergrond bepleit ik zowel een verlaging van de thans voorgestelde drempel van een kwart miljoen winst, als het onder de VAD doen vallen van ondernemingen, die vanwege hun rechtsvorm geen vennootschapsbelasting behoeven te voldoen, maar wel een aanmerkelijke winstcapaciteit bezitten. De voorgestelde correcties op de waardering van het eigen vermogen dienen nader getoetst te worden aan de beoogde opzet, dat na een redelijke vergoeding over het eigen vermogen werknemersaanspraken op vermogensaanwasdeling zodanig kunnen worden gehonoreerd, dat medebetrokkenheid van de werknemers bij de uitkomsten van het productieproces wordt bevorderd. Het heffingspercentage, thans voorgesteld op 150%, zou in het licht van de uitkomsten van het voorafgaande nader kunnen worden overeengekomen, waarbij alsnog aan een geleidelijk iets oplopende schaal kan worden gedacht.

18. Een belangrijk gebleven geschilpunt is de verhouding individueel/collectief in de werknemersaanspraken. Zowel bij christen-democraten als bij socialisten kan hier een zekere ideologische lading aanwezig worden geacht. Mij lijkt, dat praktische overwegingen hier de doorslag moeten geven. Een verdeling als bij de nota van wijziging dd. 25 januari voorgesteld, waarbij de verdeling 50/50 plaatsvindt met een maximum voor de individuele werknemer van 2% van het maximale premieplichtig loon, moet voor elk der groeperingen aanvaardbaar zijn. Ook dan nog zal dat betekenen, dat een beperkt aantal werknemers het vijf- of tienvoudige ontvangt van werknemers in minder winstgevende of geen winstbeogende bedrijven of instellingen. Uiteindelijk mag ook de opstelling van een belangrijk deel van de werknemersvakbeweging op dit punt zwaar tellen. Het heeft geen zin een regeling te ontwerpen en daarbij dwars in te gaan tegen degenen, voor wie deze regeling in het bijzonder ontworpen wordt.

19. Een ander belangrijk geschilpunt betreft de vorm waarin de vermogensaanwas moet worden voldaan en het beheer van het fonds, waarin het collectieve deel wordt gestort. Dat voor de bestemming van het collectieve deel primair moet worden gedacht aan de verbetering van pensioenvoorzieningen vindt vrij algemene instemming. Deze weg is één der weinige, waarlangs verbeteringen kunnen worden bereikt ten behoeve van werknemers in zwakke bedrijfstakken. Nu ter wille van de werkgelegenheid een beperking van de groei van de premiedruk moet worden nagestreefd, mag enige verbetering van pensioenvoorzieningen ten laste van de overwinst als een uitkomst worden beschouwd. De grondgedachte van de VAD dwingt ertoe de afdracht van vermogensaanwas zoveel mogelijk te doen plaatsvinden in vermogenstitels. Het beheer van het fonds door vertegenwoordigers van werknemers en overheid is de uitdrukking van de gezamenlijke verantwoordelijkheid, die werknemers voor het beheer van een deel van het productieve vermogen in de samenleving dragen. Het gaat om het realiseren van de aanspraken van werknemers op overwinst op een zodanige wijze, dat het mee-aanvaarden van verantwoordelijkheid gestalte kan krijgen.

20. Met betrekking tot het wetsontwerp op de investeringsrekening kan in die zin van een verheugende ontwikkeling worden gesproken, dat na aanvankelijke aarzeling van de zijde van de betrokken fracties van instemming kan worden gerept met de grondgedachte om mede door gedifferentieerde premies te komen tot een stimulering en sturing van investeringen naar het maatschappelijk nut dat daarvan mag worden verwacht. De opzet van een selectief groeibeleid mag tot de belangrijke verworvenheden van het thans de-missionaire kabinet worden gerekend. Het nieuwe kabinet zal het belangrijkste instrument daartoe, de sturing van de investeringen via de investeringsrekening, geleidelijk in zijn volheid tot ontwikkeling moeten brengen en zich daartoe moeten verplichten.

21. Intussen is over het wetsontwerp de schaduw gevallen van ingrijpende reserves ten aanzien van de aanvaardbaarheid van het wetsontwerp zij-

dens de Europese Commissie, neergelegd in een brief van de Commissie van 26 mei. Gelet op de scharnierfunctie die de stimulering van de investeringen en de sturing daarvan heeft in het te voeren werkgelegenheidsbeleid, ligt het voor de hand dat ook het demissionaire kabinet de grondslagen van de WIR zal verdedigen tegenover de bezwaren van de Europese Commissie. Deze bezwaren worden met name afgeleid uit artikel 93 van het EEG-Verdrag dat de mededinging regelt. Intussen kan niet worden ontkomen aan de indruk, dat in de opstelling van de Commissie het zicht op de noodzaak van de tenuitvoerlegging van het selectief groeibeleid vrijwel geheel ontbreekt. Het argument van de Commissie dat Nederland geen deel uitmaakt van de gebieden waar de ernstige sociale economische problemen bestaan, krijgt een ironische klank in het licht van de zorg voor de werkgelegenheid, die naar het oordeel van vrijwel alle politieke groeperingen ook voor ons land geboden is. De tegenstand tegen de WIR, die thans in Brussel ondervonden wordt, is een argument te meer om voor een snelle totstandkoming van een nieuw kabinet te ijveren.

22. Ondanks de complicatie, die door de opstelling van de Europese Commissie is ontstaan, dienen de bij de formatie betrokken fracties zich te verplichten tot een zo snel mogelijke totstandkoming van de WIR. Daarbij speelt in het bijzonder het vraagstuk van de omzetting van winst in werk een rol. Met het oog op de onzekerheid over de effecten van vervangingsinvesteringen op de werkgelegenheid, zal bij invoering van de wet op 1 januari a.s. in ieder geval het arbeidsplaatsencriterium daarin moeten zijn opgenomen.

23. Hoewel door het nog ontbreken van een voorlopig verslag naar de opstelling van partijen ten opzichte van de WIR slechts kan worden gegist, dient naar het mij voorkomt over enkele desiderata overeenstemming te worden bereikt. Dat geldt de geleidelijke toepassing van de overige facetten genoemd in het wetsontwerp en de daarbij passende bestuurlijke voorzieningen, een verdergaande differentiatie van de kleinschaligheidstoelage, waardoor verzekerd wordt dat die ook inderdaad overwegend aan kleinere bedrijven ten goede komt, de invoering van een toeslag voor stadsvernieuwingengebieden, en vooral een wenselijke versterking van de sectorale benadering in het wetsontwerp. De regionale benadering krijgt thans het volle pond. De bevordering van een sectorale aanpak en met name van de in verschillende bedrijfstakken noodzakelijke herstructurering kan in het wetsontwerp worden versterkt. Hetzelfde geldt voor de wenselijkheid dat bij projecten boven een zekere omvang investeringsovereenkomsten zullen worden afgesloten.

Ten slotte zal het van belang zijn te vermijden, dat de voor de stimulering van de investeringen in het kader van het aanvullende beleid uitgetrokken bedragen, het karakter krijgen van een automatisme. Zoals in de Structuurnota is uiteengezet, zal de werking van het instrument van jaar tot jaar moeten worden gezien en zo nodig aangepast op zijn effectiviteit in het tot stand brengen van nieuwe arbeidsplaatsen. In dit verband mag in het bijzonder worden gewezen op de mogelijkheden die ontstaan bij de verwerkelijking van een doeltreffend program van energiebesparing.

's-Gravenhage, 5 juli 1977

Mijne Heren,

Hierbij doe ik u toekomen het memorandum betreffende het te voeren financiële, sociale en economische beleid.

Ik stel mij voor u nog enkele voorstellen te doen ter zake van enige met het sociaal-economisch beleid samenhangende sectoren als landbouw, volkshuisvesting, verkeer en waterstaat en technologie.

Ik stel mij voor dit memorandum op een nog nader te bepalen tijdstip openbaar te maken. Ik verzoek u het tot dan als vertrouwelijk te beschouwen.

Met vriendelijke groet,  
J. M. den Uyl



## MEMORANDUM BETREFFENDE HET TE VOEREN FINANCIËLE, SOCIALE EN ECONOMISCHE BELEID

1. Hoezeer ook macro-economische verkenningen op middellange termijn met grote onzekerheid behept zijn, er valt niet aan de conclusie te ontkomen, dat de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid ongunstig zijn. De aan de Regering uitgebrachte adviezen doen vermoeden, dat de komende jaren niet met de beoogde vermindering van het aantal werklozen tot 150 000, maar met een toeneming tot 250 000 moet worden gerekend. Een dergelijke ontwikkeling is onaanvaardbaar. Het is niet wel doenlijk thans te treden in de velerlei oorzaken, binnens- en buitenslands, die tot deze sombere perspectieven aanleiding geven. Het komt er thans op aan maatregelen te treffen, die tot een ombuiging van de hier gesignaleerde ontwikkeling kunnen leiden. De uitgangspunten voor een daarop gericht beleid zijn in het memorandum van 21 juni 1977 aangegeven.

2. In de nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid heeft het thans demissionaire kabinet een aantal beleidsherzieningen neergelegd, gericht op een beperking van de groei van de collectieve lasten en een z.g. aanvullend beleid aangekondigd, dat via gerichte premiëring van investeringen en het geven van loonkosten-subsidies beoogt arbeidsplaatsen te behouden en nieuwe tot stand te brengen.

Nieuwe berekeningen geven echter aan, dat toch gerekend moet worden met een groei van de economie, die lager uitkomt dan ten doel was gesteld. Loonsomstijgingen vallen hoger uit, evenals de te verwachten druk van belastingen en premies, terwijl de beoogde daling van de arbeidsinkomensquote niet wordt gerealiseerd. Bovendien wordt op grond van een nieuwe bevolkingsprognose van het CBS een aanzienlijk groter aanbod van arbeid (over 5 jaar liefst 75000) van met name vrouwen verwacht. Een dergelijke toestroming naar de arbeidsmarkt betekent uiteraard een verzwaring van de opgave nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen en waar dat niet slaagt, vergroot het de sociale uitkeringen. Ook waar twijfel gerechtvaardigd is aan de hardheid van een dergelijk gegeven, is geen twijfel mogelijk aan de ernst en omvang van het werkgelegenheidsvraagstuk. In de landbouw is reeds lang sprake van een teruglopende werkgelegenheid, in de industrie brokkelt het aantal arbeidsplaatsen af, ook waar de produktie toeneemt, terwijl in de dienstverlening de groei van de werkgelegenheid duidelijk afneemt. Dit dwingt tot verder gaande maatregelen om arbeidsplaatsen te behouden en nieuwe te scheppen. De maatregelen moeten passen in het kader van het selectieve groeibeleid, tot de noodzaak waarvan het thans demissionaire kabinet eerder heeft geconcludeerd.

3. Uitgangspunt van het gekozen beleid was het tegengaan van de afbraak van bestaande arbeidsplaatsen en het scheppen van nieuwe. Mede daartoe dient een beperking van de groei van de collectieve uitgaven en van de arbeidskosten. Daardoor zal ook de inflatie kunnen verminderen. Het is noodzakelijk op die weg verder te gaan. De verslechterde groeiperspectieven dwingen tot een verdere terughoudendheid. Het is gewenst dat de drukstijging van belastingen en premies, die resulteert op grond van het gevoerde beleid, de komende jaren achterblijft bij de gemiddelde jaarlijkse drukstijging, waarvan in de nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid werd uitgegaan. In deze nota werd uitgegaan van een ex ante stijging van 1%, die dank zij «inverdieneffecten» zou leiden tot een drukstijging achteraf van 0,5 à 0,75%. Zoals bekend treedt, zoals de vooruitzichten thans luiden, van 1976 op 1977 zelfs een drukvermindering op. Het heeft weinig zin te millimeteren, maar een verdere beperking van de groei van de collectieve uitgaven dan tot dusver werd gerealiseerd, lijkt onontkoombaar. Hetzelfde geldt voor de reële particuliere inkomensstijging, die in de nota van 1976 op 1,5% per jaar werd gesteld. In de verdeling van de beperkte groei over collectieve

uitgaven, particuliere welvaartsvergroting en ondernemingsinkomen zal ter wille van de werkgelegenheid voor het laatste meer ruimte worden gemaakt.

4. Zoals in mijn memorandum van 21 juni werd aangeduid is het zaak de verdeling van de groei van het nationale produkt over de genoemde sectoren in onderlinge samenhang te bezien. De teruggang van de werkgelegenheid heeft een complex karakter. De «batterij» maatregelen die daartegen in stelling moet worden gebracht, vraagt een zorgvuldige opstelling. Beperking van de groei van de collectieve uitgaven kan, waar het overdracht-uitgaven en sociale uitkeringen betreft, ongewenste effecten hebben op de daarvan afhankelijke particuliere inkomens. Ze kan ook schadelijk uitwerken op de materiële overheidsbestedingen en op de -investeringen, bij voorbeeld op de noodzakelijke verbetering van de infrastructuur. Beperking van de groei van collectieve uitgaven en van particuliere inkomens mag slechts voorzichtig gebeuren om in een economie die zich tegelijk kenmerkt door het bestaan van overcapaciteiten, geen nieuwe afzetproblemen op te roepen. Er moet tegen gewaakt worden dat verruiming van winstinkomen leidt tot inzakken van de effectieve vraag of versnelde uitstoot van arbeid. Nodig is optimale voorwaarden te scheppen voor het omzetten van winst in werk. *Bijzondere aandacht vragen hierbij de gevolgen voor de werkgelegenheid van technologische vernieuwingen en een toenemende kapitaalintensiteit van de produktie.* Het kan voor een land met een open economie als het onze niet de bedoeling zijn in dat proces af te haken. Veeleer zal in een aantal bedrijfstakken, met het oog op het stand houden in de internationale concurrentie, een sterkere op innovatie gerichte inspanning nodig zijn. In het kader van het selectieve-groeibeleid zal daarnaast des te meer nodig zijn om naar verhouding arbeidsintensieve activiteiten in stand te houden en te bevorderen. Met name valt hierbij te denken aan programma's in het kader van de noodzakelijke energiebesparing als de warmte-isolatie. *De kleinschaligheids-toeslag in het wetsontwerp op de investeringsrekening is mede gericht op de versterking van het kleine en middelgrote bedrijf.* De betekenis van de instandhouding van een levenskrachtig midden- en kleinbedrijf in landbouw, ambacht, handel en dienstverlening kan niet genoeg worden beklemtoond. De hardnekkigheid van het werkloosheidsverschijnsel dwingt ertoe de komende jaren ook intensief aandacht te geven aan mogelijkheden om het aanbod van arbeid te beperken en om werkgelegenheid te verdelen. Dat klemt te meer, nu er nogal wat aanwijzingen zijn, dat voor een langere periode met een geringere economische groei moet worden gerekend en vrijwel de gehele geïndustrialiseerde wereld met overcapaciteiten in een aantal industriële sectoren te kampen heeft. Juist een benadering, die rekening houdt met veranderingen in het productiepatroon van de westerse wereld en daarmee samenhangend met mindere groei, verplicht tot het betrachten van grote terughoudendheid in het arbeidsvoorwaardenbeleid. Een aanpak via een zekere beperking van het arbeidsaanbod leidt tot een verkleining van het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking en daarmee tot minder mogelijkheden van particuliere welvaartsgroei, dan wanneer dit arbeidsaanbod in het productieproces zou zijn opgenomen. Door het beschikbare werk anders te verdelen ontstaat op zich zelf geen grotere produktie en blijft het daaraan verbonden inkomen gelijk.

5. Dit alles afwegende kom ik tot de conclusie, dat voor de eerstkomende jaren de medewerking van het bedrijfsleven moet worden gezocht voor een nogal ingrijpende inkomensmatiging. Daarbij staat voorop, dat naar mijn overtuiging een dergelijke matiging niet kan worden gedecreteerd. Ze kan slechts geëffectueerd worden, indien zij het produkt is van inzicht bij de betrokkenen en resultaat van overleg en onderhandeling. Van de kant van werkgevers is een dergelijke matiging meermalen bepleit. Van de kant van de werknemers is ze niet afgewezen, doch wel aan stringente voorwaarden gebonden. In het Haags Protocol zijn o.a. afspraken neergelegd om tot over-

leg over de winst/werkrelatie over te gaan. Wil een duidelijke vermindering van druk op zwakke bedrijfstakken en ondernemingen worden bereikt, dan zijn afspraken met de sociale partners nodig, dat in 1978 en 1979 geen initiële loonsverbetering zal plaatsvinden. In deze gedachtengang blijft de koopkracht van de modale werknemer gehandhaafd. Een eerste voorwaarde voor het verwerkelijken van deze beleidsdoelstelling is, dat zij onderdeel dient uit te maken van een alle inkomenscategorieën omvattend inkomensbeleid en met restricties aan de bovenkant van de inkomenspiramide gepaard moet gaan. Het tweede wat bij een dergelijk beleid aan de orde komt is de noodzaak tot terugdringing van de incidentele looncomponent. Er is in het verleden een zeker verband te constateren tussen een lage contractloonsstijging en hoge incidentele stijgingen. In 1975 bedroeg het incidenteel 0,2, in 1976 1,5 à 2%. Een onbeheerste ontwikkeling van de incidentele loonsstijging maakt het afzien van initiële contractloonverbeteringen moeilijk aanvaardbaar. Een eerste plicht tot het terugdringen van incidenteel ligt bij de sociale partners, bij werkgevers en werknemers. De overheid als werkgever kan zich daarbij niet onbetuigd laten. Ik stel daarom voor overeen te komen, dat zo snel mogelijk een commissie, waarin ook onafhankelijke deskundigen zitting hebben, wordt ingesteld. Ze krijgt tot opdracht

- a. een onderzoek in te stellen naar de samenstellende delen van de incidentele looncomponent in de publieke sector
- b. voorstellen te doen voor maatregelen, waardoor de incidentele looncomponent kan worden verminderd en beheersing mogelijk wordt.

6. Overige noodzakelijke en met het beleid van inkomensmatiging samenhangende maatregelen zijn:

- a. spoedige totstandkoming van een wet op de openbaarheid van inkomens, waardoor alle functie-inkomens in de onderneming openbaar en controleerbaar worden;
- b. snelle indiening van een kaderwet inkomensvorming, die het mede mogelijk moet maken andere arbeidsinkomens (commissarissenbeloningen, arbeidsinkomen van vrije beroepen en zelfstandigen) tot ten minste dezelfde matiging te verplichten;
- c. de handhaving van de tot stand gekomen netto-nettokoppeling tussen het nettominimumloon en het minimum van de sociale uitkeringen en de bijstand;
- d. snelle invoering van de VAD als voorgesteld in het memorandum van 21 juni jl.

7. Indien met medewerking van het bedrijfsleven een terughoudende ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden zou kunnen worden gerealiseerd, ontstaat een duidelijke mogelijkheid tot vermindering van de inflatie. Mede als gevolg van de loongevoeligheid van de overheidsuitgaven (58% van de rijksuitgaven is loongevoelig) en de indexering van de sociale uitkeringen, resulteert ook een matigend effect op de uitgavenontwikkeling in de collectieve sector. Daardoor ontstaat een belangrijke verlichting in de financieringsproblematiek van de overheid en de sociale-zekerheidssector.

8. De overheid kan er niet bij voorbaat van uitgaan, dat waterdichte garanties bestaan voor het realiseren van de hiervoren voorgestelde inkomensmatiging. De overheid zal daar ook zelf een bijdrage toe moeten leveren. Het is nodig, dat de afgesproken omvang van de beleidsombuigingen in het kader van het zg. 1%-beleid, waarmee in de nieuwe ramingen ten volle is gerekend, alsnog wordt gerealiseerd. Dit betekent, dat er nog aanvullende beleidsmaatregelen moeten worden getroffen, die leiden tot een ombuiging van rond 4 mld. in 1981. Het is daarnaast, zoals voorlopige becijferingen laten zien, wellicht nodig nog een ombuiging toe te passen om het toelaatbare financieringstekort van 5% in 1981 te bereiken. Ook dan blijft de vraag of in de sfeer van de particuliere inkomens en de collectieve uitgaven een verdere bijdrage kan worden geleverd om tot een terugdringing van de werkloos-

heid tot 150 000 te geraken. Gedacht kan worden aan de wenselijkheid met behulp van gerichte loonkostensubsidies de loonkosten te verlichten en aan maatregelen die zijn gericht op het waarborgen van de koopkrachtige vraag. Het lijkt mij echter verstandig thans nog geen beslissing te nemen over de financiering van deze maatregelen en over de vraag of daarvoor in de sfeer van de collectieve uitgaven ruimte zou moeten worden vrijgemaakt.

9. Beperkingen in de groei van de collectieve uitgaven vragen een zorgvuldige toetsing op korte-termijneffecten op de werkgelegenheid. Vermeden moet worden, dat waar het overdrachtinkomens betreft marginale effecten optreden, die tot inkomensachteruitgang zouden leiden. De prioriteiten in het uitgavenbeleid, die de afgelopen jaren gegolden hebben, dienen gehandhaafd te blijven. Ze kunnen wellicht opnieuw het beste worden omschreven met de norm van spreiding van inkomen, kennis en macht. Ik volsta in dit kader met te stellen dat de komende jaren opnieuw de ontwikkelingshulp ten bedrage van 1,5% van het netto nationaal inkomen van ombuigingsoperaties gevrijwaard dient te zijn.

10. Zoals eerder uiteengezet ontstaan bij het slagen van het beleid invdieneffecten. Te overwegen ware om de ruimte die op middellange termijn bij het financieringstekort ontstaat in te zetten in de inkomenssfeer zelf, ten einde de matiging zo zeker mogelijk te stellen. Hiertoe zou het volgende kunnen dienen.

De Miljoenennota 1977 en de meerjarenramingen 1978– 1980 voorzien in jaarlijkse belastingplannen van ruim 2 mld. Die belastingverzwaring, die voor een groot deel rechtstreeks op de particuliere inkomens drukt, zou bij voorbeeld voor de helft kunnen ingaan per 1 januari en voor het overige per 1 juli. In overleg met de sociale partners zou kunnen worden overwogen de tweede tranche van de belastingmaatregelen niet te laten doorgaan. Deze beslissing zou dan afhankelijk dienen te zijn van de verwezenlijking van de nagestreefde matiging van alle arbeidsinkomens. Die matiging komt tot uitdrukking in het achterwege blijven van de initiële verbetering in de c.a.o.'s in de komende twee jaren, de strikte beperking van de incidentele loonstijging, waarover in het arbeidsvoorwaardenoverleg harde afspraken over omvang en controle moeten worden gemaakt en de matiging van arbeidsinkomens die niet onder de c.a.o.'s vallen, onder andere op basis van prijs- en tariefregelingen.

11. De verdeling van de groei tussen de collectieve uitgaven, particuliere inkomens en ondernemingsinkomen, zoals boven voorgesteld, leidt tot vergroting van dit laatste. De mate waarin regelingen kunnen worden getroffen voor de bestemming en besteding van het groeiende ondernemingsinkomen zal naar mijn oordeel beslissend zijn voor het leggen van een vertrouwensbasis, waarop een terughoudend arbeidsvoorwaardenbeleid uitvoerbaar wordt.

In de Nota inzake de selectieve groei heeft het thans demissionaire kabinet in hoofdlijnen aangegeven hoe het zich voorstelt dat onder nieuwe economische omstandigheden de groei van produktie en arbeidsplaatsen kan worden gestuurd. Het belangrijkste nieuw te creëren instrument daarbij is de investeringsrekening. Het instrument is nog niet beproefd. Het wetsontwerp voorziet in een geleidelijke toepassing van verschillende toetsingscriteria. Vaag is nog de wijze waarop per onderneming en bedrijfstak de werknemers bij de te nemen beslissingen betrokken zullen zijn. Wil het werkgelegenheidsbeleid slagen dan wordt van de werknemers gevraagd hun aandeel te leveren in de noodzakelijke inkomensmatiging. Van de werkgevers wordt gevraagd de bereidheid om in te steken op nieuwe vormen van overleg en medebeslissen over produktie, investeringen en winstbestemming. Geen geringe opgave over en weer, maar wel voorwaarde om te komen tot behoud van oude en het tot stand brengen van nieuwe werkgele-

genheid. De institutionele vereisten voor deze ontwikkeling kunnen als volgt worden samengevat:

- a. een snelle invoering van de Wet op de Investeringsrekening, zoals in het eerste memorandum aangegeven;
- b. verbreding van arbeidsvoorwaardenoverleg tot arbeidsplaatsenoverleg en werkgelegenheidsoverleg op het niveau van de bedrijfstak en het bedrijf;
- c. herziening van de Wet op de Ondernemingsraden, met name ten aanzien van de bevoegdheid van de Ondernemingsraad ter zake van advisering over belangrijke investeringsbeslissingen, conform het gestelde in het memorandum van 21 juni jl.;
- d. een rechtvaardiger verdeling van overwinsten zoals voorgesteld in de VAD conform het memorandum van 21 juni jl.;
- e. de opzet van doeltreffende controlemechanismen bij individuele steunverlening aan bedrijven;
- f. indiening van wetsontwerpen, die de overheid het recht geven fusies materieel te toetsen en de code te volgen bij fusies wettelijk vast te leggen.

12. De vraag rijst in hoeverre door het vrijmaken van middelen onder andere in de collectieve sector, direct nieuwe arbeidsplaatsen kunnen worden geschapen. Achtergrond van deze gedachte is, dat er niet in kan worden berust, dat enerzijds belangrijke behoeften onbevredigd blijven, terwijl anderzijds grote aantallen mensen geen werk hebben. De gedachte verdient ernstige overweging en dient betrokken te worden in het overleg met de sociale partners. De in het CEC-rapport opgenomen beleidsvariant waarin extra offers in de inkomenssfeer worden aangewend voor de financiering in de kwartaire sector (overheid en verzorgende instellingen) is in dit kader interessant. Het lijkt mij gewenst, dat overeengekomen wordt op korte termijn een advies te doen uitbrengen over de uitvoerbare en aanvaardbare modaliteiten van de mogelijkheid om verdergaande beperkingen van de inkomens om te zetten in arbeidsplaatsen in de kwartaire sector.

13. Een bijzondere problematiek doet zich voor ten aanzien van de door de CEC gesignaleerde verzaaiing van de onderwijsparticipatie. Deze waarneming staat op gespannen voet met het onlangs uitgekomen 3de rapport van de werkgroep-prognose partieel leerplichtigen. Nader onderzoek is hier geboden. In het licht van de grote omvang van de jeugdwerkloosheid is op korte termijn afweging geboden van een verdergaande bevordering van de onderwijsdeelname van 16-18-jarigen, waarbij kosten en werkgelegenheidseffecten afgewogen dienen te worden.

14. Een mogelijkheid voor de besteding van door verdere matiging vrijkomende ruimte is een betere verdeling van het beschikbare werk. Een voorbeeld hiervan is vrijwillige vervroegde pensionering, waarbij waarborgen moeten worden gecreëerd voor de bezetting van de door de pensionering vrijgekomen arbeidsplaats. De nettokosten van een jaar vervroegde pensionering zijn onder bepaalde veronderstellingen berekend op 166 mln. Er treedt in die veronderstelling een vermindering van de werkloosheid op met bijna 4500 manjaren. Gelet op de experimenten, die thans in een viertal bedrijfstakken plaatsvinden met vrijwillige vervroegde pensionering, gelet op de ervaringen in België met het z.g. brugpensioen, meen ik dat introductie van een brugpensioen voor 64-jarigen op korte termijn overwogen dient te worden. Over de modaliteiten van openstelling van de mogelijkheid tot vrijwillige pensionering van beneden 64-jarigen en de financiering daarvan, alsmede over verschillende vormen van delen van werk, stel ik voor de SER met spoed advies te vragen.

15. Een logisch complement van een beleid, dat ernaar streeft de marktsector te versterken en het draagvlak van collectieve uitgaven en sociale voorzieningen te verbreden, is een intensivering van het arbeidsmarktbe-

leid. Dat geldt in de eerste plaats het beter op elkaar doen aansluiten van vraag en aanbod van arbeid. Daarnaast dient het beleid te worden voortgezet dat is gericht op het beperken van het aantal dergenen, die gedwongen zijn een beroep te doen op sociale uitkeringen. Aandacht dient te worden gegeven aan

- a. verbetering arbeidsomstandigheden en arbeidsklimaat;
- b. snelle invoering herziene Wet op de Ondernemingsraden;
- c. bevordering van de verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats (humanisering van de arbeid, met name door immateriële verbeteringen);
- d. snelle totstandkoming van het wetsontwerp op het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringen door werkgevers en werknemers;
- e. beperking ontslagmogelijkheid voor oudere werknemers;
- f. strikte uitvoering van de wet plaatsing mindervalide arbeidskrachten en geleidelijke ophoging van het percentage (nu 2%);
- g. advies te vragen aan de SER over alternatieve heffingsgrondslagen van de sociale premies;
- h. een herstructurering van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen, gericht op betere beheersing, informatieverschaffing en sturing.

## CONCLUSIES MET BETREKKING TOT HET FINANCIËLE, SOCIALE EN ECONOMISCHE BELEID

9 augustus 1977

### I. Uitgangspunten

1. Het door het thans demissionaire kabinet gevoerde beleid wordt op hoofdzaken voortgezet. Op basis van deze overeenstemming achten partijen het mogelijk af te zien van een meer gedetailleerde vastlegging van talrijke op zich zelf belangrijke onderwerpen op het terrein van de Departementen van Financiën, Economische en Sociale Zaken.

2. Waar het geldt de bestrijding van werkloosheid en inflatie wordt de benadering, gegeven in Memo II, als uitgangspunt van het te voeren beleid aanvaard. De thans overeengekomen conclusies houden zich bezig met een bijstelling en uitwerking van Memo II in het licht van de door het CPB gegeven berekening van de effecten van de beleidsveronderstellingen. Deze berekeningen zijn als bijlage toegevoegd.

3. Doel van het te voeren beleid in de komende kabinetsperiode is:

- het terugdringen van de werkloosheid tot een niveau van 150 000;
- een verder terugdringen van de inflatie met rond 1% per jaar ten opzichte van de z.g. centrale projectie van het CPB;
- een selectieve groei van de economie volgens de maatstaven ontwikkeld in de nota inzake de selectieve groei.

4. Belangrijke middelen en instrumenten om deze doeleinden te verwezenlijken zijn:

- inkomensmatiging over de gehele linie met handhaving van de koopkracht van de modale werknemer exclusief incidenteel, waarbij afspraken met de sociale partners worden gemaakt om in 1978 en 1979 geen initiële loonstijging te doen plaatsvinden; gedurende de gehele kabinetsperiode een beperking van de incidentele looncomponent met jaarlijks 0,5%; een vermindering van de anders noodzakelijke verzwaring van belastingen en/of sociale premies met f 1 mld. per jaar. In de jaren waarin geen initiële loonstijging is voorzien worden belasting- en premiemaatregelen zoveel mogelijk achterwege gelaten;
- een beperking van de groei van de collectieve uitgaven met de eerder voorgenomen ombuiging ad f 4 mld. in 1981;
- gerichte bestemming en besteding van de met dit beleid beschikbaar komende ruimte tot behoud van bestaande en het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, primair in de marktsector van de economie;
- een inkomens-, structuur- en arbeidsmarktbeleid, waarin het rechtvaardig delen van inkomen en werk wordt gerealiseerd; het vormt met de eerder genoemde middelen een onverbreekelijk geheel.

5. Het beleid, gevoerd met deze middelen, houdt risico's in. Het CPB wijst erop (brief dd. 11 juli 1977), dat de uitkomsten van de beleidsveronderstellingen hoopgevend zijn waar het gaat om de werkloosheidseffecten, maar minder rooskleurig zijn voor de ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen. Er is ook ruimte voor twijfel of de beoogde inkomensmatiging zal worden gerealiseerd met name waar het de beheersing van de incidentele looncomponent betreft. Voorts zijn de vooruitzichten voor de komende jaren ten aanzien van de internationale conjunctuur zeer onzeker. Stagnatie van de groei van de wereldhandel en ernstige afzetproblemen zijn zeker niet uitgesloten. Met het oog op deze onzekerheden zal het nieuwe kabinet tijdig compenserende plannen ter grootte van enkele miljarden voorbereiden, die zowel betrekking zullen hebben op een verdergaande beperking van de collectieve uitgaven als op een vergroting van de overheidsbestedingen. Deze plannen

hebben ten doel om slagvaardig te kunnen reageren, indien de inkomensmatiging onvoldoende wordt gerealiseerd en/of indien ondanks de genomen stimulerende maatregelen onvoldoende arbeidsplaatsen in de marktsector tot stand worden gebracht. Uiteraard zal, indien bovengenoemde situaties zich voordoen, ook verhoging resp. verlaging van belastingen en premies overwogen moeten worden.

## II. Collectieve uitgaven

6. Zoals uit de als bijlage toegevoegde berekening van de effecten van de voorstellen van Memo II blijkt, zijn de gevolgen van het eerder voorgenomen beleid en de thans voorgestelde maatregelen (met de toegevoegde veronderstelling van beperkte initiële loonsverhogingen in 1980 en 1981) toereikend om aan de norm van een financieringstekort niet groter dan 5% n.i. op kasbasis te voldoen zodat verdere ombuigingen van de collectieve uitgaven, als in punt 8 van Memo II als eventualiteit opgeworpen, voorshands achterwege blijven. De stijging van de collectieve lastendruk wordt in de CPB-berekening beperkt tot 0,5% per jaar ex post en opent het perspectief op een geleidelijke stabilisatie. Ze dient te worden beoordeeld tegen de achtergrond van het grosso modo gelijk blijven van de lastendruk in de jaren 1976 en 1977. De prioriteitenstelling voor de overheidsuitgaven als gesteld in Memo II wordt in hoofdzaak aanvaard; er dient ruimte te zijn voor verschuivingen in deze prioriteiten.

7. Voor invulling van beleidsombuigingen (f 4 mld.) in de collectieve uitgaven worden o.a. de volgende invalshoeken gekozen:

- ombuiging bij voorkeur doch niet uitsluitend te vinden in de sfeer van overdrachtsuitgaven; overheidsinvesteringen en materiële overheidsbestedingen zoveel mogelijk te ontzien ter vermindering van negatieve werkgelegenheidseffecten;
- nadruk op draagkrachtbeginsel bij overdrachtsuitgaven zonder aantasting van sociale minima;
- toepassen volumebeleid, o.a. strikte uitvoering van de wet plaatsing mindervalide arbeidskrachten en geleidelijke ophoging van het percentage (nu 2%).

## III. Inkomensbeleid

8. Het beleid van inkomensmatiging is gebaseerd op de vrijwillige aanvaarding daarvan door de sociale partners in samenhang met de maatregelen a-d, genoemd in punt 6 van Memo II, voor zover niet alreeds geregeld (VAD). Overeengekomen wordt dat de in dit memorandum voorgestelde commissie met betrekking tot de beheersing van de incidentele looncomponent zo spoedig mogelijk wordt ingesteld en dat haar opdracht zowel de publieke als de particuliere sector zal betreffen.

9. Het inkomensbeleid als omschreven in Memo II maakt het mogelijk, dat de koopkracht van de laagste inkomens ten minste wordt gewaarborgd. Mocht zich een meevallende ontwikkeling voordoen, dan zal meerdere inkomensruimte bij voorrang aan de laagste inkomens ten goede worden gebracht. Maatregelen ten behoeve van de waarborging van een minimuminkomen van zelfstandigen zijn mede daarop gericht. Daartegenover zal van de inkomens boven f 45 à f 50 000 een reëel offer worden gevraagd. Zoals in de berekeningen van het CPB dd. 14 juli is aangegeven zal de vorm van de te nemen belasting- en/of premiemaatregelen erop gericht moeten zijn de handhaving van de koopkracht van de modale werknemer exclusief incidenteel te bewerkstelligen. In het belastingbeleid en in het bijzonder bij de ontwikkeling en de beperking van overdrachtinkomens moet worden vermeden dat marginale effecten optreden, die tot inkomensachteruitgang zouden leiden voor groepen die op handhaving van hun koopkracht aanspraak kunnen



maken. Op langer zicht gezien moet – los van de beoogde beperkingen voor de eerstkomende jaren – worden voorkomen dat vooruitgang in bruto-inkomen niet of nauwelijks leidt tot enige vooruitgang in netto-inkomen.

Verkleining van de inkomensverschillen is geboden, met name door duidelijke beperkingen aan de bovenkant van de inkomensverdeling. Aangezien de in voorbereiding zijnde kaderwet inkomensvorming waarschijnlijk niet tijdig gereed zal zijn, zal een afzonderlijke wettelijke regeling worden getroffen om te bereiken dat niet-c.a.o.-salarissen en inkomens van beoefenaren van vrije beroepen met ingang van 1 januari 1978 aan vergelijkbare regels worden onderworpen als c.a.o.-inkomens. Maatregelen ten aanzien van topsalarissen van overheidsfunctionarissen zullen eveneens moeten bijdragen tot matiging van de algemene inkomensontwikkeling. Een inkomensbeleid als voorgesteld zal de ondersteuning behoeven van een doeltreffend prijsbeleid, dat voorkomt dat de consument zwaarder belast wordt dan uit externe kostenstijgingen voortvloeit en het anti-inflatiebeleid helpt realiseren. Daarbij is van groot belang dat kostendalingen sneller in de consumptieprijzen tot uitdrukking worden gebracht. Ook matiging met betrekking tot de overheidstarieven zal hiertoe moeten bijdragen.

10. De voorbereiding van een algemene aanvullende pensioenvoorziening, in behandeling bij de Stichting van de Arbeid, wordt met kracht bevorderd, eventueel met voorrang voor een regeling die voorkomt dat verlies van pensioenrechten optreedt bij verandering van dienstverband. Naast beheersing van omvang en tarieven van de gezondheidszorg, waartoe reeds enkele belangrijke voorstellen zijn ingediend, dient – gelet op de verschillen in premiesystemen en verstrekkingen in en buiten de ziekenfondsverzekering – te worden aangestuurd op een ander systeem dat kan bijdragen tot een rechtvaardiger verdeling van lasten en van rechten op gezondheidszorg. Daartoe uitbreiding van de verstrekkingen van de AWBZ in het perspectief van een zo spoedig mogelijke totstandkoming van een algemene wet ziektekosten. Daarbij is het noodzakelijk de stijging van de premiedruk te beheersen en onbedoelde inkomenseffecten te vermijden.

#### **IV. Structuurbeleid**

11. De «institutionele vereisten» voor een actief werkgelegenheidsbeleid als aangegeven in a t/m f van punt 11 van Memo II, worden overeengekomen voor zover hieronder niet nader bepaald.

12. Het economisch structuurbeleid dient de te creëren economische ruimte in te vullen in nieuwe arbeidsplaatsen naar sector, regio en aard van bedrijf. Het CPB wordt een studie gevraagd over de sectoren (waaronder de publieke), regio's en bedrijven waar de komende jaren nieuwe arbeidsplaatsen tot stand moeten worden gebracht. Overeengekomen wordt de onderdelen van de eerste fase van de WIR (basispremie, arbeidsplaatsencriterium en toeslagen voor regio, ruimtelijke ordening, kleinschaligheid en grote projecten) zo spoedig mogelijk in werking te doen treden. Nagegaan wordt hoe de stimulering en sturing voorzien in SIR, WIR, IPR en de regeling voor grote projecten onderling doeltreffend kunnen worden afgestemd. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen worden uitgebouwd in aantal en werkingsfeer en in samenhang met de NEHEM gecoördineerd, waarbij een goede afstemming op de spreiding van werkgelegenheid over sectoren en regio's wordt bewerkstelligd.

In gevallen waarin de privaat-economische rentabiliteit op korte termijn tekort schiet, wordt de oprichting van overheidsbedrijven ter hand genomen; daarbij dient de afweging van maatschappelijke kosten en baten mede rechtsnoer te zijn. Het beleid bevordert arbeidsintensieve activiteiten. Daartoe wordt gestreefd naar een begunstiging, eventueel ook fiscaal, van bepaalde reparatiewerkzaamheden, ook met het oog op verlenging van de levensduur van goederen en zuiniger verbruik van grondstoffen. Een studie

wordt ondernomen naar de mogelijkheid van een verschuiving in de hef-fingsgrondslag van de premies van de sociale verzekering, waardoor arbeids-intensieve bedrijven worden ontlast. In samenhang met de in de Nota se-lectieve groei ontwikkelde maatstaven moet worden verwacht, dat meer dan voorheen arbeidsplaatsen in het klein- en middenbedrijf tot stand zullen moeten komen. Ook tegen deze achtergrond zal het klein- en middenbedrijf krachtig worden gesteund. Daarbij is rekening te houden met de specifieke functie van het inkomen van de zelfstandige als ondernemer. De overheid bevordert de totstandkoming van arbeidsplaatsenovereenkomsten tussen werkgevers en werknemers, als in het Haagse Protocol bedoeld.

13. De WIR zal in de tweede fase verder worden uitgebouwd als richting-gevend instrument bij de bevordering van investeringen. Zoals in de brief van 21 juni jl. ten aanzien van de WIR werd gesteld en in de memorie van toelichting is aangeduid, zal in de verhouding tussen basispremies en rich-tinggevende toeslagen het aandeel van de toeslagen worden vergroot. Met het oog op de mogelijkheid, dat ondanks de premiëring krachtens de WIR onvoldoende arbeidsplaatsen in de marktsector tot stand komen en de uit-getrokken bedragen slechts ten dele worden benut, zal van jaar tot jaar wor-den beoordeeld, of en in hoeverre creatie van arbeidsplaatsen in de publieke sector dient plaats te vinden. De daarmee gemoeide bedragen mogen de ruimte voor premiëring van de investeringen van ondernemingen niet aan-tasten. De premie voor kleinschaligheid wordt verhoogd en meer specifiek op kleine bedrijven afgestemd. De toepassing van andere belangrijke criteria als stadsvernieuwing en een zuinig gebruik van grondstoffen en energie wordt met spoed voorbereid; stimulansen voor technologische innovatie en de verbetering van management worden mede opgenomen. Aangezien bij herstructurering van een sector de investeringsstimulering aan specifieke voorwaarden wordt gebonden, is onderlinge afstemming van de verlening van investeringsstimulansen bij herstructurering en in het kader van de WIR geboden om te bereiken, dat bij herstructurering alle daarvoor in aanmer-king komende ondernemingen daarbij kunnen worden betrokken.

14. Het beleid wordt gericht op het stimuleren en sturen van technologi-sche vernieuwing, zowel ter bevordering van innovatie (o.a. subsidiëring van research en development, aankoopbeleid van de overheid) als door middel van extra premiëring van arbeidsintensieve technieken (energiebe-sparing). Bij de technologische vernieuwing wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan de noodzaak tot versterking van ons exportpakket; ook ove-rigens is een actief exportbevorderend beleid geboden.

15. Met het oog op de bevordering van een op de werkgelegenheid afge-stemde kapitaalvoorziening wordt aan de SER met spoed een gericht advies gevraagd over een wettelijke regeling, waarbij de Regering bij het bestuur van grote financiële instellingen een waarnemer kan benoemen ten behoeve van wederzijdse informatie. De beslissingsbevoegdheid inzake beleggingen van instellingen, die onderdeel zijn van of verbonden zijn aan de overheid, wordt toegekend aan de Minister van Financiën. De Centrale Beleggingsraad heeft een adviserende bevoegdheid. Indien de minister van het advies af-wijkt, wordt het advies gepubliceerd. De Regering zal van haar beleid inzake ondernemingen die zij financieel steunt en waarin zij in het kapitaal deel-neemt, regelmatig verslag doen aan het parlement.

16. Het beleid gericht op bescherming van de consument wordt uitge-bouwd tot een actief consumptiebeleid, waarbij uitgangspunten zijn optima-le bestedingsmogelijkheden voor de consument en maatschappelijk gewen-ste afzet. Overheidsmaatregelen, die het consumentengedrag en de positie van de consument kunnen beïnvloeden worden zodanig gehanteerd, dat op basis van overleg en parlementaire besluitvorming het consumptiepatroon en de positie van de consument zich kunnen ontwikkelen volgens randvoor-

waarden, zoals die in de Nota selectieve groei zijn neergelegd. In het licht van bovenstaande heroriëntering van het beleid wordt de Warenwet ingrijpend herzien.

## **V. Arbeidsmarktbeleid**

17. De elementen van het arbeidsmarktbeleid zoals aangegeven in punt 15 van Memo II worden aanvaard. De hoofdlijnen van het beleid zoals gevoerd door het demissionaire kabinet worden doorgetrokken. Er komen dwingende coördinatieafspraken tussen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de organen in de sfeer van de arbeidsvoorziening, arbeidsomstandigheden en de bedrijfsgezondheidszorg. Op een breed vlak zal de mogelijkheid tot het delen van het beschikbare werk worden nagegaan en toegepast, uiteraard met inachtneming van de gevolgen voor de kostenstructuur. Het is in eerste aanleg aan de sociale partners om te bezien in hoeverre bij c.a.o. beschikbare ruimte wordt besteed aan vormen van verkorting van arbeidsduur. De overheid moedigt vrijwillige terugtrekking (als aangegeven in punt 14 van Memo II), deeltijdarbeid en educatief verlof aan. Ze is behulpzaam bij de financiering van vormen van arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid binnen de grenzen van het uitgavenbeleid als eerder gesteld.

18. Onder punt 12 van Memo II wordt het wenselijk genoemd o.m. door middel van verdergaande beperkingen in de inkomens waar mogelijk ruimte te scheppen voor creatie van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector. Deze extra ruimte zal ook kunnen worden aangewend voor het verrichten van nieuwe maatschappelijk gewenste bestedingen. Dit is des te meer noodzakelijk, omdat de voorgestelde matiging van inkomens en collectieve uitgaven kan leiden tot afzetproblemen op de binnenlandse markt. Het in punt 12 van het memorandum bedoelde spoedadvies wordt gevraagd aan de Raad voor de Arbeidsmarkt. Het is de opzet, dat het advies betrokken zal kunnen worden bij het arbeidsvoorwaardenoverleg voor 1978.

Nr. 3114

Aan de Kabinetsformateur, Ministerie van Algemene Zaken,  
Binnenhof 20,  
's-Gravenhage

's-Gravenhage, 11 juli 1977

In de bijlage bij deze brief zijn de voorstellen vervat in Uw tweede memorandum over het FSE-beleid uitgewerkt, voor zover deze betrekking hebben op de loonmatiging en de beperking van de belastingverhoging. Van welke veronderstelling daarbij is uitgegaan, is in de tekst nader gepreciseerd.

De directeur,  
C. A. van den Beld

In het tweede memorandum van de kabinetsformateur betreffende het te voeren financiële, sociale en economische beleid komt een passage voor ter zake van het te voeren inkomensbeleid in de komende kabinetsperiode. Binnen dit beleid wordt ten aanzien van de lonen en directe belastingen een aantal suggesties gedaan:

- gedurende twee jaar vinden geen initiële contractloonsverbeteringen plaats;
- er wordt een zodanig inkomensbeleid gevoerd dat de incidentele loonstijging gedurende een aantal jaren wordt beperkt;
- tegelertijd wordt bij realisering van de hierboven genoemde uitgangspunten de anders noodzakelijke belastingdrukverzwaring gehalveerd.

Deze drie beleidsveronderstellingen zijn voor wat hun consequenties op het macro-economisch beeld nader gepreciseerd en onderzocht. Daartoe is het volgende ten opzichte van de centrale projectie (zonder aanpassing voor de overschrijding van de norm gesteld bij het financieringstekort van de overheid) verondersteld:

- gedurende twee achtereenvolgende jaren (1978 en 1979) een beperking van de initiële contractloonstijging met ca. 2%;
- gedurende vier jaar een beperking van de incidentele looncomponent met 0,5%;
- gedurende vier achtereenvolgende jaren een verlaging van de directe belastingen met f 1 mld. elk jaar.

De resultaten van dit alternatief staan vermeld in bijgaande tabel. Afgezien van de meer dan normale onzekerheidsmarges waarmede varianten van een dergelijke omvang zijn behept, zijn de uitkomsten hoopgevend waar het gaat om de werkloosheidseffecten.

Minder rooskleurig zijn zij voor de ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen, maar daar staan de effecten van een verbeterde concurrentiepositie tegenover. Daarin ligt overigens een risico besloten wanneer de niet onaanzienlijke vergroting van het surplus op de lopende rekening van de betalings balans mede in de beoordeling van het beeld wordt betrokken. Verdergaande appreciatie van de gulden met verlies aan concurrentiekracht liggen dan mogelijk in het verschiet, waardoor de compensatie voor de binnenlandse vraaguitval die via de uitvoer wordt verkregen geheel of gedeeltelijk verlo-

#### Effecten van loonmatiging gecombineerd met belastingverlaging

	Centrale projectie 1976-'81	Beperking van de loonstijging en verlaging van directe belastingen
	Gemid. % mutaties per jaar	Niveauperanderingen t.o.v. centrale projectie
Loonsom per werknemer	9 à 9,5	– 11,3
Prijspeil particuliere consumptie	6,5	– 4,6
Prijspeil goederenuitvoer	4,5 à 5	– 3,3
Reëel beschikbaar inkomen modale werknemer	1,5	– 5,6
Volume particuliere consumptie	3	– 3,0
Volume bedrijfsinvesteringen	5,5 à 6	– 1,6
Volume goederenuitvoer	6,5 à 7	4,7
Volume productiebedrijven	3,5	2,3
Reëel nationaal inkomen	3,5	0,6
Reële arbeidskosten	3,5 à 4	– 3,7
Arbeidsproductiviteit	3,5	– 0,8
Werkgelegenheid bedrijven	0,0	3,1
Productiecapaciteit	3,5	2,1
	niveaus in 1981	
Werkloosheid (1000 manjaren)	250 à 275	– 110
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mld. gld.)	7	2,0
Arbeidsinkomensquote (%)	93	– 2,7
Collectieve lastendruk (%)	60,6	– 2,0
Financieringssaldo op transactiebasis (%)	– 5,5	1,1

ren dreigt te gaan. Verdergaande stimulering van particuliere bestedingen zou een dergelijk risico kunnen verminderen en wellicht volledig kunnen uitsluiten, maar de norm die op het financieringstekort van de overheid wordt gelegd laat dat niet toe. Immers, de per saldo optredende verkleining van het tekort is juist voldoende om aan die norm te voldoen.

In de nominale sfeer ten slotte kan een niet onaanzienlijke vertraging van het prijsstijgingstempo worden bereikt. Daar staat echter tegenover dat de modale werknemer zijn reëel beschikbaar inkomen met niet meer dan 0,5% per jaar ziet toenemen, inclusief incidentele loonelementen. Voor de werknemer zonder incidentele loonelementen betekent deze uitkomst de nullijn gedurende de periode 1976–1981, en gegeven de vermoedelijke uitkomsten voor 1977, een duidelijk negatieve lijn voor de jaren daarna.

### Aanvullende informatie ter zake van de gevolgen van het beleid, geschetst in het tweede memorandum

1. Het reëel beschikbaar loon in de periode 1977/1981 stijgt in de centrale projectie met gemiddeld 1,3% per jaar<sup>1</sup>. Rekening houdend met de effecten zoals die voortvloeien uit het door de kabinetsformateur geformuleerde beleid zou een gemiddelde stijging resulteren van -0,1% per jaar. Wordt op deze uitkomst evenwel het resterende incidenteel volledig in mindering gebracht, dan ontstaat een jaarlijkse achteruitgang van 0,6%.

2. In aansluiting op het voorgaande zou kunnen worden overwogen een andere vormgeving te kiezen voor de beperking van de directe belastingverhoging. Bij de eerder gepresenteerde berekeningen is verondersteld dat de jaarlijkse verlichting van f 1 mld. voor f 200 mln betrekking heeft op de vennootschapsbelasting. Tevens is aangenomen dat de resterende f 800 mln. in de IB/LB-sfeer leidt tot een proportionele verlaging van de schijftarieven. In afwijking van het voorgaande zou de f 1 mld. volledig in de IB/LB-sfeer kunnen worden aangewend, terwijl daarnaast nog de volgende modaliteiten denkbaar zijn:

- verhoging van de belastingvrije sommen;
- enkel en alleen verlaging van het laagste schijftarief;
- een verlaging van alle schijftarieven met een zelfde aantal procentpunten.

#### Gevolgen van alternatieve aanwending van f 1 mld. verlaging in de IB/LB-sfeer in 1978

	Verlaging eerste schijftarief met 2,9 procent-punt	Verhoging belastingvrije voet met f 600	Verlaging alle schijftarieven met 0,8 procent-punt	Proportionele verlaging van alle schijftarieven met 3%
	in % van het beschikbaar inkomen			
Minimumloon	1,08	0,95	0,37	0,25
Modaal loon	0,85	0,80	0,59	0,47

Blijkens bovenstaande tabel biedt optrekking van de belastingvrije sommen het meeste soelaas voor de modale werknemer, terwijl een gelijke procentuele verlaging van alle schijftarieven de minste verlichting geeft. Benaadrukt zij dat deze uitkomsten betrekking hebben op het jaar 1978. Voor het jaar 1981 dienen de hiervoor vermelde uitkomsten met een factor van ca. 0,75 te worden vermenigvuldigd, indien in dat jaar de belastingverlichting eveneens op f 1 mld. wordt gesteld.

In de becijferingen die leiden tot een reële inkomensachteruitgang voor de modale werknemer met 0,1% (0,6% excl. incidenteel), is een proportionele verlaging van de schijftarieven met 2,4% begrepen. Zou daarentegen bij voorbeeld een verhoging van de belastingvrije voet met f 600 worden over-

<sup>1</sup> Afgeleid uit de totale reële verbetering van 7,5% in de periode 1976/1981 en 2¼% in 1977.

wogen, dan resulteert uiteindelijk een bescheiden reële inkomensverbetering van ca. 0,3% en inkomenstrekkers die niet profiteren van incidentele inkomensbestanddelen zouden dan ten naaste bij de nullijn bereiken.

Ten slotte laat de tabel de effecten zien voor het minimumloon. Optrekking van de belastingvrije som en verlaging van het eerste schijftarief hebben voor een dergelijk inkomen nog gunstiger effecten dan voor het modale loon. Deze uitkomsten kunnen ook als representatief worden beschouwd voor het merendeel van de sociale uitkeringen.

3. In geval van loonmatiging doen zich in de uitgavensfeer van de overheid inverdieneffecten voor. Deze effecten kunnen worden onderscheiden in:

- looneffecten
- prijseffecten
- uitkeringseffecten uit hoofde van de werkloosheid
- rente-effecten.

Daartegenover staan geringere inkomsten als gevolg van een geringere nominale ontwikkeling van inkomens en bestedingen. Onderstaande tabel laat zien welke omvang deze effecten bereiken als gevolg van de loonbeperking in het tweede memorandum.

**Gevolgen voor het overheidsbudget van loonmatiging**

	Niveauperanderingen t.o.v. centrale projectie in 1981 (mln. gld.)
<b>Inkomsten</b>	
<b>Niveau belastingopbrengst 1981</b> volgens centrale projectie 35% van f 344 mld.	= f 120,5
Derving belastingopbrengsten als gevolg van een 7,5% lager nationaal inkomen	- 9,00
<b>Uitgaven</b>	
<b>Loongevoelige uitgaven</b> 57,5% van f 169 mld.	= f 97,2
Besparing als gevolg van 11,85% minder loonstijging	- 11,55
<b>Prijsgevoelige uitgaven</b> 32% van f 169 mld.	= f 54,0
Besparing als gevolg van 5% geringere prijsstijging	- 2,70
<b>Niet prijs- of loongevoelige uitgaven</b> 2,5% van f 169 mld.	= f 4,5
<b>Effecten op werkloosheids- uitgaven</b>	
<b>Rentelast</b> 8% van f 169 mld.	= f 13,3
Besparing als gevolg van geringer tekort	- 1,20
<b>Totale uitgavenbesparing</b>	- 17,85
<b>Verandering in het financieringssaldo</b>	8,85
<b>Idem, in % van het nationaal inkomen</b>	2,2

4. In geval van loonmatiging treedt eveneens bij de sociale fondsen een verlaging van het uitkeringsniveau op. Daaraan gepaard gaat, globaal bezien, een gelijke verlaging van het niveau van de premie-opbrengsten. Aan gezien bij loonmatiging de per saldo optredende vermindering van de loon som omvangrijker is dan de nominale vermindering van het nationaal inkom en, wordt daardoor een verlaging van de macro-premiedruk bereikt. Een globale indruk van de neerwaartse bijstelling bij de sociale uitkeringen kan uit onderstaande tabel worden verkregen.

**Gevolgen voor de sociale uitkeringen van de voorgestelde loonmatiging**

	Niveauperanderingen t.o.v. centrale projectie in 1981 (mld. gld.)
<b>Loongevoelige uitgaven</b>	
a. Uitkeringen	
86% van f 85 mld. = f 73,7 mld.	
Besparing a.g.v. 9,85% minder stijging van <i>regelingslonen</i>	- 7,25
b. Beheerskosten	
2,5% van f 86 mld. = f 2,0 mld.	
Besparing a.g.v. 11,85% minder loonstijging	- 0,25
<b>Prijsgevoelige uitgaven</b>	
11,5% van f 86 mld. = f 10,3 mld.	
Besparing a.g.v. 5% minder prijsstijging	- 0,50
<b>Effecten op werkloosheidsuitkeringen</b>	- 1,20
<b>Totale uitgavenvermindering</b>	- 9,2

**Effecten van loonmatiging en belastingverlaging**

	A	B	A+B
	Niveauperanderingen t.o.v. centrale projectie na vier jaar		
Loonsom per werknemer	- 11,85	0,55	- 11,3
Prijspeil particuliere consumptie	- 5,0	0,40	- 4,6
Prijspeil goederenuitvoer	- 3,6	0,30	- 3,3
Reëel beschikbaar inkomen modale werknemer	- 6,85	1,25	- 5,6
Volume particuliere consumptie	- 4,75	1,75	- 3,0
Volume bedrijfsinvesteringen	- 4,60	3,00	- 1,6
Volume goederenuitvoer	5,10	- 0,40	4,7
Volume productiebedrijven	1,70	0,60	2,3
Reëel nationaal inkomen	- 0,10	0,70	0,60
Reële arbeidskosten	- 3,75	60	- 3,7
Arbeidsproductiviteit	- 1,00	0,20	- 0,8
Werkgelegenheid bedrijven	2,7	0,4	3,1
Productiecapaciteit	1,6	0,5	2,1
Werkloosheid (1000 manjaren)	- 105	- 5	- 110
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mld. gld.)	4,7	- 2,7	2,0
Arbeidsinkomensquote (%)	- 2,5	- 0,20	- 2,7
Collectieve lastendruk (%)	- 0,8	- 1,2	- 2,0
Financieringssaldo op transactiebasis (%)	2,2	- 1,1	1,1

A. Beperking van de initiële loonstijging met jaarlijks 2% in 1978 en 1979 en een beperking van de incidentele looncomponent met 0,5% gedurende vier achtereenvolgende jaren.

B. Jaarlijkse verlichting van directe belastingen met f 1 mld. gedurende vier achtereenvolgende jaren.



's-Gravenhage, 23 augustus 1977

Mijne Heren,

Hierbij doe ik u toekomen mijn uiteindelijke voorstellen tot regeling van het abortusvraagstuk in het regeerakkoord. Ter toelichting acht ik het nuttig de gang der besprekingen die tot deze voorstellen heeft geleid, aan te geven en mijn voorstellen te verantwoorden.

1. Na de totstandkoming van het akkoord over het financiële, sociale en economische beleid heb ik mij niet verzet tegen de door het C.D.A. gevraagde voorrang voor de behandeling van het abortusvraagstuk. Ik wilde ook de schijn vermijden, dat ik de betekenis door het C.D.A. aan het vraagstuk gehecht zou miskennen. De andere gesprekspartners deelden trouwens dit gevoel.

Op 15 en 16 augustus jl. heb ik de fractievoorzitters in afzonderlijke gesprekken meer in concreto een tweetal mogelijkheden voorgelegd. De eerste was het afwachten door het nieuwe kabinet van initiatiefontwerpen ter zake onder afspraak dat aan een ontwerp dat door beide Kamers zou zijn aanvaard, het contraseign niet zou worden onthouden. De tweede was de voorbereiding door het kabinet in nauw overleg met de bevoegde kamercommissies van een ontwerp, waaromtrent kan worden aangenomen, dat het een meerderheid in beide Kamers zou verwerven. Ik ben tot de toespitsing op deze mogelijkheden gekomen, nadat ik de conclusie had moeten trekken uit de geschiedenis van de afgelopen tien jaren en uit de kamerbehandeling van vorig jaar, dat overeenstemming tussen de bij de formatie betrokken partijen over de kernvraag van nieuwe wetgeving, te weten wat de wet ter zake van abortus dwingend mag en moet voorschrijven, uitgesloten is. Sterker, na hetgeen partijen in hun publieke uitingen daaromtrent hebben verklaard, moet dit als een uitnodiging tot marchanderen over beginselen worden beschouwd. Tegen deze achtergrond bleek in de eerste gespreksronde ook de gedachte van een «pacificatiecommissie» voor alle gesprekspartners niet aantrekkelijk. Het werd ontoelaatbaar geacht dat de politieke verantwoordelijkheid voor een abortusregeling op deze wijze zou worden gedelegeerd aan een commissie van deskundigen; bovendien werd deze weg tijdrovend en uitzichtloos bevonden. Aan beide mogelijkheden (we zijn van lieverlee van «modellen» gaan spreken) door mij naar voren gebracht, ligt de gedachte ten grondslag dat thans het zwaarst dient te wegen dat in de komende kabinetsperiode een herziening van de verouderde wetgeving haar beslag krijgt. Over de behoefte daaraan bestaat amper verschil van mening. Alle indieners van de vijf wetsontwerpen die sinds 1970 bij de Staten-Generaal aanhangig zijn gemaakt, hebben daar in overtuigende bewoordingen voor gepleit. De argumenten daarvoor heb ik in mijn concept-conclusies van 19 augustus jl. nog eens herhaald. Tegenargumenten zijn op dit punt in de loop van de intensieve besprekingen niet ingebracht. Ik wil er een argument aan toevoegen, dat om voor de hand liggende redenen in mijn concept-conclusies ontbreekt: het uitblijven van een nieuwe wettelijke regeling schept niet alleen toenemende onzekerheid, maar betekent ook een zware belasting van de politieke samenwerking. Incidenten dreigen – de afgelopen jaren hebben het aangetoond – het politieke klimaat te vergifigen.

2. Op woensdag 17 augustus hebben de fractievoorzitters mij verslag uitgebracht over de opstelling van hun fracties. Deze opstelling bevestigde, dat een uitweg alleen gevonden zou kunnen worden via de door mij geopperde mogelijkheden. P.v.d.A. en D'66 achten, gelet op de voorgeschiedenis, alleen de weg van het parlementaire initiatief begaanbaar. De C.D.A.-fractie gaf er weliswaar verre de voorkeur aan dat het kabinet zelf een wetsontwerp

zou indienen, maar dat mocht zich niet begeven buiten de lijnen van het ontwerp-Gardeniers/Van Leeuwen. Aangezien ook naar het oordeel van het C.D.A. de kans op overeenstemming op die basis niet reëel was, werd als alternatief gesteld dat de bestaande wettelijke bepalingen moesten blijven, terwijl P.v.d.A. en D'66 moesten afzien van het indienen van of steun geven aan initiatieven uit de Kamer. In geen geval kon een binding aan een contra-seign worden aangegaan en het moest onwaarschijnlijk worden geacht, dat C.D.A.-ministers ooit een ontwerp zouden contrasigneren, dat wezenlijk zou verschillen van eigen opvattingen.

3. Op donderdag 18 augustus heb ik met de fractievoorzitters de reacties van de fracties besproken. Ik heb toen als mijn voorlopig oordeel kenbaar gemaakt, dat

- a. overleg omtrent de grondslag van de wetgeving tussen de formatiepartners geen uitzicht biedt;
- b. een herziening van de wetgeving geboden blijft;
- c. de weg van het kamerinitiatief, hoe ook geconditioneerd, de enig begaanbare is.

In die bespreking zijn door de heer Van Agt enige nadere gedachten naar voren gebracht, die de volgende dag als een tegenvoorstel zijn gepresenteerd. Ze zijn in volgende besprekingen uitgewerkt en als bijlage toegevoegd. Ze culminereren in het voorstel tot instelling van een beraadsgroep en het voorshands afzien van de mogelijkheid van enige medewerking door regeringsfracties aan een kamerinitiatief. Ik heb de kern van dit voorstel niet overgenomen in mijn concept-conclusies van jl. vrijdag en stel het op prijs dat nader toe te lichten.

4. De tot dusver ondernomen pogingen tot herziening van de abortuswetgeving zijn gestrand op een fundamenteel politiek verschil van inzicht in de vraag wat de wetgever dwingend moet en mag voorschrijven ter zake van abortus. Het verschil raakt met name de plaats daarbij in te ruimen aan het strafrecht. Het verschil ten principale is wel aangeduid als het verschil tussen «neen, tenzij» en «ja, mits». Dat verschil is de afgelopen jaren uitgebreid aan de orde geweest. Het is bepalend geweest voor het interimadvies, dat de door het toenmalige kabinet ingestelde commissie-Kloosterman in 1971 heeft uitgebracht. Het heeft geleid tot meerderheids- en minderheidsstandpunten, die niet konden worden overbrugd. De achterliggende jaren hebben talrijke maatschappelijke organisaties zich herhaaldelijk daarover uitgesproken. Hetzelfde verschil is bediscussieerd in beide Kamers in 1976 aan de hand van de toen aanhangige initiatiefontwerpen. Wie de Handelingen naleest kan slechts onder de indruk komen van de ernst en de kunde, waarmee dat is gebeurd, het parlement op zijn best. Wie uiteenzettingen op hoog niveau als die van mevrouw Van Leeuwen en dr. Brongersma naast elkaar legt, moet erkennen dat bij een vergelijkbare beleving van eerbied voor het leven als zedelijk beginsel, de keus in de vraag wat de overheid daarin dwingend mag voorschrijven, tegengesteld kan zijn. Ik vermag niet in te zien, hoe na een vrijwel onafgebroken worsteling om een politieke uitspraak in dit geding van bijkans een decennium, een beraadsgroep op dit essentiële punt een begaanbare weg zou kunnen vinden. Ik heb in de gesprekken met fractievoorzitters ook geen argumenten gehoord, die dit wel geloofwaardig maken. Het gaat voorts om een uiteindelijke politieke keus, te maken door degenen die op 25 mei gekozen zijn. Die verantwoordelijkheid kan en mag niet worden weggeschoven. Veel tijd zou verloren gaan. Het nieuwe kabinet zou op basis van een verdeeld advies toch weer voor deze essentiële keus gesteld worden, tenzij de commissie als een arbitragecommissie zou gaan fungeren, hetgeen naar mij gebleken is voor geen partijen aanvaardbaar is. Dat sluit niet uit, dat een commissie van deskundigen, die op termijn van enkele maanden ontwikkelingen in kaart brengt voor nieuwe wetgeving, behulpzaam kan zijn. Dat heeft mij geleid tot mijn voorstel dienaangaande in de concept-conclusies van 19 augustus jl. Doorslaggevend is dat in een

vraagstuk dat het publieke leven zwaar belast, een beslissing niet opnieuw op de lange baan wordt geschoven, de totstandkoming van nieuwe wetgeving zeer onzeker wordt en nieuwe incidenten waarschijnlijk.

5. Er zijn elementen in de bezwaren van het C.D.A. tegen mijn voorstellen van vrijdag 19 augustus, die ik mij wel heb willen aantrekken. Dat geldt in de eerste plaats het bij voorbaat afstand doen door het kabinet van het nemen een eigen initiatief. Het is op zichzelf volstrekt juist, dat zeker bij de vorming van een parlementair meerderheidskabinet een eerste en eigen verantwoordelijkheid voor een dergelijk kabinet bestaat om voor de regeling van het abortusvraagstuk een oplossing te vinden. Nu mij gebleken is, dat van C.D.A.-zijde daarop hoge prijs wordt gesteld, heb ik die mogelijkheid in mijn nieuwe voorstel opgenomen. Het behoeft immers niet bij voorbaat uitgesloten te worden geacht, dat ook bij een principiële verschil over wat de wet dwingend inzake abortus zou mogen en moeten voorschrijven, een minderheid verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor wat een meerderheid beoogt. Dat geldt zeker waar naast dit onoverbrugbare verschil ook veel elementen van overeenstemming aanwezig zijn, zoals ten aanzien van het waarborgen van optimale zorgvuldigheid en het tegengaan van commercialisering. Een voorbereiding van een wetsontwerp door het kabinet kan dus niet betekenen, dat in het kabinet een uitruil van beginselen plaatsvindt. Het mag evenmin betekenen dat, indien het kabinet zou besluiten de voorbereiding van een nieuwe wettelijke regeling ter hand te nemen, daarmee jaren gemoeid zouden zijn. Voorop dient te staan dat een herziening van de wetgeving in deze kabinetsperiode wordt nagestreefd. Vandaar dat het kabinet op overzienbare termijn zijn voorkeur aan de Kamer zal meedelen. Mocht het kabinet onvoldoende perspectieven zien ter voorbereiding van een wetsontwerp dat op een meerderheid in beide Kamers zou mogen rekenen, dan deelt het dit aan de Kamer mee en is de weg voor initiatieven uit de Kamer zelf vrij. Ik heb ook de conclusie ten aanzien van het tot wet worden van een door beide Kamers aanvaard initiatiefontwerp wat anders geformuleerd dan in mijn voorstellen van 19 augustus jl. Dat de vrijheid in geweten van individuele bewindslieden onaangetaast blijft, behoort vanzelfsprekend te zijn en behoeft geen nadere vastlegging. Belangrijker is dat van de zijde van het C.D.A. nadrukkelijk is gesteld, dat voor het C.D.A. een commitment ten aanzien van de verlening van contraseign aan een door beide Kamers aanvaard initiatiefontwerp niet kan worden aangegaan. Ik heb na ampele afweging gemeend daarin te moeten berusten. Het houdt het risico in dat een zodanig kabinetsbeleid kan leiden tot een verbreking van de samenwerking en een kabinetscrisis.

6. In het beraad is nog aan de orde geweest de mogelijkheid om bij het ontbreken van een gemeenschappelijke conclusie omtrent hetgeen partijen overeenkomen, niets overeen te komen en uitgaande van de status quo een afwachtende houding aan te nemen, uiteraard met de mogelijkheid van parlementaire initiatieven. Hoewel ik een dergelijke afspraak in feite niets af te spreken, als buitengewoon belastend voor het te vormen kabinet en nauwelijks te verantwoorden ervaar, heb ik die mogelijkheid toch ter discussie willen stellen. Het is mij gebleken, dat ook daaromtrent bij elk van de fractievoorzitters grote en begrijpelijke bezwaren bestaan.

7. Ik heb uiteindelijk de conclusie moeten en willen trekken dat de ontwerp-conclusies die ik u thans voorleg, in redelijkheid aanvaardbaar moeten worden geacht voor elk der betrokken partijen. Ik erken dat ze van elk inschikkelijkheid vragen, maar tegelijk het minimum vormen van wat terzake van abortus bij de vorming van een parlementair meerderheidskabinet waartoe mijn opdracht strekt, dient te worden geregeld. Mijn laatste voorstellen zijn gebaseerd op de overtuiging dat in de komende kabinetsperiode een herziening van de abortuswetgeving tot stand dient te komen. Ze bevatten een regeling van de daarbij te volgen procedure, die recht tracht te doen aan de ernst van het vraagstuk en aan het feit dat tussen de coalitiepartners

verschillend wordt gedacht over wat een tot stand te brengen wettelijke regeling in de kern zou dienen te bevatten. Ze zijn voorts gebaseerd op de overtuiging dat bij de herziening van de wetgeving in deze principiële kwestie uiteindelijk het parlement het laatste woord dient te hebben. Het is op dit laatste punt dat bij de intensieve besprekingen die zijn gevoerd, naar mijn gevoelen het wezen van onze parlementaire democratie in geding is. Ik heb geen vrijheid gevonden voorstellen te doen die in feite erop neerkomen dat een parlementaire meerderheidsuitspraak in de wetgeving geen gestalte zou kunnen krijgen. Ik houd mij ervan overtuigd, dat thans een keuze moet worden gemaakt of dit gezichtspunt wordt aanvaard danwel verworpen. Het is tegen deze achtergrond dat ik een dringend beroep doe op de bij de formatie betrokken fracties om aan mijn laatste voorstellen hun medewerking niet te onthouden.

Ik stel het op prijs uiterlijk hedenavond 23.00 uur schriftelijk uw definitieve standpuntbepaling ten aanzien van mijn voorstellen te ontvangen.

Met vriendelijke groet,  
J. M. den Uyl

## CONCLUSIES VAN DE FORMATEUR

1. De drie partijen onderschrijven dat de totstandkoming van een nadere wettelijke regeling van abortus provocatus in deze kabinetsperiode dringend gewenst is. Gezien het principiële karakter van de vraag wat in essentie een wettelijke regeling dient in te houden en gezien de voorgeschiedenis van de tot dusver ondernomen pogingen, is tussen de coalitiepartners op dit punt geen overeenstemming te verwachten. Het nagestreefde parlementaire meerderheidskabinet is deswege alleen te vormen indien de partners bereid zijn uiteindelijk abortus als een vrije kwestie te beschouwen, dat wil zeggen dat het parlement het laatste woord houdt.

2. Het kabinet kan ter zake initiatieven nemen. Het is mogelijk, dat de Ministers van Volksgezondheid en Justitie in overleg met de beide Kamercommissies een wetsontwerp voorbereiden, onder het beding dat ze er geen kabinetskwestie van zullen maken als de Kamers aan een andere oplossing de voorkeur zouden geven, danwel zodanig dat het wetsontwerp mag rekenen op een meerderheid in beide Kamers. Het is ook denkbaar, dat initiatieven uit de Kamer worden afgewacht. Het nieuwe kabinet zal zo spoedig mogelijk haar voorkeur aan de Kamer meedelen. Aan het tot wet worden van het ontwerp dat door beide Kamers is aanvaard, zal medewerking worden gegeven. Aangenomen mag worden, dat bewindslieden van P.v.d.A. en D'66 dit zullen bevorderen. Het C.D.A. acht het onjuist haar bewindslieden daarop bij voorbaat vast te leggen.

3. Het kabinet zal eveneens zo spoedig mogelijk een commissie instellen, die tot taak krijgt binnen enkele maanden te rapporteren omtrent de ontwikkeling van feiten en omstandigheden ter zake van abortus en de daaruit te trekken conclusies.

4. In afwachting van een herziening van de wetgeving zal de Minister van Volksgezondheid zich verstaan met organisaties en instellingen in de medische wereld om te bevorderen, dat bij het verrichten van abortus zo groot mogelijke zorgvuldigheid wordt betracht, met name om commerciële praktijken te weren. Met het oog op de voorgenomen herziening van de wetgeving wordt ervan uitgegaan, dat geen gerechtelijke stappen worden ondernomen resp. rechterlijke uitspraken uitgelokt, anders dan op ernstig vermoeden van kennelijke onzorgvuldigheid in de medische behandeling.

## VOORSTEL FRACTIEVOORZITTER CDA

Den Haag, 22 augustus 1977

Afspraak in het regeerakkoord over abortus provocatus

1. Partijen in het formatieoverleg,  
*enerzijds* onderkennend dat een herziening van de wettelijke regeling met betrekking tot abortus provocatus (a.p.) tot de belangrijkste maatschappelijke problemen behoort en dat het nieuwe kabinet met een volstrekt parlementair karakter zich dan ook tot taak moet stellen ook daarvoor een oplossing te zoeken,  
*anderzijds* constaterend dat overeenstemming over de inhoud van een door het kabinet in te dienen wetsontwerp thans niet te bereiken is,  
*komen overeen* dat het kabinet een beraadsgroep zal instellen met de opdracht binnen twee jaren na haar installatie een begaanbare uitweg te zoeken uit de impasse waarin het probleem zich nu bevindt. Deze overeenkomst houdt in dat alle partijen in het formatieoverleg bereid zijn tot heroverweging van hun oordeel wat een nieuwe wettelijke regeling zou moeten of mogen bevatten.
2. Het ligt in de rede dat de fracties waarop het te vormen parlementaire kabinet zal steunen geen initiatief tot wetgeving ter zake zullen ondernemen of ondersteunen, voordat het kabinet de gelegenheid heeft gehad zich omtrent de uitkomst van het werk van de beraadsgroep uit te spreken.
3. De Minister van Volksgezondheid zal zich in afwachting van een herziening van de wetgeving met organisaties en instellingen in de medische wereld verstaan om te bevorderen dat met a.p. de grootst mogelijke zorgvuldigheid wordt betracht, met name om commerciële praktijken te weren. Het is te verwachten dat de houding van het Openbaar Ministerie jegens het verrichten van a.p. door artsen inmiddels terughoudend zal blijven.

Aan de formateur

's-Gravenhage, 23 augustus 1977

Geachte heer Den Uyl,

De Tweede-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid is na ampel beraad eenstemmig akkoord gegaan met uw uiteindelijke voorstellen tot regeling van het abortusvraagstuk, waarvan de essentie is dat in ieder stadium van de procedure de volksvertegenwoordiging de beslissende stem zal hebben.

Uiteraard betreuren wij het dat voor het nieuw te vormen kabinet, nadat de beslissing om een door beide Kamers aanvaard wetsontwerp tot wet te verheffen is gevallen, een politiek ongewisse situatie ontstaat. Wij realiseren ons evenwel dat, waar over een beginselkwestie als deze inhoudelijk nu en in de toekomst niet kan worden onderhandeld, van het C.D.A. thans geen binding aan een eindbeslissing kan worden gevraagd.

Wel zouden wij nog op het volgende willen wijzen:

1. Het feit dat niet wordt uitgesloten dat na de beslissing over het contra-seign een crisis kan ontstaan, betekent dat in geen stadium hetwelk aan dit besluit voorafgaat, het abortusvraagstuk tot een kabinetscrisis zou kunnen leiden. Wij nemen derhalve aan dat, wat onder punt 2 van uw conclusies vermeld staat voor de Ministers van Volksgezondheid en Justitie ten aanzien van de kabinetskwestie, ook geldt voor de andere leden van het kabinet.

2. Niettemin blijven wij een voorkeur behouden voor de weg van een parlementair initiatief, al zijn wij bereid de keuze van het nieuwe kabinet ter zake af te wachten.

3. Uit het feit dat door allen de totstandkoming van een nadere wettelijke regeling als dringend gewenst wordt beschouwd, leiden wij af dat alle bewindslieden zullen meewerken aan een zodanige besluitvorming dat in geen enkel stadium onnodige vertraging zal kunnen ontstaan. Het ware gewenst bij het aantreden van het nieuwe kabinet daarover een tijdschema af te spreken.

4. Wij verwachten dan ook dat bij het instellen van de commissie die tot taak krijgt feiten en omstandigheden te inventariseren, strikt de hand zal worden gehouden aan de genoemde termijn en dat geen opening zal worden geboden tot enigerlei inhoudelijke discussie over het karakter van een nieuwe wettelijke regeling.

Met vriendelijke groet,  
Ed. van Thijn

Aan de kabinetsformateur

's-Gravenhage, 23 augustus 1977

Zeer geachte heer Den Uyl,

De regeling van het abortusvraagstuk wordt voor D'66 gekenmerkt door de volgende hoofdelementen:

- a. In de volgende kabinetsperiode dient een wettelijke regeling ten aanzien van abortus provocatus in het staatsblad te komen.
- b. De inhoud van zo'n regeling moet berusten op het beginsel dat – met inachtneming van medische zorgvuldigheid – uiteindelijk de beslissing door de vrouw wordt genomen.

In de conclusies die u ons vanmiddag hebt gestuurd is niet onomstotelijk gegarandeerd dat beide uitgangspunten zullen worden gehonoreerd. Punt 2 van deze conclusies opent de mogelijkheid dat de Regering zelf een wetsontwerp indient. De fractie van D'66 acht het uitermate onwaarschijnlijk dat een regering van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 inhoudelijk overeenstemming zou kunnen bereiken over een wettelijke regeling van abortus provocatus, o.a. op grond van argumenten die u zelf in uw inleiding tot de conclusies aanvoert. Dit betekent dat het in punt 2 geformuleerde gemakkelijk tot vruchteloos uitstel kan leiden.

Desalniettemin wil D'66 de mogelijkheid van een regeringsinitiatief niet geheel afsnijden. Langdurig uitstel kan zij echter niet aanvaarden. Daarom interpreteert D'66 het eerste deel van punt 2, en punt 3, als volgt.

1. De voorkeur van het nieuwe kabinet om al dan niet zelf een wetsontwerp in te dienen wordt binnen enkele weken na de beëdiging van het nieuwe kabinet bekend gemaakt. Deze beslissing hoeft niet te wachten op de bevindingen van de commissie uit punt 3.

2. De fractie behoudt zich het recht voor om, indien de Regering tot indiening van een wetsontwerp mocht besluiten, zelf initiatieven te ontwikkelen of initiatieven uit de Kamer te steunen, als naar haar oordeel het indienen van een regeringswetsontwerp te veel tijd neemt.

Gezien de politieke verhoudingen maken de conclusies die u hebt geformuleerd het waarschijnlijk dat uiteindelijk een wetsontwerp beide Kamers zal passeren waarin ons uitgangspunt b tot zijn recht komt. De fractie interpreteert het laatste deel van punt 2, in samenhang met het door u gestelde onder punt 7 van de inleiding tot uw conclusies zodanig, dat een wetsontwerp dat beide Kamers is gepasseerd zal worden gecontrasigneerd, zelfs als de beslissing hiertoe tot een kabinetscrisis zou leiden. Het «rompkabinet» zal, volgens onze interpretatie, het contraseign dan alsnog verlenen.

De door u getrokken conclusies bevatten een ingebouwde kabinetscrisis. Fraai is dat niet. Wij moeten ons er evenwel bij neerleggen dat de politieke situatie geen andere weg openlaat.

D'66 acht zowel een wettelijke regeling van het abortusvraagstuk, als het tot stand komen van een coalitieregering zoals door u beoogd, van groot belang. Daarom is de fractie bereid uw conclusies te aanvaarden, ervan uitgaande dat u zich bij het bepalen van uw eindoordeel bewust bent van onze interpretatie van uw conclusies.

Met vriendelijke groet en gevoelens van hoge achting,  
J. C. Terlouw



Aan de heer formateur

's-Gravenhage, 24 augustus 1977

Hooggeachte heer Den Uyl,

Gisteren, 23 augustus, heeft u aan de fractievoorzitters van de P.v.d.A., het C.D.A. en D'66 uw voorstellen tot regeling van het abortusvraagstuk in het regeerakkoord toegezonden. U verbond daaraan het verzoek de definitieve standpuntbepaling van de fractievoorzitters ten aanzien van die voorstellen schriftelijk aan u kenbaar te maken.

Gehoord de beraadslaging in de fractie van het C.D.A., kan ik uw conclusies niet aanvaarden. Dat wil niet zeggen dat ik daarvan elk onderdeel verwerp. Zo bestaat tegen de instelling van een commissie als voorzien in punt 3 van uw conclusies geen bezwaar. Het werk van zulk een commissie kan zelfs waardevol zijn, mits – hetgeen uw conclusies niet bepalen – met de opstelling van een wetsontwerp wordt gewacht totdat die commissie haar rapport heeft uitgebracht. Ook het gestelde in punt 4 van uw conclusies wil ik niet met een louter negatief oordeel beleggen. Het eerste deel daarvan heeft zelfs mijn hartelijke instemming: ik waardeer het dat u op mijn voorstel deze bepaling, gericht op de bevordering van een zo groot mogelijke zorgvuldigheid bij het verrichten van abortus provocatus en met name op de bestrijding van commerciële praktijken, in uw conclusies heeft opgenomen.

Mijn fractie heeft tegen uw conclusies twee wezenlijke bezwaren. De eerste is deze. Van meet af aan hebben wij in het formatieoverleg de opvatting kenbaar gemaakt dat het kabinet zich tot taak behoort te stellen de abortuskwestie aan te vatten. Wij zijn het erover eens dat deze kwestie tot de belangrijkste maatschappelijke problemen behoort. Wij zijn bezig een kabinet te bouwen dat een zuiver parlementair karakter zal dragen. Welnu, dan mag dit kabinet deze kwestie niet laten liggen, maar moet het tot zijn opdracht rekenen ook voor dit probleem een oplossing te zoeken. Dat zal heel moeilijk zijn, want tussen de partijen in het formatieoverleg bestaan diepgaande verschillen van mening over dit vraagstuk en de geschiedenis van de tot dusver ondernomen pogingen tot het vinden van een oplossing is niet bemoedigend. Ik heb voorgesteld in het regeerakkoord te bepalen dat het kabinet een beraadsgroep zal instellen ten einde een begaanbare uitweg te zoeken uit de impasse waarin het probleem zich nu bevindt. Mits dit voorstel niet met argwaan wordt bekeken maar in het vertrouwen dat het bij ons voortkomt uit een constructieve gezindheid, biedt het kans van slagen. In de loop van onze besprekingen heb ik dit voorstel in die zin gepreciseerd dat de beraadsgroep haar werk zou moeten voltooien binnen een bepaalde termijn, niet al te krap bemeten (want het vervullen van deze moeilijke opdracht is in tijdnood vrijwel onmogelijk) maar toch aanzienlijk korter dan een kabinetsperiode. Nog belangrijker is het dat ik aan de voorgestelde bepaling over de beraadsgroep in uitdrukkelijke bewoordingen heb toegevoegd dat de instelling ervan betekent dat alle partijen in het formatieoverleg bereid zijn tot heroverweging van hun oordeel wat een nieuwe wettelijke regeling zou moeten of mogen bevatten. Daarmee gaf ik te kennen dat wij bereid zijn a priori's los te laten. Wij menen die bereidheid ook te mogen vragen van onze partners in het formatieoverleg. Met het verkwanselen van principes heeft dit niets te maken, van marchanderen is geen sprake. Waar het wel om gaat is dat met de instelling van zulk een beraadsgroep alle partijen een ernstige poging doen om elkaar alsnog te vinden en dat zij de uitkomsten van het te voeren beraad in welwillendheid tegemoet zullen treden.

Tijdens onze discussies is gebleken dat u in de instelling van een beraadsgroep weinig heil ziet. Zou, zo heeft u tegengeworpen, die groep na vele jaren van discussie in andere verbanden nog iets nieuws kunnen bedenken? Ik meen van wel en heb u dat in onze gesprekken toegelicht. Een belangrijk bezwaar van u was: wij politici mogen dit probleem niet van ons wegschuiven

maar moeten er zelf mee in het reine komen. Mijn voorstel had niet ten doel om de verantwoordelijke politici van dit probleem te ontlasten en anderen daarmee op te zadelen. Niettemin heb ik, om aan uw bedenking tegemoet te komen, maandagavond laat nog voorgesteld in het regeerakkoord te bepalen dat het kabinet binnen zekere tijd na zijn optreden een uitweg uit de impasse zal zoeken en daartoe een wetsontwerp zal opstellen. Het zou dan aan het kabinet worden overgelaten uit te maken hoe deze taak kan worden volvoerd, al dan niet met behulp van een beraadsgroep. Het gaat ons immers om de wezenlijke bereidheid tot het zoeken in samenspraak naar een oplossing, niet om de daarbij te volgen procedure.

Het tweede bezwaar van wezenlijke aard dat mijn fractie tegen uw conclusies heeft is het volgende. Steeds heb ik in het formatieoverleg naar voren gebracht dat het C.D.A. niet zou kunnen treden in een regeerakkoord dat erop gericht is te bewerkstelligen dat een door de Kamers aanvaard initiatiefontwerp tot wet zal worden verheven, welke de inhoud ervan ook moge zijn. In punt 2 van uw conclusies staat een daartoe strekkende bepaling en wel in de vijfde zin daarvan. Daarmee kunnen wij niet instemmen. Heeft die volzin niet eerder het karakter van een prognose dan van een verbindende afspraak? Naar de tekst ervan zou men dit kunnen betogen, maar de bedoeling ervan is een andere, naar de toelichting op de conclusies duidelijk maakt en mij trouwens al was gebleken uit het verzet dat de partners in het overleg maakten tegen eventuele schrapping van deze passage.

Aan het slot van uw toelichting op uw conclusies brengt u de parlementaire democratie in het geding. Van hetgeen daar geschreven staat gaat de suggestie uit dat het C.D.A. de parlementaire democratie geweld zou aandoen wanneer het niet bereid zou zijn in een regeerakkoord af te spreken dat een initiatiefontwerp dat door de Staten-Generaal is aangenomen tot wet zal worden verheven. Die suggestie moet ik van de hand wijzen. Het behoort tot het wezen van de coalitievorming dat vertegenwoordigers van minderheden met elkaar akkoorden sluiten ook over onderwerpen die bij een vrije stemming in de Tweede Kamer een andere regeling zouden krijgen. In de afgelopen jaren is aan mijn geestverwanten bij herhaling het verwijt gemaakt dat zij samen met een of meer oppositiepartijen de mening van de parlementaire meerderheid over omstreden zaken tot uitdrukking lieten komen. In de toen bestaande situatie, waarin mijn geestverwanten in de Kamer in een slechts extraparlamentaire relatie tot het kabinet stonden, was deze handelwijze oirbaar maar werd, zelfs toen, gecritiseerd.

Ik hoop dat u in de reacties van de fractievoorzitters, waaronder deze, geen aanleiding zult vinden uw formatiepoging te beëindigen. De verkiezingsuitslag wijst in sterke mate naar een kabinet waarin de P.v.d.A. en het C.D.A. samenwerken. Die samenwerking kan voor ons land, zeker in de moeilijke periode die voor ons ligt, van grote betekenis zijn. Nog te veel wordt de opstelling van de partijen in dit formatieoverleg beheerst door gebrek aan wederzijds vertrouwen. P.v.d.A. en C.D.A. achten zich beide tot behoedzaamheid jegens de ander gehouden. Het blijft een opgave een basis van vertrouwen te leggen.

Met vriendelijke groet,  
A. A. M. van Agt

's-Gravenhage, 25 augustus 1977

Zeer geachte heer Van Agt,

De brieven, waarin de fractievoorzitters antwoorden op mijn laatste voorstel tot regeling van het abortusvraagstuk in het regeerakkoord, vergen een reactie van mijn kant. Gegeven de aard van de in mijn brief van 23 augustus aan de fractievoorzitters gevraagde besluitvorming heb ik geen vrijheid gevonden tot een andere wijze van reageren dan door een nadere toelichting op mijn conclusies. Ik richt mijn reactie tot u – met afschrift aan de fractievoorzitters van P.v.d.A. en D'66 – omdat u in uw brief twee wezenlijke bezwaren van uw fractie vergezeld hebt doen gaan van het uitspreken van de hoop, dat ik in de reacties geen aanleiding zal vinden mijn formatiepoging te beëindigen. De reacties van P.v.d.A. en D'66 geven daartoe geen aanleiding, de uwe leidt tot een vraag, die ik aan het slot van deze brief formuleer. Met u ben ik van mening dat de beoogde samenwerking van partijen voor ons land van grote betekenis kan zijn. Wederzijds vertrouwen is nodig. Daarom zou het aanvaardbaar moeten zijn, dat de beslissing over enkele punten wordt gelaten aan het nieuwe kabinet, zoals in mijn conclusies is neergelegd.

Het heeft mij goed gedaan, dat u elementen in mijn conclusies positief waardeert. Terecht constateert u, dat tussen de formateur en de bij de formatie betrokken partijen eenstemmigheid bestaat over de bevordering van een zo groot mogelijke zorgvuldigheid bij het verrichten van abortus provocatus en de bestrijding van commerciële praktijken. Belangrijk is uw vraag of punt 3 zo mag worden verstaan, dat met de opstelling van een wetsontwerp wordt gewacht totdat de commissie haar rapport heeft uitgebracht. Ik heb dat in mijn conclusies niet gestipuleerd. Uit de brief van de fractievoorzitter van D'66 blijkt dat naar het oordeel van D'66 de door het kabinet te nemen beslissing niet hoeft te wachten op de bevindingen van de commissie, voorzien in punt 3 van mijn conclusies. De brief van de heer Van Thijn zwijgt daarover, maar spreekt wel over de wenselijkheid, dat het nieuwe kabinet bij zijn aantreden een tijdschema afspreekt voor de besluitvorming ter voorbereiding van een nadere wettelijke regeling. Alles afwegende meen ik in antwoord op uw vraag te mogen zeggen, dat het in de rede ligt van mijn conclusie onder punt 3, dat het kabinet het rapport van de in te stellen commissie zal afwachten alvorens de eventuele opstelling van een wetsontwerp aan te vatten en dat het kabinet bij zijn aantreden het bedoelde tijdschema zal afspreken.

U betoogt in uw brief nogmaals hoezeer u eraan hecht, dat het kabinet zelf een wetsontwerp zal opstellen zonder overigens een parlementair initiatief uit te sluiten. U herinnert aan uw suggesties van maandagavond laat om het aan het kabinet over te laten of de opstelling van een wetsontwerp zal worden volvoerd al dan niet met behulp van een beraadsgroep. Bij P.v.d.A. en D'66 bestaat een duidelijke voorkeur voor de weg van een parlementair initiatief zonder een kabinetsontwerp uit te sluiten. Ik meen dat, hoezeer voorkeuren mogen verschillen, op basis van vertrouwen de keus aan het kabinet kan worden overgelaten, zoals door mij voorgesteld en zoals ik uit uw brief mag begrijpen, ook voor u aanvaardbaar.

Uw bekommernis om het gestelde in de vijfde zin van punt 2 van mijn conclusies, begrijp ik. U stelt, dat uw fractie daar wezenlijk bezwaar tegen heeft. Ik had niet anders mogen verwachten dan dat u nadrukkelijk zou willen vastleggen, dat u daarmee niet instemt en daaraan niet gebonden bent. Voor de P.v.d.A. en D'66 heeft mijn vaststelling het karakter van een bindende afspraak, voor het C.D.A. kan dit onderdeel van het regeerakkoord niet meer zijn dan een constatering van de formateur, een prognose.

De kernvraag is of ik niettegenstaande dit in mijn conclusies geconstateerde en door u nog eens onderstreepte geschil mijn formatiepoging kan voort-

zetten. Uit uw slotpassage meen ik te mogen afleiden, dat zulks niet in strijd met uw opvatting behoeft te zijn. De reacties van de fractievoorzitters overziende kom ik tot de slotsom, dat om met de formatie door te gaan het nodig is om te aanvaarden dat binnen de door mij geformuleerde conclusies de invulling van enkele beslissingen moet worden overgelaten aan het nieuwe kabinet. Dat geldt het preciese moment waarop het kabinet zijn voorkeur, aangeduid in punt 2 van mijn conclusies, bepaalt, de aard van die beslissing en de wijze van uitvoering. Dat u in het slot van uw brief uitspreekt, dat u de beoogde samenwerking van grote betekenis acht, vind ik bepalend voor de conclusies, die uit de reacties van de fractievoorzitters moet trekken.

Indien ik de brieven van de fractievoorzitters zo mag lezen, dat in het licht van de in deze brief door mij gegeven toelichting en precisering van mijn conclusies van 23 augustus ook de door u genoemde bezwaren voldoende zijn ondervangen, dan zal ik mijn formatiewerkzaamheden voortzetten. Mocht deze veronderstelling naar het oordeel van de fractievoorzitters niet juist zijn, dan verneem ik dat gaarna vóór heden 16.00 uur.

Met vriendelijke groet,  
J. M. den Uyl

Aan de heer formatuur,

's-Gravenhage, 25 augustus 1977

Hooggeachte heer Den Uyl,

Enkele uren geleden mocht ik een brief van u ontvangen waarin u de veronderstelling uitspreekt dat «in het licht van de in deze brief door mij gegeven toelichting en precisering van mijn conclusies van 23 augustus» mijn bezwaren tegen die conclusies voldoende zijn ondervangen. Die veronderstelling is niet juist.

Tegen uw conclusies heb ik twee wezenlijke bezwaren aangevoerd. Aan die bezwaren komt u in uw brief van vandaag niet tegemoet. U brengt immers in de conclusies waartegen die bezwaren zich richten geen enkele verandering aan. Uitdrukkelijk stelt u dat u geen vrijheid heeft gevonden tot een andere wijze van reageren (op mijn vorige brief) dan door een nadere toelichting op uw conclusies. Ik betreur het dat u zichzelf die vrijheid niet heeft verschaft. U schrijft immers zelf dat u die vrijheid niet vond «gegeven de aard van de in mijn brief van 23 augustus aan de fractievoorzitters gevraagde besluitvorming». In feite beroept u zich daarmee niet op een externe verhindering, maar op een beletsel dat u zelf heeft opgeworpen en dus terzijde zou kunnen stellen. Ook verderop in uw brief maakt u duidelijk dat uw conclusies ongewijzigd blijven, met name in de passage «dat binnen de door mij geformuleerde conclusies de invulling van enkele beslissingen moet worden overgelaten aan het nieuwe kabinet».

Steeds hebben wij betoogd dat het zuiver parlementaire kabinet dat nu in de maak is zich tot taak behoort te stellen ook de abortuskwestie aan te vatten. Het gaat niet aan dat dit kabinet van start zou gaan op basis van een regeerakkoord waarin allerlei onderwerpen zijn geregeld, soms tot op punten en komma's, maar waarin de afspraak ontbreekt dat het kabinet althans een heel serieuze poging zal doen om voor het zeer belangrijke probleem van de abortus provocatus zelf een oplossing te vinden. In uw brief van vandaag blijft u erbij dat het aan het kabinet ware over te laten een keuze te maken tussen twee mogelijkheden: de kwestie overlaten aan de Kamer of zelf een wetsontwerp trachten op te stellen. U stelt derhalve niet voor in het regeerakkoord aan de laatste mogelijkheid prioriteit te verlenen boven de eerste. Mijn politieke geestverwanten en ik moeten er wel van uitgaan dat het kabinet zal kiezen voor het afwachten van een parlementair initiatief. Dat wij alle reden hebben om die uitkomst voor waarschijnlijk te houden, wordt nog bevestigd door de uitdrukkelijke vermelding in uw brief van vandaag, dat bij P.v.d.A. en D'66 een duidelijke voorkeur voor die werkwijze bestaat. U heeft uit mijn vorige brief niet mogen begrijpen dat het voor mij aanvaardbaar zou zijn ter vrije keuze aan het kabinet over te laten of het al dan niet zelf dit probleem ter hand zal nemen.

Het tweede bezwaar van wezenlijke aard dat onze fractie tegen uw conclusies heeft is dat het C.D.A. niet kan treden in een regeerakkoord dat erop gericht is te bewerkstelligen dat een door de Kamer aanvaard initiatiefontwerp tot wet zal worden verheven, welke de inhoud ervan ook moge zijn. In punt 2 van uw conclusies staat een daartoe strekkende bepaling en wel in de vijfde zin daarvan, zo schreef ik u gisteren. U schrapte die volzin niet, maar u geeft daaraan in uw brief van vandaag een gesplitste interpretatie in die zin dat de betreffende passage voor de P.v.d.A. en D'66 een wezenlijk andere betekenis zou hebben dan voor het C.D.A. Ik vind dat wij met elkaar over een zo belangrijke kwestie klare wijn behoren te schenken. Dat een cruciale volzin in een akkoord tegelijkertijd twee wezenlijk verschillende betekenissen zou dragen, maakt het akkoord op dit punt ondeugdelijk.

Gisteren hoopte ik dat u terwille van het welslagen van deze formatie en in het zicht van de ernstige problemen die bij mislukking daarvan zouden ont-

staan alsnog de uitgestoken hand zoudt pakken die mijn voorstel, gevoegd bij uw brief van gisteren, is. Ik blijf hoopvol totdat definitief zou blijken dat u zich daarvan afwendt. U heeft zich vandaag begeven in een bilateraal contact met mij. U deed dit in een brief en ik antwoord u thans op gelijke wijze, evenals u met het zenden van een afschrift aan de fractievoorzitters van P.v.d.A. en D'66. Mocht u het van betekenis achten dit contact in een gesprek voort te zetten, dan houd ik mij daarvoor beschikbaar.

Met vriendelijke groet,  
A. A. M. van Agt

**VERSLAG VAN DR. G. H. VERINGA EN DRS. J. M. DEN UYL OMTRENT HET ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKHEDEN OM OP ZO KORT MOGELIJKE TERMIJN TE GERAKEN TOT DE FORMING VAN EEN KABINET DAT MAG VERTROUWEN IN VOLDOENDE MATE STEUN IN DE VOLKSVERTEGENWOORDIGING TE ONDERVINDEN**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 oktober 1977

Majesteit,

Op vrijdagavond 26 augustus 1977 hebt u aan de eerste ondergetekende opgedragen «gelet op de thans ontstane situatie, een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om op zo kort mogelijke termijn te geraken tot de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden».

Op 2 september mocht de eerste ondergetekende met u de bevindingen ten aanzien van zijn informatiewerk bespreken. Daarna heeft u op dezelfde dag aan beide ondergetekenden verzocht de werkzaamheden voort te zetten «in het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden om op zo kort mogelijke termijn te geraken tot de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden».

Voor het onder A vermelde gedeelte van dit verslag is de eerste ondergetekende verantwoordelijk; voor het sub B opgenomen deel dragen beide informateurs de verantwoordelijkheid.

A. De eerste ondergetekende heeft zijn onderzoek allereerst willen richten op de mogelijkheden van een parlementair meerderheidskabinet steunende op de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en D'66. Daartoe heeft hij na een onderhoud met de ex-formateur drs. J. M. den Uyl, met de fractievoorzitters van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 op dinsdag 30 augustus 1977 afzonderlijke besprekingen gevoerd over de moeilijkheden die hadden geleid tot het teruggeven van de formatie-opdracht door drs. J. M. den Uyl.

Uit de ontvangen informatie heeft hij de slotsom getrokken, dat verder overleg over een mogelijke regeling van de abortuskwestie zinvol zou kunnen zijn.

Op donderdag 1 september heeft de eerste ondergetekende eerst aan de drie fractievoorzitters afzonderlijk en daarna aan hen gezamenlijk enkele gedachten voorgelegd die hij hen diezelfde dag in de vorm van aanbevelingen schriftelijk heeft doen toekomen. Deze aanbevelingen wezen een – ook naar de eigen overtuiging van de eerste ondergetekende – verantwoorde en begaanbare weg bij de oplossing van de rond de formatie gerezen moeilijkheden. Tot zijn voldoening bleek het mogelijk op donderdagavond in grote lijnen de instemming van de fracties met deze aanbevelingen te verkrijgen, waarna in een gezamenlijke bespreking met de drie fractievoorzitters conclusies konden worden vastgesteld (bijlage I). De belangrijkste elementen uit dit convenant zijn:

a. Het nieuwe kabinet zal een serieuze poging doen om vóór 1 januari 1979 een wetsvoorstel ter zake van de abortus in te dienen.

b. Mocht het kabinet vóór 1 januari 1979 niet slagen in de poging tot een gemeenschappelijk standpunt te komen (hetgeen in feite inhoudt dat de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben, zich voldoende in het wetsontwerp kunnen herkennen), dan zullen initiatieven van de Tweede Kamer worden afgewacht. In geen enkel stadium zal de voorbereiding of parlementaire behandeling van een wetsvoorstel door een van de regeringspartijen worden belemmerd. Het ligt echter in de rede dat bij het vormgeven aan de initiatieven de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben, zich niet zonder meer zullen distancieren van de gevolgen die een dergelijk samenwerkingsverband met zich brengt.

c. Een besluit tot contrasignering van een door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp wordt door het kabinet niet genomen ongeacht de inhoud. Het advies van de Raad van State, de ontwikkeling in opvattingen over het abortusvraagstuk bij de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben en het besef dat een herziening van de wettelijke regeling noodzakelijk is, dienen als belangrijke toetsingscriteria beschouwd te worden. Dit behoeft niet noodzakelijkerwijze tot een eensluidend oordeel te leiden. In de uiterste consequentie zou dat immers betekenen, dat alsnog een gemeenschappelijk inhoudelijk standpunt zou moeten worden bereikt dat eerder ondanks serieuze pogingen niet in een kabinetsvorstel kon worden neergelegd. In het kader van de besluitvorming omtrent contrasignering van een door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp zal uiteindelijk ieder van de leden van het kabinet van onderscheiden politieke herkomst zelf tot de conclusie moeten komen of medewerking aan het tot wet worden van het voorstel naar de letter en de geest van dit convenant verantwoord moet worden geacht. In de afweging zullen uiteraard ook een rol spelen de zwaarwegende gevolgen die het besluit, juist gezien de inhoud van het wetsontwerp, kan hebben voor de samenwerking tussen de regeringspartijen. Die samenwerking zal, zoals uit het voorgaande volgt, verbroken kunnen worden nadat de besluitvorming over het verlenen van contrasign op een door de Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp heeft plaatsgevonden. Geen lid van het toekomstig kabinet zal het tot stand komen van die besluitvorming echter kunnen blokkeren.

B. Nadat u op 2 september aan beide ondergetekenden een informatieopdracht had verstrekt, konden de besprekingen met de drie fractievoorzitters worden voortgezet over de nog resterende acht onderwerpen waaromtrent op 12 augustus nadere afspraken in het regeerakkoord noodzakelijk werden geacht. Het intensieve overleg leidde op 14 september tot voorstellen van informateurs. Gehoord de uiteenzetting over de vraagpunten en suggesties waartoe deze voorstellen de verschillende fracties aanleiding hebben gegeven, hebben wij in overeenstemming met de fractievoorzitters op 16 september besloten te bezien of een nadere formulering van bepaalde onderdelen van onze voorstellen geboden zou zijn. De besprekingen hierover met de fractievoorzitters leidden tot de definitieve voorstellen van 22 september (bijlage II). Met aanvaarding van deze voorstellen door de drie fracties konden de besprekingen over het programmatische deel van het regeerakkoord worden afgesloten. Gevoegd bij de eerder bereikte punten van overeenstemming werd daarmee een brede programmatische basis gelegd voor het optreden van een kabinet steunende op de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en D'66. Overeenstemming bleek ook te bestaan over de aanvaarding van de sinds de zestiger jaren gerespecteerde regel dat geen wisseling van regeringspartners zal plaatsvinden zonder voorafgaande raadpleging van de kiezers.

Vervolgens hebben wij in besprekingen met de fractievoorzitters afzonderlijk en gezamenlijk de verlangens ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling, de aantallen bewindslieden, de verdeling van de ministersposten over de deelnemende partijen en de voorkeur van de partijen ten aanzien van de te bezetten departementen en posten besproken. Het overleg over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie kon op 30 september worden afgerond. Daarbij werden enkele procedure-afspraken gemaakt (bijlage III). Deze afspraken zullen in de constituerende vergadering worden geformaliseerd. Tevens werd overeenstemming bereikt over de taak van een minister zonder portefeuille voor technologie en wetenschapsbeleid en van een staatssecretaris voor emancipatiezaken. Deze taakomschrijvingen zullen in overleg met de betrokken bewindslieden nader worden vastgesteld. Ten aanzien van de mogelijkheid van ondersteuning van bewindslieden in hun politieke taken werd afgesproken dat de daartoe in het rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie aangegeven oplossing met respectering van de ambtelijke structuur



aanvaardbaar wordt geacht. Waar niettemin ministers behoefte gevoelen tot het aantrekken van een tijdelijk adviseur op arbeidscontract wordt ook die mogelijkheid geopend met dien verstande, dat de ministerraad beslist over honorering, functie en taak. De concrete taakomschrijvingen zullen worden gepubliceerd. In grote lijnen kon ten slotte overeenstemming worden vastgesteld over het aantal staatssecretarissen en de departementen waaraan zij verbonden zouden moeten worden en was ook overeenstemming bereikbaar over het aantal ministers.

Ondergetekenden betreuren het echter u te moeten berichten, dat omtrent de verdeling van de portefeuilles over de onderscheiden partijen in de loop van de besprekingen in de afgelopen week een geblokkeerde situatie is ontstaan die wij niet hebben kunnen doorbreken. Juist ten aanzien van problemen als deze moet de taak van informateurs zich beperken tot informeren en zo mogelijk bemiddelen tussen betrokkenen binnen de marge die partijen bereid zijn daarvoor te laten. Uiteraard werden wij allereerst geconfronteerd met de door de fractievoorzitter van het C.D.A. reeds op 15 juni geformuleerde voorwaarde dat in het te vormen kabinet evenveel zetels zouden moeten worden toegewezen aan personen uit de kring van het C.D.A. als aan personen uit de kring van de P.v.d.A. Dit leidde in de besprekingen tot het voorstel voor een verdeling volgens de formule 7-7-1.

Op grond van de verkiezingsuitslag pleitte de fractievoorzitter van de P.v.d.A. voor een verdeling volgens de formule 8-7-1, zijnde de rekenkundige uitkomst van de verdeling van zestien ministersposten over de drie deelnemende partijen op basis van het aantal door hen behaalde kamerzetels.

De fractievoorzitter van D'66 sprak zijn voorkeur uit voor een formule 7-7-2.

De informateurs hebben gemeend dat alle opties en de daarvoor aangevoerde argumenten bespreekbaar dienden te zijn zonder voorwaarden vooraf, aangezien getallen op zichzelf los van bij voorbeeld de zwaarte van de portefeuilles niet van doorslaggevende betekenis moeten worden geacht. Helaas is het in de loop van de besprekingen niet mogelijk gebleken een werkelijk open gesprek op basis van argumenten over de beide varianten te voeren.

Gehoord de elementen die naar de mening van de fractievoorzitters van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 een rol behoren te spelen bij de bepaling van het totaal aantal ministersposten en de verdeling van de ministersportefeuilles over de onderscheiden partijen en mede op grond van de uitkomsten van enkele persoonlijke gesprekken met de fractievoorzitters afzonderlijk, hebben wij op 3 oktober twee varianten met betrekking tot de portefeuillevordering aan de fractievoorzitters ter bespreking in hun fractie voorgelegd.

De fractie van de P.v.d.A. sprak haar voorkeur uit voor de variant op basis van de formule 8-7-1 en bevond de formule 7-7-2 bespreekbaar.

De C.D.A.-fractie vond beide varianten niet aanvaardbaar; de 8-7-1 variant niet gelet op de eerder gestelde voorwaarde, de 7-7-2 variant niet gelet op het niet beschikbaar zijn van de fractievoorzitter voor het te vormen kabinet.

D'66 achtte beide varianten aanvaardbaar, zij het de 8-7-1 formule slechts onder sterk voorbehoud.

In de besprekingen die volgden nadat de fracties hun standpunt hadden bepaald zijn partijen niet afgeweken van een opstelling, die overeenstemming uitsloot. Het C.D.A. bleef 8-7-1 niet tot de reële mogelijkheden rekenen, terwijl de P.v.d.A. slechts bereid was op basis van 7-7-2 naar oplossingen te zoeken indien het C.D.A. 8-7-1 niet zou uitsluiten. Daarmee werd aan de informateurs ook de mogelijkheid ontnomen om tot een gezamenlijk voorstel te komen dat geacht mocht worden een redelijke kans te maken om te worden aanvaard. Hoezeer partijen zich bewust toonden dat de snelle totstandkoming van een kabinet geboden is en hoezeer de ontstane impasse als schadelijk voor het landsbelang werd erkend, dat vermocht niet tot nieuwe openingen te leiden. Wij menen evenwel dat de politieke wil daartoe gebleven is.

Wij hebben u in de afgelopen weken regelmatig op de hoogte mogen stellen van het verloop van de besprekingen. Voor het medeleven met onze informatie-arbeid zijn wij u zeer erkentelijk.

Met gevoelens van bijzondere hoogachting,

Uw dienstvaardigen,

G. H. Veringa  
J. M. den Uyl

A

1. De drie partijen onderschrijven dat de totstandkoming van een nadere wettelijke regeling van abortus provocatus in deze kabinetsperiode dringend gewenst is.

2. Het kabinet stelt zich tot taak voor 1 januari 1979 een wetsontwerp ter zake van abortus in te dienen. Het kabinet zal bevorderen dat bij indiening van dit ontwerp van wet het advies van de Raad van State wordt overgelegd.

B

3. Indien de leden van het kabinet van onderscheiden politieke herkomst niet binnen de onder 2 genoemde termijn slagen in hun poging tot een gemeenschappelijk standpunt ter zake te komen, geeft het kabinet daarvan zo spoedig mogelijk gemotiveerd kennis aan de Staten-Generaal, waarna initiatieven van de Tweede Kamer worden afgewacht.

4. Het kabinet zal bevorderen dat een door de Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp spoedig aan de Raad van State ter fine van advies wordt voorgelegd.

5. Het kabinet zal het besluit met betrekking tot het contraseign nemen in het licht van het advies van de Raad van State en de gebleken opvattingen over dit vraagstuk bij de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben alsmede in het besef dat een herziening van de wettelijke regeling noodzakelijk is.

C

6. In afwachting van een herziening van de wetgeving zal de Minister van Volksgezondheid zich verstaan met organisaties en instellingen in de medische wereld om te bevorderen, dat bij het verrichten van abortus zo groot mogelijke zorgvuldigheid wordt betracht, met name om commerciële praktijken te weren. Met het oog op de voorgenomen herziening van de wetgeving wordt ervan uitgegaan, dat geen daden van vervolging worden ondernomen, anders dan op vermoeden van kennelijke onzorgvuldigheid in het medisch handelen.

## I. BUITENLANDS BELEID

### 1. Ontwikkelingssamenwerking

Een omvang van de ontwikkelingshulp ter grootte van 1,5% van het netto nationaal inkomen in de komende kabinetsperiode wordt als een minimum beschouwd. Er wordt geen uitbreiding gegeven aan toerekeningen onder het plafond van uitgaven, die niet voldoen aan de ODA-normen; verschuivingen in de toerekeningen blijven mogelijk. Gestreefd wordt naar het geleidelijk terugbrengen van het aandeel van de kapitaalmarkt middelen onder het plafond en aan een gefaseerde afbouw van de ruimte voor rentesubsidies onder het plafond. Het beleid erkent de eigen waarde van het ontwikkelingswerk van particuliere organisaties en stelt hen in staat zich binnen het ontwikkelingsbeleid nog verder te ontplooiën.

### 2. Europa

Het beleid is gericht op een versterking en verdieping van de Europese Gemeenschap. Nederland stuurt aan op een gemeenschapsbeleid ter bestrijding van inflatie en ter verwezenlijking van volledige en volwaardige werkgelegenheid, onder andere met behulp van een doelbewust sectorstructuurbeleid. Ook in Europa dient een beleid gericht op selectieve economische groei en rechtvaardiger inkomensverhoudingen tot stand te worden gebracht. De Europese politieke samenwerking wordt dienstbaar gemaakt aan mondiale solidariteit, die onder meer tot uitdrukking komt in de bescherming van mensenrechten, bevordering van ontwikkelingssamenwerking en het tot stand brengen van nieuwe economische structuren. Waar overdracht van nationale bevoegdheden kan bijdragen tot verwezenlijking van deze doelstellingen wordt deze nagestreefd, waarbij steeds gewaarborgd dient te zijn, dat het Europese Parlement daarop democratische zeggenschap en controle kan uitoefenen. De overdracht dient te berusten op een voortdurende afweging en aanvaarding door de Staten-Generaal.

### 3. Mensenrechten

De Regering blijft zich inzetten voor de waarborging van fundamentele rechten en vrijheden van burgers, overal waar deze worden beknot. Tegenover de ernstige ontwikkelingen in Zuidelijk Afrika is het beleid gericht op een beëindiging van de apartheid en de onderdrukking van zwarte meerderheden door minderheidsregimes. Nederland zet zich ervoor in dat de Veiligheidsraad komt tot besluitvorming, die ook ten aanzien van Zuid-Afrika economische dwangmaatregelen omvat. Nederland ijvert in het kader van de EEG en de VN voor de naleving resp. totstandkoming van economische sancties, afgestemd op het doel een beëindiging van het apartheidsregime te bewerkstelligen. In het kader van de aanvaarding van een eigen verantwoordelijkheid op dit gebied geeft de Nederlandse overheid geen medewerking aan transacties met Zuid-Afrika via exportkredietgaranties, exportvergunningen voor strategisch materiaal en dergelijke.

## II. ENERGIE- EN MILIEUBELEID

### 1. Energiebesparing

Het nieuwe kabinet verbindt zich tot een stelselmatig beleid, waardoor besparing op het energieverbruik gewaarborgd wordt. Belangrijke instrumenten daartoe zijn:

- een tariefstelling op basis van landelijke normen, waarbij zowel het prijsniveau als de tariefstructuur (meer progressieve tarieven) besparingen uitlokken

- meeropbrengsten, die voortvloeien uit deze tariefaanpassingen mede aan te wenden voor de financiering van het beleid tot energiebesparing
- de totstandkoming van een algemene energiebesparingswet die normen kan stellen voor het energieverbruik zowel voor huishoudelijke doeleinden als in industrie en vervoer
- een subsidiëring van isolatie van woningen en gebouwen; de bevordering van stadsverwarming
- omschakeling naar zuiniger vormen van energievoorziening; onderzoek naar kleinschalige elektriciteitsvoorziening
- premiëring van energiebesparende investeringen in het bedrijfsleven.

#### Onderzoek

Het onderzoek naar alternatieve energiebronnen en nieuwe besparings-technologieën wordt krachtig bevorderd.

### 2. Kerncentrales

1. De verminderde groei van het energieverbruik en de onder II.1 omschreven uitvoering van een energiebesparingsprogram maken een opschorting van de uitvoering van het beginselbesluit van 1974 tot bouw van een drietal kerncentrales met een totale capaciteit van 3000 MW mogelijk en gewenst.
2. Het onderzoek naar een verantwoorde methode van berging van radioactief afval, een probleem dat mede ten grondslag ligt aan het besef dat ten aanzien van de toepassing van kernenergie uiterste terughoudendheid geboden is, zal worden voortgezet.
3. Beslissingen met betrekking tot de uitvoering van het beginselbesluit zullen eerst dan worden genomen, nadat voor het vraagstuk van de methode van berging van radioactief afval, eventueel in samenwerking met andere landen, een aanvaardbare oplossing is bereikt en nadat omtrent de toekomstige behoefte aan elektriciteit, de uitkomsten van het program van energiebesparing en de aspecten van aanwending van andere energiedragers meer zekerheid is verkregen. Tegen deze achtergrond zal de in gang zijnde procedure van het aanvullend structuurschema elektriciteitsvoorziening worden opgeschort.
4. De kennis van technologie, sociale en veiligheidsaspecten van kernenergie zal op peil worden gehouden. De Regering zal nieuwe initiatieven nemen teneinde een breed opgezette maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie te bevorderen. In dat kader zal zij over de ontwikkelingen in punt 3 bedoeld aan de Kamer rapporteren.

### 3. UCN

1. De Regering heeft een eventuele uitbreiding van de produktie van verrijkt uranium volgens de ultracentrifugemethode in het kader van het verdrag van Almelo aan een aantal voorwaarden gebonden en de Ministers van Economische en van Buitenlandse Zaken daaromtrent onderhandelingen doen voeren met de verdragspartners. Essentieel daarbij is, dat voldoende garanties worden verkregen dat leveranciers en afnemers van het verrijkt uranium deugdelijke non-proliferatienormen in acht nemen. Bovenbedoelde onderhandelingen zijn echter nog niet afgesloten.
2. Mochten de onderhandelingen op bevredigende wijze kunnen worden afgesloten, dan zal overeenkomstig de eerder genomen beslissing en de daaraan verbonden voorwaarden, het nieuwe kabinet een voorlopig besluit nemen tot uitbreiding van Almelo en dit besluit ingevolge een eerder gedane toezegging aan de Kamer voorleggen.

#### **4. Milieubeleid**

Doelstelling van het milieubeleid is een samenhangend milieubeheer waarin stelselmatig het beleid op het terrein van industrie, energie, bouw, landbouwstructuur, verkeer en recreatie wordt getoetst op de gevolgen voor de omgeving. Om dit mogelijk te maken wordt onder meer gebruik gemaakt van het milieueffectrapport, dat als openbaar document de gevolgen voor het milieu van voorgenomen handelen van zowel overheid als particulier bedrijfsleven beschrijft.

Bij nog te nemen beslissingen met betrekking tot de Waddenzee en andere natuurgebieden, waarvan Biesbosch en Geuldal voorbeelden zijn, blijft het behoud als onvervangbaar natuurgebied zowel uitgangspunt als einddoel.

### **III. VEILIGHEIDSBELEID**

1. De defensienota van 1974 wordt aanvaard als uitgangspunt voor het de komende jaren te voeren defensiebeleid. De Minister van Defensie wordt gevraagd binnen enkele maanden aan te geven op welke wijze de in de defensienota 1974 neergelegde doelstellingen binnen de meerjarenramingen kunnen worden verwezenlijkt en welke knelpunten daarbij om een oplossing vragen. In dit kader wordt het beleid versterkt gericht op taakverdeling en standaardisatie. Bondgenootschappelijke verplichtingen worden nagekomen.

2. Een herziening van het militair straf-, strafproces- en tuchtrecht zal tot stand worden gebracht nadat de procedure met de thans bij het georganiseerd overleg aanhangige voorstellen zal zijn afgewikkeld; in dezelfde procedure zal ook een beslissing ter zake van de onderdeelsraden worden genomen.

Nagegaan wordt hoe binnen de beperkte financiële mogelijkheden een rechtvaardiger systeem van dienstplicht (incl. duur eerste oefening) kan worden gerealiseerd, waarbij ook het vrijstellingsbeleid in de overweging wordt betrokken.

### **3. Politie**

Het kabinetsbeleid is erop gericht tijdens de kabinetsperiode de onderbezetting bij gemeente- en rijkspolitie te beëindigen, terwijl daarop aansluitend ook een uitbreiding van de organieke sterkte zal plaatsvinden. Kwalitatief zullen maatregelen worden genomen ter verbetering van opleiding en begeleiding en ter taakverbreding naar maatschappelijke dienstverlening. De voorbereiding van een nieuwe politiewet wordt voortgezet op basis van de met de Tweede Kamer gemaakte afspraak bij de behandeling van de Nota Vraagpunten herziening politiewet.

### **IV. ONDERWIJS**

1. Het onderwijsbeleid blijft ook in de komende kabinetsperiode gericht op de verbetering van de onderwijskansen voor allen en op vergroting van de mogelijkheid om de eigen verantwoordelijkheid van ouders, personeel, leerlingen en studenten voor het schoolgebeuren gestalte te geven.

2. Het kabinet zal ruime mogelijkheden scheppen tot verdere ontwikkeling van onderwijs en vorming, zodanig dat openbaar en bijzonder onderwijs in gelijkwaardigheid kunnen bijdragen tot de optimale ontplooiing van de leerlingen.

3. Het tot stand brengen van een basisschool voor 4-12-jarigen zoals voorzien in wetsontwerp 14 482 wordt met kracht bevorderd.

4. Experimenten met betrekking tot het nieuwe basisonderwijs geschieden op basis van de experimentenwet. In het wetsontwerp 13 603 worden alsnog beperkingen aangebracht met betrekking tot het aantal en de aard van de te verlenen ontheffingen en met betrekking tot de duur waarvoor de ontheffingen gelden.

5. Het beleid inzake de ontwikkeling en vernieuwing van het voortgezet onderwijs, onder meer gericht op de ontwikkeling van een middenschool voor 12- tot 15- à 16-jarigen, wordt voortgezet. De evaluatie zal geschieden door onafhankelijke instituten. Indien daaruit blijkt, dat ook anders opgezette experimenten overweging verdienen, zal zulks mogelijk worden gemaakt, alvorens eventueel in een wettelijke structuur een middenschool als enig type van voortgezet onderwijs zou worden voorgesteld.

6. De onderwijsvoorzieningen worden uitgebreid met 2-jarige beroepsgerichte full-time opleidingen binnen het m.b.o. en het beroepsbegeleidend onderwijs.

7. Er zal een wettelijke regeling van de verzorgingsstructuur, waaronder de schoolbegeleidingsdiensten tot stand worden gebracht, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de scholen voor de inrichting van hun onderwijs, op aan de plaatselijke situatie en mogelijkheden aangepaste wijze, wordt gewaarborgd.

8. Onderzocht zal worden of en op welke wijze mogelijkheden kunnen worden geboden ten behoeve van het beheer en de versterking van de deskundigheid van het bestuur van het onderwijs.

9. Het onderwijsstimuleringsbeleid ten behoeve van leerlingen in een achterstandsituatie wordt voortgezet en zo mogelijk uitgebreid.

10. Bij de verwezenlijking van het beleidsvoornemen tot uitbreiding van de nieuwe lerarenopleidingen wordt er – binnen de grenzen van de financiële mogelijkheden – ernstig naar gestreefd de capaciteit van de bestaande opleidingen zo min mogelijk te beperken.

11. De verdere ontwikkeling van een open bestel voor onderwijs en vorming van volwassenen (waaronder part-time voortgezet en hoger onderwijs, open school en open universiteit) wordt met kracht bevorderd.

12. Er wordt spoedig een wet op de studiefinanciering ingediend conform hoofdlijnen van de Nota studiefinanciering,

## **V. DEMOCRATISERING**

### **1. Algemeen**

1. Het kabinet stelt zich tot taak het bevorderen van de democratisering op een breed terrein.

2. In de bestuurlijke praktijk zal erop worden toegezien dat de in bestuurlijke regelingen voorziene instrumenten om burgers bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming te betrekken zo worden toegepast dat de beoogde inspraak ook werkelijk inhoud wordt gegeven.

3. Het kabinet zal decentralisatie met kracht ter hand nemen en in dat kader de overdracht van taken van de centrale overheid aan andere bestuursniveaus nastreven.

4. Bevorderd wordt dat gebruikers resp. hun vertegenwoordigers en medewerkers betrokken worden bij het beleid en het beheer van geheel of gedeeltelijk door de overheid gefinancierde instellingen en organisaties in de maatschappelijke en sociaal-culturele sfeer met inachtneming van het doel resp. de identiteit van die instellingen en organisaties. Te denken valt aan normen voor informatie en openbaarheid, een regeling van de rechten van cliënten in gezondheidszorg en welzijnswerk, deelname van gebruikers of hun vertegenwoordigers en van het personeel aan de besturen van instellingen en inrichtingen. Vergelijkbare regelingen voor woningbouwcorporaties en ziekenfondsen.

5. Het kabinet zal het welzijnswerk in brede zin beschouwen als een centraal punt van overheidsbeleid met als uitgangspunt voorrang voor mensen en groepen in achterstandssituaties. Het zal bij de behartiging van taken in de maatschappelijke en sociaal-culturele sfeer recht doen aan de betekenis van levens- en wereldbeschouwing. Evenzeer wordt recht gedaan aan de eigen taak van het particulier initiatief in de zin van zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers, met dien verstande dat rechtszekerheid, doelmatigheid en kwaliteit gewaarborgd moeten zijn. In dit kader wordt vrijwilligerswerk als belangrijk gezien. Nagegaan wordt hoe binnen de financiële mogelijkheden de zorg voor aspecten van levens- en wereldbeschouwing in het welzijnswerk – zoals ten behoeve van bejaarden, woonwagengebruikers, buitenlandse werknemers en verpleegden in ziekenhuizen – kan worden ondersteund.

6. Voorzieningen ten behoeve van bevolkingsgroepen als gehandicapten en bejaarden zullen erop gericht moeten zijn hen zo volledig en langdurig als mogelijk is zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer te laten blijven deelnemen.

7. Bevorderd zal moeten worden dat ook buiten de sfeer van de overheid grotere openheid en openbaarheid wordt betracht. Publikatievoorschriften, zoals in de wettelijke regels omtrent de jaarrekening, worden voor ondernemingen ongeacht hun rechtsvorm met inachtneming van concurrentieverhoudingen aangepast aan de toenemende behoefte aan informatie. Het on-eigenlijk gebruik van bepaalde rechtsvormen wordt tegengegaan. Nagegaan wordt welke nadere maatregelen kunnen en moeten worden genomen ten aanzien van het verstrekken van brede informatie over prijzen, producten en diensten.

## **2. Mediabeleid**

1. Het kabinet zal zich na aanvaarding van wetsontwerp 14 351 nader beraden over de aard van de criteria die in het bijzonder ter verzekering van maatschappelijke en geestelijke pluriformiteit en om versnippering en commercialisering tegen te gaan, ten grondslag zouden moeten liggen aan de toedeling van zendtijd aan reeds toegelaten zendgemachtigden. Daarbij zal tevens worden nagegaan hoe voorwaarden kunnen worden geschapen voor behoud en ontwikkeling van regionale omroepen.

2. Tegen deze achtergrond zal het kabinet bevorderen dat wetsontwerp 14 486 met spoed in die zin wordt gewijzigd dat voorshands uitsluitend de zgn. eerste ontkoppeling wordt voorgesteld en dat, ter vervanging van reeds getrokken steekproeven, in de eerste helft van 1978 een nieuwe steekproef op basis van een geschoond DOB-bestand zal worden uitgevoerd.

3. Een wettelijke regeling wordt voorbereid van het beleid tot bevordering en instandhouding van een pluriforme pers. Deze regeling omvat de criteria voor steunverlening, het bedrijfsfonds, de positie van de persraad (of mediaraad) en bepalingen ten aanzien van fusies.

## **VI. VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING**

1. Het volkshuisvestingsbeleid wordt in hoofdlijnen voortgezet. De prioriteit voor stadsvernieuwing blijft gehandhaafd. Daarbij wordt steun gegeven aan daardoor in moeilijkheden gerakende midden- en kleinbedrijven. Maatregelen worden genomen voor het behoud van oude en kleine kernen. Het beleid waarbij wordt voorzien in de toegenomen behoefte aan eigen woningen wordt binnen het in deze conclusies nader aangegeven kader voortgezet. Het meerjarenprogramma voor de woningbouw, als neergelegd in het Structuurschema Volkshuisvesting wordt telkenjare bijgesteld in het licht van de meest recente ramingen van de woningbehoefte en voortgezet woningbehoefteonderzoek. Ten einde de financiering van het woningbouwprogramma als geheel en in zijn samenstellende delen veilig te stellen, is het



beleid erop gericht voor de komende kabinetsperiode meerjarige financieringscontracten met institutionele beleggers af te sluiten.

2. Het kabinet stelt zich ten doel een goede en betaalbare huisvesting te realiseren voor minderdraagkrachtigen en groepen met bijzondere woonbehoeften. In verband daarmee wordt een daarop afgestemd aandeel van de woningwetbouw veilig gesteld en wordt ook voor lagere inkomens de mogelijkheid tot verwerving van een eigen woning vergroot door verdere bevordering van beschut eigen-woningbezit in de koopsector.

3. In het kader van het huurbeleid blijft het streven woonlasten van de huurder af te stemmen op draagkracht en woonkwaliteit. Daartoe zullen de reeds ontwikkelde subsidie-instrumenten voor huurwoningen worden benut met inachtneming van de mogelijkheid van onderlinge verschuivingen. Bij de hantering van de subsidie-instrumenten wordt de in de Nota Huur- en Subsidiebeleid neergelegde toetsingsnorm voor het toekennen van de verschillende soorten subsidies gehandhaafd. Binnen het stelsel van individuele huursubsidies wordt met name de positie van de laagstbetaalden niet aangetast.

De huurverhoging in 1978 zal plaatsvinden op basis van de tot stand te brengen huurprijzenwet woonruimte, die een geheel van regelen tot normering van de huren van woningen met inachtneming van de kwaliteit daarvan beoogt. Voorts zal bij de vaststelling van de trendmatige huurverhoging nauw worden aangesloten bij het trendmatige verloop van bouwkosten, prijzen en inkomens. Aan de hand van de uitkomsten van lopend onderzoek zal worden nagegaan in welke mate niet te rechtvaardigen verschillen in woonlasten van huurders en eigen bewoners bestaan en hoe deze op de meest doeltreffende wijze kunnen worden weggenomen.

4. Op korte termijn wordt nagegaan of en in hoeverre de handel in huurwoningen de belangen van de zittende huurders aantast en een doelmatige verdeling van woonruimte doorkruist. Waar dit het geval blijkt zullen maatregelen worden getroffen om deze handel aan banden te leggen. Het voorkeursrecht van de huurder bij verkoop van zijn woning zal worden geregeld, terwijl in het eerderbedoelde geval zowel het scheppen van een voorkeursrecht voor gemeenten als van waarborgen voor de voortzetting van de exploitatie van de woning als huurwoning zal worden overwogen. De verkoop van woningwetwoningen kan slechts plaatsvinden met inachtneming van nadere regels van de centrale overheid.

5. In het kader van de ruimtelijke ordening zal het beleid gericht op een meer evenwichtige spreiding van de werkgelegenheid worden voortgezet. Bij de voortzetting van de spreiding van rijksdiensten zal met inachtneming van het uitgestippelde beleid sterker nadruk worden gelegd op nieuwe overheidsdiensten en -bedrijven.

## VII. EMANCIPATIEBELEID

1. Het kabinet zal een bewust emancipatiebeleid voeren als geïntegreerd onderdeel van het algemeen beleid, waarbij aandacht zal worden gegeven aan de voorstellen van de Emancipatie-Kommissie.

2. Waar nodig zal nadere wetgeving ter opheffing van discriminatie die belemmerend werkt op de emancipatie ter hand worden genomen. Er komt een ombudsvrouw met een bijzondere taak ten aanzien van problemen betreffende de emancipatie van de vrouw.

3. Bezien zal worden op welke onderdelen van sociale en belastingwetgeving individualisering het emancipatiebeleid kan ondersteunen.

4. Bij het aanstellingsbeleid van de overheid wordt een voorbeeld gegeven met betrekking tot het realiseren van gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle functies. Ruimere toepassing van deeltijdarbeid bij de overheid en bij door de overheid gesubsidieerde instellingen wordt bevorderd.

5. Experimenten inzake scholing en vorming worden voortgezet en uitgebouwd; activiteiten van vrouwenorganisaties alsmede emancipatieprojecten worden waar mogelijk gesteund.

6. Bij het onderwijs zal begrip en deskundigheid van de leerkrachten met betrekking tot emancipatie, rolwisseling man en vrouw en rolbepaaldheid bij studiekeuze worden bevorderd.

7. Ongerechtvaardigde verschillen in rechtspositie tussen verschillende samenlevingsvormen worden weggenomen.

### **VIII. STAKINGSRECHT**

1. Het kabinet rekent op de medewerking van de Staten-Generaal tot afhandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest. De Regering zal daarna zo spoedig mogelijk tot ratificatie overgaan. Bij die gelegenheid zal wetsontwerp 10 111 betreffende werkstaking worden ingetrokken.

2. Gerekend wordt op de medewerking van de Staten-Generaal tot afhandeling van het wetsontwerp 10 110 betreffende de commissies van onderzoek.

3. Op korte termijn zal een wetsontwerp worden ingediend tot centralisatie van de rechtspraak in stakingszaken.

4. Afgezien wordt van nieuwe pogingen om tot overeenstemming te geraken over materiële regels betreffende de uitoefening van het stakingsrecht.

5. Het kabinet zal voortzetting van de behandeling van wetsontwerp 11 001 inzake opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren, na het overleg met ambtenarenorganisaties, mogelijk maken.

### **IX. AANHANGIGE WETSONTWERPEN EN VOORSTELLEN**

Ten aanzien van door het vorige kabinet ingediende wetsontwerpen en voorstellen die nog bij de Kamers aanhangig zijn en waaromtrent geen nadere afspraken in het regeerakkoord zijn gemaakt, heeft het nieuwe kabinet een eigen verantwoordelijkheid. Het ligt in de rede dat, gelet op de daarin samenwerkende partijen, het nieuwe kabinet deze wetsontwerpen en voorstellen in het algemeen in de Kamers zal verdedigen en dat bij uiteenlopende opvattingen ter zake onderling beraad tussen de fracties met een parlementaire binding aan het kabinet zal plaatsvinden.

## CONCLUSIES INZAKE INTERDEPARTEMENTALE TAAKVERDELING EN COÖRDINATIE

### 1. Taakaanduiding minister zonder portefeuille voor technologie en wetenschapsbeleid

- a. coördinatie van het wetenschapsbeleid en het beleid gericht op technologische vernieuwing
- b. eerste verantwoordelijkheid voor
  - wetenschapsbudget (RAWB)
  - wetenschapstoepassing (TNO; sectorraden; verkenningscommissies; nationale programma's)
  - R en D-activiteiten op het terrein van de energie (RCN; SED; UCN; kernenergie; NEOM)
  - R en D-activiteiten op het terrein van de industrie.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen draagt de eerste verantwoordelijkheid voor

- fundamenteel (1ste geldstroom; 2de geldstroom (ZWO))
- KNAW en daartoe behorende instituten.

### 2. Taakaanduiding staatssecretaris emancipatiezaken

- a. de Minister van CRM wordt aangewezen als coördinerend minister voor het emancipatiebeleid
- b. aan hem of haar wordt toegevoegd een staatssecretaris voor emancipatiezaken
- c. de taakomschrijving van de staatssecretaris luidt:  
«Opzet en uitvoering van het emancipatiebeleid van het kabinet, zoals overeengekomen in het desbetreffende deel van het regeerakkoord op 22 september 1977 en de daarin bedoelde voorstellen van de Emancipatie-Commissie»
- d. tot de taak van de staatssecretaris wordt met name ook gerekend de coördinatie van het emancipatiebeleid, zoals dat valt onder de directe verantwoordelijkheid van andere bewindslieden
- e. in de taakomschrijving van de Welzijnsraad als onderraad van de ministerraad wordt de voorbereiding van het emancipatiebeleid opgenomen. De staatssecretaris maakt deel uit van de Welzijnsraad
- f. de staatssecretaris treedt op als voorzitter van de interdepartementale coördinatiecommissie emancipatiebeleid
- g. de huidige bestaafing van het emancipatiebeleid op CRM ondergebracht in de sectie emancipatiezaken, wordt in de loop van de kabinetsperiode geleidelijk uitgebreid tot een directoraat voor emancipatiezaken.

### 3. Specifieke knelpunten

Voor de oplossing van een aantal specifieke knelpunten gelden de volgende uitgangspunten:

- a. De positie van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne wordt voor wat betreft de milieuhygiëne versterkt met name op het terrein van de geluidshinder door vliegtuigen, het kwalitatieve waterbeheer, de aantasting van de bodem, de gevaarlijke stoffen en het stellen van randvoorwaarden bij toetsing van het beleid op het terrein van industrie, energie, bouw, landbouwstructuur, verkeer en recreatie. Voor het overige wordt de bestaande coördinatiestructuur gehandhaafd.
- b. In het kader van de medewerking aan de planmatige voorbereiding van de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen vindt een versterking plaats van de medeverantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor het samenwerkingsbeleid met de Nederlandse Antillen.

c. De verantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor de coördinatie van het ontwikkelingsbeleid ook met betrekking tot vraagstukken op Europees niveau dient duidelijk tot uitdrukking te komen.

d. Versterking van de verantwoordelijkheid van de Minister van CRM voor het beleid ten aanzien van natuur- en landschapsbescherming met name door versterking van de medeverantwoordelijkheid met betrekking tot het Staatsbosbeheer. Hierbij worden ook de sedert het convenant van 1971 doorgevoerde organisatorische wijzigingen in de beschouwingen betrokken.

e. De coördinatie van de bouwactiviteiten van verschillende overheidsinstanties wordt versterkt. Eventuele overdracht van verantwoordelijkheden voor bouwactiviteiten naar VRO is mede afhankelijk van een meer effectieve politieke controle op het beleid en het beheer van de Rijksgebouwendienst. Nader onderzoek is nodig naar de verschillende aspecten van monumentenzorg en de huidige coördinatie met het stadsvernieuwingsbeleid.

#### **4. Regeling competentieconflicten**

De in 1971 overeengekomen procedure voor regeling van competentieconflicten wordt gecontinueerd.

#### **5. Voortgezet onderzoek**

In de komende kabinetsperiode zal onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken – met inschakeling van een of meer deskundigen van buiten het overheidsapparaat – een nader onderzoek worden ingesteld naar de grondslagen van de departementale indeling mede in verband met de mogelijkheden voor decentralisatie van overheidstaken. De werkzaamheden met betrekking tot de door de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO) gesignaleerde specifieke knelpunten worden afgerond.

**VERSLAG VAN MR. P. J. VERDAM EN MR. M. VROLIJK OMTRENT HET ONDERZOEK NAAR DE WIJZE WAAROP MET INACHTNEMING VAN HETGEEN IN HET TOT DUSVERRE GEVOERDE OVERLEG IS VASTGESTELD OP DE KORTSTE TERMIJN EEN KABINET GEVORMD KAN WORDEN DAT MAG VERTROUWEN IN VOLDOENDE MATE STEUN IN DE VOLKSVERTEGENWOORDIGING TE ONDERVINDEN**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 oktober 1977

Majesteit,

Op dinsdag 11 oktober 1977 heeft u ons verzocht om «met inachtneming van hetgeen in het tot dusverre gevoerde overleg is vastgesteld na te gaan op welke wijze op de kortste termijn een kabinet gevormd kan worden dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden».

Tijdens onze werkzaamheden hebben wij u regelmatig langs telefonische weg op de hoogte gehouden van de stand van ons onderzoek terwijl u ons bovendien hebt willen ontvangen ten einde u persoonlijk mededeling te kunnen doen van onze bevindingen. Voor uw steun en medeleven zijn wij u bijzonder erkentelijk.

Bij onze directe confrontatie met de stand van zaken in de kabinetsformatie en de daarin aanwezige verstarring hebben wij een gevoel van schrik niet kunnen onderdrukken. Niet alleen moet het uitermate ongewenst worden geacht dat tal van ingrijpende beslissingen die in belangrijke mate de richting van het in de komende jaren te voeren beleid bepalen door een demissionair kabinet genomen moeten worden, ook een verdere vertraging in de kabinetsformatie zou buiten de kring van de direct betrokken politici niet meer worden begrepen. In deze situatie voelden wij ons gedwongen spoed te betrachten bij onze pogingen de door de informateurs Den Uyl en Veringa geconstateerde geblokkeerde situatie te doorbreken.

Met inachtneming van de uitkomsten van het tijdens de vorige informatieperiode gevoerde overleg en op grond van de mondelinge toelichting die wij daaromtrent van de fractievoorzitters mochten ontvangen moest het weinig zinvol worden geacht voorstellen te formuleren die niet zouden uitgaan van 16 ministersposten.

Op 14 oktober 1977 hebben wij de fractievoorzitters een voorstel voorgelegd op basis van de formule 8-7-1 en daarbij toegelicht welke argumenten naar ons oordeel bij de zetelverdeling een rol behoorden te spelen. Een belangrijk argument is voor ons de mogelijkheid om bij de vorming van een nieuw kabinet op basis van de verkiezingsuitslag aan de kiezer de nodige duidelijkheid te verschaffen. Dit leidde tot de conclusie dat er voldoende zakelijke argumenten waren voor een zetelverdeling als door ons op 14 oktober 1977 werd voorgesteld.

Nadat wij op 15 oktober 1977 hadden moeten vaststellen dat deze conclusie niet door alle partijen werd gedeeld restte ons naar ons oordeel een voorstel voor een zetelverdeling volgens de formule 7-7-2. Omdat wij van oordeel bleven dat elke kans op vertraging diende te worden vermeden en wij de overtuiging hadden dat nadere voorstellen van onze kant op basis van de formule 8-7-1 geen reëel uitzicht boden op de spoedige totstandkoming van een kabinet, meenden wij er goed aan te doen reeds op 15 oktober 1977 dit voorstel aan de fractievoorzitters te moeten doen toekomen. Voor de fractievoorzitter van de P.v.d.A. was deze procedure niet aanvaardbaar. De fractievoorzitters van C.D.A. en D'66 achtten het voorstel op basis van de formule 7-7-2 aanvaardbaar zij het met bepaalde wensen ten aanzien van de zetelverdeling. Op verzoek van de fractievoorzitter van de P.v.d.A. hebben wij op 17 oktober 1977 aan de drie fractievoorzitters doen weten dat hoewel op dat moment ons voorstel op basis van de formule 8-7-1 van de baan was

dit uiteraard niet betekende dat wij enigerlei formule uitsloten die tot een oplossing uit de impasse zou kunnen leiden. Daarop heeft op 18 oktober 1977 overleg met de fractievoorzitters plaatsgevonden over de van hen ontvangen antwoorden op ons voorstel van 15 oktober 1977.

Op 19 oktober 1977 hebben wij de fractievoorzitters uitgenodigd voor een gezamenlijke bespreking van de eerder door ons toegezonden uitwerking van beide formules met amendementen. In dat gesprek op 20 oktober 1977 werd met name aandacht besteed aan de zakelijke betekenis van de verschillende departementen in hun onderlinge relatie en de consequenties daarvan voor de toedeling aan de verschillende partijen. Daarbij werd aanvaard dat bij een eventuele keuze voor een zetelverdeling 7-7-x uiteraard ook accnten op basis van de verkiezingsuitslag zouden moeten worden aangebracht.

Tot onze voldoening bleek het mogelijk tot een open gesprek te komen in die zin dat geen enkele formule noch bepaalde ministersposten op voorhand onbespreekbaar werden beschouwd. Niettemin dreigde aan het einde van de langdurige bespreking op 20 oktober 1977 opnieuw een impasse te ontstaan over het aantal aan elk der deelnemende partijen toevallende ministers- en staatssecretarissen. Door het initiëren en het voeren van verschillende bilaterale gesprekken hebben wij in de daarop volgende dagen getracht deze impasse te doorbreken. Wij voelden ons daarbij gesterkt door de expliciete bevestiging door elk van de drie fractievoorzitters dat de politieke wil om tot het beoogde kabinet te komen nog steeds aanwezig was. De uitkomsten van deze gesprekken en van het onderling beraad tussen de fractievoorzitters maakten het ons mogelijk in de nacht van 24 op 25 oktober 1977 een definitief voorstel voor de zetelverdeling in het nieuwe kabinet te formuleren dat de fractievoorzitters bereid waren in hun fracties te verdedigen (Bijlage I). De aanvaarding van dit voorstel door de fracties doet ons de hoop uitspreken dat – ondanks de teleurstelling die ongetwijfeld ook bij alle partijen aanwezig is over niet vervulde wensen en verlangens – het nieuwe kabinet wellicht toch vanaf zijn optreden het politieke klimaat zal aantrekken waarin de noodzakelijke beslissingen kunnen worden genomen.

Overgaande tot ons advies mogen wij op grond van bovenstaande overwegingen en gelet op de in eerdere fasen van de formatie gemaakte afspraken u aanbevelen thans drs. J. M. den Uyl met de formatieopdracht te belasten.

Graag danken wij u voor het vertrouwen dat u in ons hebt willen stellen.

Met gevoelens van zeer hoge achting,

Uw dienstvaardigen,  
P. J. Verdam  
M. Vrolijk

## CONCLUSIES INZAKE DE ZETELVERDELING

1. P.v.d.A.: Algemene Zaken (Minister-President), Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Financiën, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

C.D.A.: Binnenlandse Zaken (Vice-Minister-President, Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken), Justitie, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Sociale Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Ontwikkelings-samenwerking.

D'66: Verkeer en Waterstaat, Wetenschapsbeleid.

2. De Minister voor Wetenschapsbeleid blijft verbonden aan het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, met dien verstande dat de fractievoorzitter van D'66 de mogelijkheid heeft aan de formateur ter bespreking met de drie meest betrokken kandidaat-ministers (Economische Zaken, Onderwijs en Wetenschappen en Wetenschapsbeleid) een voorstel voor te leggen voor een nadere taakafbakening waarbij in het bijzonder wordt nagegaan in hoeverre de technologische ontwikkeling daarin kan worden betrokken en of een andere situering dan thans overeengekomen de voorkeur verdient.

3. De Ministeries van Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne vallen beide toe aan het C.D.A. hetgeen mogelijk is door de eerder gemaakte afspraak dat een ministeriële commissie onder leiding van de Minister-President belast wordt met de uitvoering van het abortus-akkoord.

4. Het aantal staatssecretarissen zal worden verdeeld op basis van de formule 8-7-1.

## VERSLAG VAN DRS. J. M. DEN UYL INZAKE ZIJN FORMATIE - WERKZAAMHEDEN

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 november 1977

Majesteit,

Op 26 oktober 1977 gaf u mij de opdracht «een kabinet te vormen dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden». Mij stond daarbij opnieuw voor ogen het parlementaire meerderheidskabinet van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 dat ik bij mijn eerste optreden als formateur op 1 juni 1977 heb aangeduid als een vooruitstrevend kabinet. Daarbij doelde ik op het karakter van het op te stellen regeerprogram en de mensen die deel zouden gaan uitmaken van dit kabinet. Alleen zo zou naar mijn oordeel volledig recht worden gedaan aan de verkiezingsuitslag van 25 mei 1977.

Bij mijn pogingen om een kabinet samen te stellen heb ik mij gebaseerd op het akkoord omtrent de zetelverdeling dat in de laatste informatieperiode werd bereikt. Daarbij werd ik geconfronteerd met het politieke feit dat dit akkoord zowel naar zeteltal als naar zetelverdeling algemeen als een belangrijke tegemoetkoming aan het C.D.A. is beschouwd. Ten behoeve van de snelle totstandkoming van het nagestreefde kabinet was het daarom naar mijn mening gewenst duidelijkheid te krijgen over plaats en taak van de staatssecretarissen als logisch complement op de verdeling van de ministersposten. Overigens bleek mij dat bij de totstandkoming van het akkoord over de zetelverdeling tussen de fractievoorzitters morele claims ten aanzien van enkele staatssecretariaten waren gelegd zonder dat dit tot bindende afspraken had geleid. Op 29 oktober 1977 werd overeenstemming bereikt over de plaats van de staatssecretarissen. Op 31 oktober 1977 heb ik na gehouden overleg een voorstel met een globale taakomschrijving aan de fractievoorzitters voorgelegd (bijlage I). Ik achtte een dergelijke werkwijze niet alleen politiek opportuun maar ook staatsrechtelijk geoorloofd. Het optreden van staatssecretarissen is in de loop der ontwikkeling steeds meer deel gaan uitmaken van de kabinetssamenstelling. Deze ontwikkeling hangt ten nauwste samen met de vergroeiing van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid met die voor het kabinetsbeleid als geheel. Dit aspect van collectieve verantwoordelijkheid komt ook tot uiting in de voordracht van de Minister-President bij benoeming en ontslag. Uiteraard zullen de toekomstige ministers de verantwoordelijkheid moeten dragen voor de taakomschrijving van de staatssecretarissen. In aansluiting op mijn brief van 31 oktober heb ik daarom nader gestipuleerd dat over deze taakomschrijving reëel overleg met de ministerskandidaten zal worden gevoerd. Uiteraard met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

Bij een poging tot objectivering van de elementen die bij de samenstelling van het kabinet een rol behoren te spelen bestond in de informatieperiode van de heer Veringa en mijzelf overeenstemming over de volgende elementen: bekwaamheid (ten aanzien van beleid en beheer), zonder voorbehoud meewerken aan de uitvoering van het regeerakkoord en redelijke mate van homogeniteit als vooruitstrevend kabinet. Tevens werd algemeen de wenselijkheid onderkend en aanvaard dat door de fractievoorzitters voor elke ministerspost ten minste twee kandidaten zouden worden genoemd. Door de fractievoorzitter van de P.v.d.A. is mij voor elke post een voordracht van twee kandidaten gedaan. De fractievoorzitter van D'66 noemde behalve de kandidaten voor de twee aan D'66 toegewezen ministersposten ook enkele alternatieven. De fractievoorzitter van het C.D.A. was helaas voor geen enkele post bereid meerdere namen te noemen. Bij de keuze van de kandidaten heb ik uiteraard zoveel mogelijk de voordracht van de fractievoorzitters gepoogd te volgen. Geen van de voorgedragen kandidaten afzonderlijk werd op voor-



hand van een post in het kabinet uitgesloten. Elke formateur heeft echter de opdracht de samenstelling van het door hem te vormen kabinet als één geheel te beoordelen. Ook in het verleden is dit steeds het geval geweest. Daarbij zal – in de laatste informatiefase is daarop nadrukkelijk gewezen – binnen ons meerpartijstelsel bij de vorming van een coalitiekabinet de noodzakelijke duidelijkheid voor de kiezer met name gevonden moeten worden in het leggen resp. verschuiven van accenten op basis van de verkiezingsuitslag. Deze accenten kunnen liggen in zeteltal, zetelverdeling en personele samenstelling. Waar in het zeteltal en bij de zetelverdeling deze accenten niet of nauwelijks tot uitdrukking konden komen was het reeds in de vorige fase van de formatie duidelijk dat bij de persoonskeuze zorgvuldig te werk zou moeten worden gegaan.

In het akkoord rond de zetelverdeling was reeds impliciet een beslissing gevallen met betrekking tot de post van Binnenlandse Zaken. Dit kwam tot uitdrukking in de toevoeging Vice-Minister-President, Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken. Ik heb geen vrijheid gevonden het zo moeizaam bereikte akkoord op dit punt open te breken. Bij de personele samenstelling waren daarnaast in het geding de voormalige fractievoorzitter van de C.H.U. die gedurende de achterliggende periode oppositie voerde tegen het beleid van het thans demissionaire kabinet en de heer Andriessen die zijn instemming onthield aan een drietal belangrijke onderdelen van het gesloten regeerakkoord. Ik heb gemeend dat de aanwezigheid van beide betrokkenen gezamenlijk in het te vormen kabinet niet de duidelijkheid aan de kiezer zou bieden die op basis van de verkiezingsuitslag verwacht mocht worden. Nadat ik reeds akkoord was gegaan met de voordracht van de voormalige fractievoorzitter van de C.H.U. vormde de voordracht door de fractievoorzitter van het C.D.A. van de heer Andriessen voor de post van Economische Zaken een ernstige en voorspelbare complicatie voor de totstandkoming van het nagestreefde kabinet. In een poging de dreigende blokkade te doorbreken heb ik mijn definitieve voorstel van 2 november 1977 (bijlage II) gedaan. Daarin ben ik slechts op één post afgeweken van de voordracht van de fractievoorzitters. Daarbij speelde mede een rol mijn bezwaren tegen de vervanging van de huidige Minister van Economische Zaken door de voorgedragene. Deze vervanging zou een accentverlegging betekenen die ik in strijd achtte met de duidelijkheid die op grond van de verkiezingsuitslag in de samenstelling van het kabinet tot uitdrukking moest komen.

Hoewel ik uiteraard elke poging om uit de impasse te komen heb aangegrepen boden de tegenvoorstellen van de fractievoorzitter van het C.D.A. op dit essentiële punt geen oplossing. Zij kwamen niet tegemoet aan het bezwaar tegen de vervanging van de huidige Minister van Economische Zaken dan wel ze betekenden een terugkomen op hetgeen bij het akkoord over de zetelverdeling was overeengekomen. Suggesties mijnerzijds voor een oplossing bleken bij de fractievoorzitter van het C.D.A. op bezwaren te stuiten. Daarom was ik genoopt aan mijn voorstel van 2 november vast te houden. In de vroege ochtend van 4 november 1977 heeft de fractievoorzitter van het C.D.A. mij doen weten geen ja op mijn voorstel te kunnen zeggen. In de loop van de middag heeft hij mij bericht dat zijn fractie geen aanleiding had gevonden tot een ander besluit te komen. Ik heb daaruit in de gegeven omstandigheden moeten concluderen, zoals ik in mijn brief van 2 november heb gesteld, tot onvoldoende politieke wil om tot de nagestreefde samenwerking van partijen te geraken. Derhalve noopt dit mij tot het verzoek van mijn opdracht ontheven te worden.

Samenvattend constateer ik dat tussen partijen in de verschillende fasen een regeerakkoord is overeengekomen dat in het bijzonder voor een beleid, gericht op herstel van de werkgelegenheid van grotere betekenis moet worden geacht. Ik constateer vervolgens dat na moeizaam overleg tussen partijen een akkoord is bereikt over de zetelverdeling terwijl met uitzondering van de post van Economische Zaken over de bezetting van de ministersposten tussen partijen overeenstemming bestond. Dat het laatste element van overeenstemming niet bereikbaar bleek valt naar het mij voorkomt terug te voe-

ren tot een onvoldoende bereidheid om te aanvaarden dat waar de P.v.d.A. genoeg nam met een gelijk aantal ministersposten ondanks een groter zeltal in de Kamer aan de personele bezetting van de ministersposten extra gewicht toekwam. Het behoeft geen betoog hoezeer ik dit betreur gezien de behoefte aan een kabinet passend op de verkiezingsuitslag.

Tijdens deze formatieperiode heb ik u regelmatig mogen informeren over de voortgang van mijn werkzaamheden. Uw medeleven en steun heb ik opnieuw als bijzonder stimulerend ervaren. Voor het opnieuw in mij gestelde vertrouwen dank ik u zeer.

Met gevoelens van bijzondere hoogachting,

Uw dienstvaardige,  
J. M. den Uyl

's-Gravenhage, 31 oktober 1977

Mijne heren,

Hierbij doe ik u mijn conclusies toekomen met betrekking tot de verdeling en globale taakaanduiding van de staatssecretarisposten, volgens de eerder afgesproken formule 8-7-1. Bij de verdeling is rekening gehouden met de opvattingen over de zakelijke betekenis van de verschillende departementen en beleidssectoren, zoals deze door u in eerdere fasen van de formatie naar voren zijn gebracht en in onze gesprekken van de laatste dagen in prioriteiten voor staatssecretariaten tot uiting zijn gekomen. De wensen ten aanzien van de plaats van de staatssecretarissen zijn in overwegende mate gehonoreerd. Volgens afspraak heb ik geprobeerd op enkele onderdelen aan bezwaren tegen suggesties inzake een globale taakaanduiding tegemoet te komen, zonder echter het uitgangspunt prijs te geven dat de taken van staatssecretarissen ook ten opzichte van de departementale structuur duidelijk dienen te zijn.

Betoogd is wel dat politieke afspraken tijdens de formatie over plaats en taak van staatssecretarissen op niet aanvaardbare wijze de vrijheid van de ministers zou beknotten om naar eigen inzicht hun departement te organiseren resp. de taken van de staatssecretarissen af te stemmen op hun eigen belangstelling en deskundigheid. Hoewel uiteraard een andere gang van zaken denkbaar zou zijn, is er naar mijn mening geen sprake van strijd met geldend staatsrecht. Ik wijs hierbij op de staatsrechtelijke praktijk, dat staatssecretarissen worden benoemd op voordracht van de Minister-President. De individuele verantwoordelijkheid van de minister vindt haar beperking in de collectieve verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet voor zijn samenstelling, ook voor wat betreft taak en plaats van de staatssecretarissen. In de huidige politieke situatie moet onontbeerlijk worden geacht, dat vóór de totstandkoming van het nieuwe kabinet zekerheid wordt verkregen over plaats en taak van de staatssecretarissen. Ze vormt een logisch complement van de overeengekomen verdeling van de ministersposten.

De vaststelling van het aantal staatssecretarissen en daarmee de vastlegging van de aanwezigheid van staatssecretarissen op de meeste departementen, bleek in een vorige fase van de formatie niet op staatsrechtelijke bezwaren te stuiten. Staatsrechtelijk is essentieel de verhouding tussen minister en staatssecretaris, waarin de minister uiteindelijk verantwoordelijk, ook voor de taakuitoefening van de staatssecretaris, blijft.

De voorgestelde taakaanduidingen zijn globaal in die zin dat definitieve afspraken pas naar aanleiding van de gesprekken tussen formateur en kandidaat-ministers te voeren op grondslag van de in de bijlage gegeven globale zal mede van de uitkomsten van die gesprekken afhankelijk zijn.

In verband met bezwaren tegen een te magere taakaanduiding van de C.D.A.-staatssecretaris op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening komt het mij voor dat plaatsing van een tweede staatssecretaris van het C.D.A. op Defensie voor materieelaangelegenheden de voorkeur verdient. De voorgestelde taakaanduidingen laten uiteraard onverlet de mogelijkheid van eventuele nadere afspraken over taak en plaats van de Minister voor Wetenschapsbeleid overeenkomstig de procedure-afpraak die daarover tijdens de vorige informatieperiode is gemaakt.

Ik stel mij voor na het heden met u te voeren overleg over de kandidaten voor het minsterschap de eerstkomende dagen besprekingen met kandidaat-ministers te voeren op grondslag van de in de bijlage gegeven globale taakaanduidingen van staatssecretarissen.

Zoals ik u heb doen weten streef ik ernaar de besprekingen a.s. donderdag af te ronden.

Met vriendelijke groet,  
J. M. den Uyl

**A. BUITENLANDSE ZAKEN  
(D'66)**

Aangelegenheden met betrekking tot de samenwerking in en de integratie van Europa.

**B. JUSTITIE  
(P.v.d.A.)**

Zaken, die liggen op het terrein van de Stafafdeling wetgeving privaatrecht, de strafrechttoepassing, de kindbescherming, het vreemdelingenbeleid en de daarop betrekking hebbende wetgeving, alsmede de behandeling van zaken, die liggen op het terrein van de afdelingen gratie, internationale rechts-hulp en kansspelen. De betrokkenheid van de staatssecretaris bij de hier genoemde wetgeving komt tot uitdrukking in mede-ondertekening van wetsontwerpen door de staatssecretaris.

**C. BINNENLANDSE ZAKEN  
(P.v.d.A.)**

Zaken, die liggen op het terrein van de bestuurlijke organisatie, financiën binnenlands bestuur, overheidsorganisatie en automatisering.

**D. ONDERWIJS EN WETEN-  
SCHAPPEN**

**1. (C.D.A.)**

Zaken, die liggen op de terreinen van de directies Algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, lager en middelbaar beroeps-onderwijs en Bouwzaken onderwijs, van de vaststelling van het plan van scholen ingevolge de Wet op het voortgezet onderwijs en de directie werkende jongeren.

**2. (P.v.d.A.)**

Zaken, die liggen op de terreinen van het Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek en de Hoofdafdeling Rijksstudietoelagen.

**E. FINANCIEN  
(C.D.A.)**

Fiscale aangelegenheden.

**F. DEFENSIE  
(C.D.A.)**

Personeelsaangelegenheden in de ruimste zin.

**G. VOLKSHUISVESTING EN RUIM-  
TELIJKE ORDENING**

**1. (C.D.A.)**

De zorg voor de planning en integratie van de huisvesting van mensen met bijzondere woonbehoeften, zoals bejaarden en buitenlandse werknemers, de coördinatie van het onderzoek op het terrein van de volkshuisvesting en de bouwnijverheid en de zaken van de dienst van het kadaster en de openbare registers.

**2. (P.v.d.A.)**

Het huur- en subsidiebeleid.

**H. VERKEER EN WATERSTAAT  
(C.D.A.)**

Aangelegenheden behorende tot het werkkerrein van het Directoraat-Generaal van Scheepvaart, de binnenscheepvaart, het goederenvervoer over de rail, langs de weg en te water.

**I. ECONOMISCHE ZAKEN**

**1. (C.D.A.)**

Aangelegenheden betreffende het midden- en kleinbedrijf (daaronder begrepen de integratie van die aangelegenheden in het totale regeringsbeleid, de detailhandel, het ambacht, de dienstverlening en het toerisme).

**2. (P.v.d.A.)**

Aangelegenheden met betrekking tot regionale economische politiek, mededinging en fusies en consumentenzaken.

**J. SOCIALE ZAKEN  
(P.v.d.A.)**

Aangelegenheden betreffende de arbeidsvoorziening, in het bijzonder de arbeidsbemiddeling, de scholing, de kwaliteit van de arbeidsplaats, het delen van arbeid en de samenhang met het sociale-zekerheidsbeleid.

**K. CULTUUR, RECREATIE EN  
MAATSCHAPPELIJK WERK**

**1. (C.D.A.)**

Zaken op het terrein van het Directoraat-Generaal van Culturele Zaken, de kunsten, de musea, de monumentenzorg, het natuurbehoud en de openluchtrecreatie.

**2. (P.v.d.A.)**

Opzet en uitvoering van het emancipatiebeleid van het kabinet, zoals overeengekomen in het desbetreffende deel van het regeerakkoord op 22 sep-

tember 1977. In verband met de coördinatie van het emancipatiebeleid, zoals dat valt onder de directe verantwoordelijkheid van andere bewindslieden (bijlage III, 2d, verslag Veringa/Den Uyl dd. 8 oktober 1977), woont de staatssecretaris de vergaderingen van de ministerraad bij, zo vaak voorstellen aan de orde zijn die van belang kunnen worden geacht voor de integratie van het emancipatiebeleid in het totale regeringsbeleid.

L. VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU-  
HYGIENE  
(P.v.d.A.)

De behartiging van de zaken op het gebied van de volksgezondheid, waaronder begrepen die betreffende de wetgeving ter zake van de zwangerschapsverbreking en de coördinatie van het drugbeleid.

's-Gravenhage, 2 november 1977

Mijne heren,

Na de intensieve besprekingen, die ik met u over de samenstelling van het te vormen kabinet heb mogen voeren, meen ik u thans een definitief voorstel ter zake te moeten doen. Ik heb mij hierbij gebaseerd op het in de laatste informatiefase bereikte akkoord over de zetelverdeling. Tevens ben ik uitgegaan van de voorgestelde verdeling van de ministersposten over de verschillende partijgeledingen binnen het C.D.A. In een poging tot objectivering van de elementen, die bij de samenstelling van het kabinet een rol behoren te spelen, bleek er in een eerdere informatiefase overeenstemming te bestaan, dat bij de keuze van de voorgedragen kandidaten acht zou worden geslagen op bekwaamheid, instemming zonder voorbehoud met het regeerakkoord en een redelijke mate van homogeniteit als vooruitstrevend kabinet. Ik heb geen vrijheid gevonden van deze elementen af te wijken. Bij de keuze van de kandidaten heb ik zoveel mogelijk de eerste voordracht van de fractievoorzitters kunnen volgen. De reden om dit op één enkele plaats niet te doen is gelegen in het feit, dat de voorgestelde kandidaat in strijd moet worden geacht met de genoemde elementen. Daarbij heeft voor mij ook een rol gespeeld, dat juist in de huidige verhoudingen aan het laten vallen van zittende bewindslieden in de financieel-sociaal-economische driehoek bijzondere politieke betekenis zal worden toegekend.

Om alle misverstand uit te sluiten wil ik er de nadruk op leggen, dat naar mijn oordeel op voorhand geen van de voorgedragen kandidaten afzonderlijk van een post in het kabinet uitgesloten behoefde te zijn. Elke formateur is echter verplicht de samenstelling van het door hem te vormen kabinet als geheel te beoordelen. Ik heb daarom getracht te komen tot een kabinet, dat voldoet aan het eerder aanvaarde element van een redelijke mate van homogeniteit als vooruitstrevend kabinet, dat geloofwaardig zal zijn in de uitvoering van het overeengekomen regeerakkoord.

Gelet op het grote belang van de spoedige totstandkoming van het nagestreefde kabinet en de op vele punten bereikte overeenstemming, vind ik de vrijheid u voor te stellen in te stemmen met een kabinet van de navolgende samenstelling:

Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken  
J. M. den Uyl (P.v.d.A.)

Vice-Minister-President,  
Minister van Binnenlandse Zaken tevens Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken  
A. A. M. van Agt (C.D.A.)

Minister van Buitenlandse Zaken  
M. van der Stoep (P.v.d.A.)

Minister van Justitie  
W. F. de Gaay Fortman (C.D.A.)

Minister van Onderwijs en Wetenschappen  
J. A. van Kemenade (P.v.d.A.)

Minister van Financiën  
W. F. Duisenberg (P.v.d.A.)

Minister van Defensie  
A. Stermerdink (P.v.d.A.)

Minister van Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening  
J. L. N. Schaefer (P.v.d.A.)

Minister van Verkeer en Waterstaat  
H. J. Zeevalking (D'66)

Minister van Economische Zaken  
R. F. M. Lubbers (C.D.A.)

Minister van Landbouw en Visserij  
R. J. H. Krusinga (C.D.A.)

Minister van Sociale Zaken  
J. Boersma (C.D.A.)

Minister van Cultuur, Recreatie en  
Maatschappelijk Werk  
W. Meijer (P.v.d.A.)

Minister van Volksgezondheid en  
Milieuhygiëne  
M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen  
(C.D.A.)

Minister voor Ontwikkelingssamen-  
werking  
H. J. Neuman (C.D.A.)

Minister voor Wetenschapsbeleid  
W. G. Beek (D'66).

Uiteraard geldt ten aanzien van elk van de genoemde kandidaten, ook voor de formateur, het voorbehoud, dat overeenstemming wordt bereikt over de taken van de staatssecretarissen, waarover reëel overleg plaatsvindt en over taak en plaats van de Minister voor Wetenschapsbeleid overeenkomstig de procedure-afspraken, die tijdens de laatste informatieperiode is gemaakt.

Aanvaarding van de voorgestelde samenstelling zal het mij mogelijk maken de besprekingen met de kandidaat-ministers over de taken van staatssecretarissen af te ronden en het overleg over de personen van staatssecretarissen te openen. Een negatief antwoord van één uwer kan ik na alles wat vooraf is gegaan, helaas niet anders duiden dan als het ontbreken van voldoende politieke wil om de nagestreefde samenwerking van partijen te verwirkelijken. Het zal mij in het zicht van de haven verplichten daaraan consequenties te verbinden voor de uitvoering van mijn opdracht.

Gaarne verneem ik uiterlijk donderdag 3 november, 12.00 uur, of u met mijn voorstel kunt instemmen.

Met vriendelijke groet,  
J. M. den Uyl

**VERSLAG VAN PROF. MR. W. C. L. VAN DER GRINTEN INZAKE HET ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKHEDEN OM OP DE KORTSTE TERMIJN TE GERAKEN TOT DE FORMING VAN EEN KABINET DAT MAG VERTROUWEN IN VOLDOENDE MATE STEUN IN DE VOLKSVERTEGENWOORDIGING TE ONDERVINDEN**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 december 1977

Majesteit,

Op dinsdag 8 november 1977 heeft u mij verzocht «de mogelijkheden te onderzoeken om op de kortste termijn te geraken tot de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden».

Tijdens mijn werkzaamheden heb ik u regelmatig telefonisch op de hoogte gehouden van de stand van mijn onderzoek; voorts heeft u mij enige malen ontvangen teneinde mededeling te doen van mijn bevindingen. Gedurende uw verblijf in Dakar heb ik u per koerier kennis gegeven van de stand van zaken. Voor uw steun en medeleven ben ik u bijzonder erkentelijk.

Bij de aanvang van mijn werkzaamheden heb ik aangegeven allereerst de mogelijkheid te willen onderzoeken om alsnog tot een kabinet te komen van P.v.d.A., C.D.A. en D'66. Indien deze mogelijkheid niet aanwezig zou blijken te zijn zou achtereenvolgens worden bezien of een kabinet van P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en D'66 een kabinet van P.v.d.A., V.V.D. en D'66 danwel een kabinet van P.v.d.A en V.V.D. tot stand zou komen.

Daarna moest naar mijn oordeel de mogelijkheid worden onderzocht van een kabinet van C.D.A. en V.V.D. Indien al deze varianten niet realiseerbaar zouden blijken te zijn zou ten slotte als laatste alternatief de mogelijkheid van een kabinet aan de orde behoren te komen dat voornamelijk steunt op een van de partijen en toch de instemming heeft in de vorm van een duidelijk gedogen van andere partijen.

Bij mijn optreden heb ik duidelijk gemaakt dat mijn opdracht niet omvat het onderzoek naar de mogelijkheid van een minderheidskabinet, aangezien voldoende steun voor het kabinet bij voorbaat verzekerd dient te zijn. Evenmin meende ik de reconstructie van het thans demissionaire kabinet tot mijn opdracht te kunnen rekenen.

Op woensdag 9 november 1977 heb ik achtereenvolgens oriënterende gesprekken gevoerd met de fractievoorzitters van P.v.d.A., C.D.A. en D'66. Daaruit heb ik de conclusie getrokken dat een door mij nader te formuleren voorstel inzake de samenstelling van een kabinet van deze drie partijen niet bij voorbaat kansloos zou behoeven te zijn.

Op donderdag 10 november 1977 heb ik mijn voorstel met toelichting aan de fractievoorzitters voorgelegd (bijlage I). In de toelichting heb ik een motivering voor dit voorstel gegeven. Kort samengevat komt deze op het navolgende neer. In de voorafgaande fase van de formatie waren door de fractievoorzitter van P.v.d.A. voor wat de bezetting van de ministerszetels betreft drie ultimatieve desiderata ter tafel gelegd, t.w. de heer Van Agt mocht geen Minister van Justitie zijn, de heer Andriessen mocht geen Minister van Economische Zaken zijn, de heren Andriessen en Krusinga mochten niet beiden deel uitmaken van het te vormen kabinet. De combinatie van deze desiderata was door de fractievoorzitter van C.D.A. afgewezen. De formateur heeft vervolgens aan Uwe Majesteit verzocht hem te ontheffen van zijn opdracht. In mijn voorstel werd voldaan aan twee van de drie desiderata. Slechts aan het desideratum dat de heer Van Agt geen Minister van Justitie mocht worden, werd niet voldaan. Het voorstel verkreeg de instemming van C.D.A. en D'66 doch werd door de P. v.d.A. verworpen.

De fractievoorzitter van D'66 deed de aanvaarding van het voorstel gepaard gaan met een alternatief voorstel dat berustte op een 7-7-1-verde-



ling, waarbij het Departement van Justitie werd toegedacht aan D'66. In gesprekken met de fractievoorzitters van P.v.d.A. en C.D.A. op vrijdag 11 november 1977 bleek mij dat een voorstel op deze grondslag door hen niet bij voorbaat van de hand werd gewezen. Derhalve heb ik diezelfde dag na zorgvuldige overweging van de inmiddels verkregen informatie een dergelijk voorstel aan de drie fractievoorzitters voorgelegd (bijlage II). Bij het schrijven aan de fractievoorzitters waarbij ik het voorstel aanbood, heb ik een korte toelichting gegeven.

In mijn gesprek met de fractievoorzitter van de P.v.d.A. was mij gebleken, dat hij strikt wenste vast te houden aan de bovenbedoelde desiderata en dat een voorstel waarin deze desiderata niet volledig zouden worden vervuld, door hem zou worden afgewezen. In mijn gesprek met de fractievoorzitter van C.D.A. was mij gebleken, dat een voorstel waarin de desiderata volledig zouden worden vervuld, in zijn fractie moeilijk zou liggen, doch misschien aanvaardbaar zou zijn indien aan C.D.A. de ministerszetel voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zou worden toegewezen in de plaats van de zetel voor Verkeer en Waterstaat.

Voor de fractievoorzitter van de P.v.d.A. was het voorstel aanvaardbaar mits een amendement werd aangebracht. Dit amendement betrof de bovenbedoelde ministerszetel; het C.D.A. zou volgens het amendement de zetel van Verkeer en Waterstaat verkrijgen, de P.v.d.A. de zetel van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De fractievoorzitter van het C.D.A. verklaarde het voorstel ongewijzigd aanvaardbaar. De fractievoorzitter van D'66 had bezwaren tegen het voorstel.

De drie fractievoorzitters verklaarden zich bereid het amendement van de fractievoorzitter van de P.v.d.A. dat tevens de bezwaren van D'66 zou onderwerpen, te zamen met mij te bespreken. In deze bespreking kwam vast te staan dat het amendement van de fractievoorzitter van de P.v.d.A. voor de fractievoorzitter van het C.D.A. niet aanvaardbaar was. Daarop heb ik met de drie fractievoorzitters unaniem moeten vaststellen dat omtrent de vorming van een kabinet van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 geen overeenstemming kon worden bereikt.

Naar aanleiding van persberichten heb ik op maandag 14 november 1977 tijdens de afzonderlijke gesprekken met de fractievoorzitters van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 meegedeeld zelf geen aanleiding te zien om de onderhandelingen die zouden moeten leiden tot een kabinet van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 te heropenen. Geen van de drie fractievoorzitters heeft het initiatief genomen terug te komen op de gezamenlijke conclusie van vrijdag 11 november 1977.

Daarop heb ik aan de fractievoorzitter van de P.v.d.A. gevraagd of voor de P.v.d.A. samenwerking met de V.V.D. aanvaardbaar zou zijn hetzij in een kabinet van P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en D'66 hetzij in een kabinet van P.v.d.A., V.V.D. en D'66 hetzij in een kabinet van P.v.d.A. en V.V.D. De heer Van Thijn heeft mij geantwoord dat de beide laatste varianten niet mogelijk waren gelet op de opstelling van de P.v.d.A. tegenover de kiezers. Een kabinet van P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en D'66 achtte hij bovendien onaanvaardbaar vanwege het ontbreken van een voldoende oppositie hetgeen hij een essentieel onderdeel acht van het parlementaire stelsel.

Ook de fractievoorzitter van D'66 deelde mij desgevraagd mede dat een kabinet van dergelijke samenstelling alleen dan gerechtvaardigd is als binnenlandse politieke tegenstellingen in het niet zouden vallen vergeleken met een gemeenschappelijke externe vijand. Een dergelijke situatie doet zich niet voor.

De fractievoorzitter van de V.V.D. deelde mij mede dat naar zijn mening een zo breed mogelijk samengesteld kabinet verre de voorkeur verdient boven enige andere oplossing. De fractievoorzitter van het C.D.A. heeft mij desgevraagd geantwoord aan een dergelijk kabinet te willen meewerken.

Vervolgens heb ik aan de fractievoorzitters van C.D.A., V.V.D. en D'66 de vraag voorgelegd of zij bereid zouden zijn mee te werken aan een kabinet

van C.D.A., V.V.D. en D'66. Voor de fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. zou een dergelijke samenwerking aanvaardbaar zijn. De fractievoorzitter van D'66 deelde mij mede dat D'66 aan een dergelijk kabinet geen medewerking zou kunnen geven omdat dit in strijd zou zijn met de opstelling van D'66 tegenover de kiezers.

Overeenkomstig de bij mijn optreden aangekondigde werkwijze heb ik daarna het onderzoek geopend naar de mogelijkheid van een kabinet van C.D.A. en V.V.D.

Na een vijftal besprekingen kon op maandag 21 november 1977 overeenstemming worden bereikt over een ontwerp-regeerakkoord dat de fractievoorzitters bereid waren in hun fracties te verdedigen. De tekst van het ontwerp-regeerakkoord heb ik bij schrijven van 22 november 1977 aan de fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. toegezonden; deze tekst is voorts gepubliceerd. Naar aanleiding van de bespreking in de beide fracties heeft op vrijdag 25 en zaterdag 26 november 1977 een uitvoerige gedachtenwisseling plaatsgevonden over opmerkingen en suggesties met betrekking tot het ontwerp-regeerakkoord. Het uiteindelijke resultaat van die gesprekken kon in de vorm van een herzien regeerakkoord op maandag 28 november 1977 aan de fracties worden voorgelegd (bijlage III). Het akkoord verkreeg de instemming van de beide fracties. De fractievoorzitter van het C.D.A. deelde mede dat enkele leden van zijn fractie hadden gesteld dat zij de totstandkoming van een kabinet op basis van dit akkoord niet wilden bevorderen maar ook niet wilden beletten en dat zij het kabinet na zijn totstandkoming in loyaliteit zouden beoordelen op zijn daden. Daarop heb ik in een bespreking op dinsdag 29 november 1977 met de fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. geconstateerd dat het herzien regeerakkoord tussen de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. was tot stand gekomen en dat op basis daarvan een parlementair meerderheidskabinet kon worden gevormd zijnde een kabinet steunend op beide bovengenoemde fracties die te zamen de meerderheid in de Tweede Kamer vormen.

Deze conclusie berust op de navolgende overwegingen. De verklaring van de fractievoorzitter van het C.D.A. houdt in dat zijn fractie – evenals de fractie van de V.V.D. – bereid is een parlementaire binding aan te gaan met een kabinet gevormd op basis van het herzien regeerakkoord. Constitutionele steun is toegezegd door de fracties als zodanig; de enkele leden die de totstandkoming van het kabinet niet willen bevorderen doch ook niet willen beletten, zijn deel blijven uitmaken van hun fractie en hebben zich hiervan niet afgescheiden. Een te vormen kabinet wordt dus gedragen door de fracties van C.D.A. en V.V.D., die te zamen de meerderheid in de Tweede Kamer vormen. Met de verklaringen van de fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. is komen vast te staan dat de aanvaarding van het herzien regeerakkoord door de fracties inhoudt dat op basis van dit regeerakkoord de vorming van een kabinet mogelijk is, dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden. Wat enkele leden van de C.D.A.-fractie hebben verklaard gaat verder dan een louter willen gedogen. Opmerking verdient in dit verband dat bij de kabinetsformatie in 1973 werd aanvaard, dat het louter willen gedogen reeds medebrengt dat een kabinet in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging zal ondervinden.

Ik heb daarom gemeend niet te moeten ingaan op een brief van de fractievoorzitter van de P.v.d.A. waarin hij tot de conclusie kwam dat was komen vast te staan dat het niet mogelijk is een parlementair meerderheidskabinet van C.D.A. en V.V.D. te vormen en dat in de aldus ontstane situatie de P.v.d.A. opnieuw bij de formatie van een kabinet betrokken zou moeten worden. Hij deelde mij daarbij mede dat de P.v.d.A. van harte zou meewerken aan heropening van het onderzoek naar de mogelijkheden van een parlementair meerderheidskabinet van P.v.d.A., C.D.A. en D'66. Op woensdag 30 november 1977 werd overeenstemming bereikt over de verdeling van de ministerszetels in de verhouding 10 C.D.A. en 6 V.V.D. en over de verdeling van de staatssecretariaten in de verhouding 9 C.D.A. en 5 V.V.D.

Op vrijdag 2 december 1977 zijn de besprekingen afgerond. Volledige overeenstemming werd bereikt over de toedeling van de ministerszetels als volgt:

C.D.A.: Algemene Zaken (Minister-President), Justitie, Financiën, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Landbouw en Visserij, Sociale Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Ontwikkelingssamenwerking, Wetenschapsbeleid.

V.V.D.: Binnenlandse Zaken (Vice-Minister-President), Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Wat de staatssecretariaten betreft werd een voorlopige toedeling gemaakt, onder vaststelling dat de definitieve toedeling eerst in een later stadium – het formatiestadium of eventueel na het optreden van het nieuwe kabinet – zal plaatsvinden, omdat de taakomschrijving en de keuze van de personen de instemming van de betrokken ministers behoort te hebben.

Voorts stelden de fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. vast, dat in het te vormen kabinet de heer Van Agt Minister-President en de heer Wiegel Vice-Minister-President zou zijn. Wat het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken betreft was de voorkeur dat dit zou ressorteren onder de Vice-Minister-President. Alvorens hieromtrent te beslissen zou overleg met de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen plaatsvinden. De fractievoorzitters besloten het thans bereikte totale akkoord in hun fracties te bespreken op 5 december 1977. Aan de overige fracties heb ik mededeling gedaan van het herzien regeerakkoord en van de voorgenomen verdeling van de ministersposten en de voorzitters van de fracties in de gelegenheid gesteld op 5 december 1977 aan mij kenbaar te maken de opstelling van hun fracties tegenover een kabinet-C.D.A./V.V.D. op grondslag van het regeerakkoord.

Op maandag 5 december 1977 heb ik ontvangen de fractievoorzitters van S.G.P., G.P.V. en DS'70. Zij hebben mij in uiteenlopende bewoordingen verklaard, dat zij een kabinet als bovenbedoeld constructief en positief tegemoet treden. De overige fractievoorzitters hebben mij telefonisch en/of schriftelijk van hun standpunt op de hoogte gebracht. De fractievoorzitters van P.v.d.A., P.P.R., C.P.N. en P.S.P. staan afwijzend tegenover een kabinet-C.D.A./V.V.D. De fractievoorzitter van D'66 verklaarde dat van de leden van zijn fractie volledige parlementaire steun aan zulk een kabinet niet te verwachten is. De fractievoorzitter van de Boeren Partij verklaarde een kabinet-C.D.A./V.V.D. positief tegemoet te treden. De desbetreffende brieven van de fractievoorzitters leg ik hierbij over (bijlagen IV t/m XII).

Voorts heb ik gesproken met de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen. Hij heeft mij meegedeeld dat hij met de toewijzing van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken aan de Vice-Minister-President kan instemmen.

De fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. hebben mij verslag uitgebracht van de besprekingen in hun fracties. Beide fracties hebben hun instemming betuigd met de bereikte overeenstemming. Hierop is door mij en de fractievoorzitters vastgesteld dat de fracties van C.D.A. en V.V.D. parlementaire binding aangaan met een kabinet op basis van het herzien regeerakkoord en samengesteld als boven bedoeld.

Mijn conclusie is dat de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden, mogelijk is. De fracties van C.D.A. en V.V.D. gaan politieke binding aan met een kabinet op basis van het herzien regeerakkoord. De omstandigheid dat enkele leden van de C.D.A.-fractie hebben verklaard dat zij het kabinet niet hebben willen bevorderen, doet hieraan niet af. Ook deze leden verzetten zich niet tegen de politieke binding van de fractie.

Ik moge u in overweging geven thans aan mr. Van Agt op te dragen een kabinet te vormen dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden.

Gaarne dank ik u voor het vertrouwen dat u in mij heeft gesteld.

Met gevoelens van zeer hoge achting,  
W. C. L. van der Grinten

**VOORSTEL VAN DE INFORMATEUR PROF. DR. W. C. L. VAN DER GRINTEN INZAKE DE SAMENSTELLING VAN HET TE VORMEN KABINET  
D.D. 10 NOVEMBER 1977**

**I. Samenstelling**

Minister-President,	P.v.d.A. (J. M. den Uyl)
Minister van Algemene Zaken	
Vice-minister-president,	
Minister van Justitie	C.D.A. (A. A. M. van Agt)
Minister van Buitenlandse Zaken	P.v.d.A. (M. van der Stoel)
Minister van Binnenlandse Zaken, tevens Minister voor Nederlands- Antilliaanse Zaken	C.D.A. (W. Aantjes)
Minister van Onderwijs en Weten- schappen	P.v.d.A. (J. A. van Kemenade)
Minister van Financiën	P.v.d.A. (W. F. Duisenberg)
Minister van Defensie	P.v.d.A. (A. Stemerding)
Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	P.v.d.A. (J. L. N. Schaefer)
Minister van Verkeer en Waterstaat	D'66 (H. J. Zeevalking)
Minister van Economische Zaken	C.D.A. (R. F. M. Lubbers)
Minister van Landbouw en Visserij	C.D.A. (R. J. H. Krusinga)
Minister van Sociale Zaken	C.D.A. (J. Boersma)
Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	C.D.A. (M. H. M. F. Gardeniers-Be- rendsen)
Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne	P.v.d.A. (W. Meijjer)
Minister voor Ontwikkelingssamen- werking	C.D.A. (H. J. Neuman?)
Minister voor Wetenschapsbeleid	D'66 (W. G. Beek)

**II. Toelichting bij het voorstel van de informateur van 10 november 1977**

Ter toelichting van dit voorstel diene het volgende. In het overleg dat in een voorafgaande formatiefase met de partijen is gevoerd is overeenstemming bereikt over de verdeling van de zetels tussen de samenwerkende partijen. In mijn voorstel is deze zetelverdeling ongewijzigd gebleven behoudens één uitzondering welke hieronder nader wordt toegelicht.

Over de personele samenstelling van het kabinet bestond geen overeenstemming. Door het C.D.A. waren onder meer als minister voorgedragen de heren Andriessen en Krusinga. Van de zijde van de P.v.d.A. was verklaard dat voor haar het opnemen van beide heren in het kabinet onaanvaardbaar was. In mijn voorstel heb ik de door de formateur Den Uyl voorgelegde personele samenstelling van het kabinet gevolgd behoudens wederom één uitzondering waarop hieronder wordt teruggekomen.

Een derde kwestie is de toewijzing van de zetels aan de personen die van het kabinet deel zouden uitmaken. In deze bestond tussen de P.v.d.A. en het C.D.A. een tweetal meningsverschillen. Het C.D.A. wenste dat de heer Andriessen het Departement van Economische Zaken toegewezen zou krijgen en dat de heer Van Agt, evenals in het voorgaande kabinet Minister van Justitie zou zijn. In het voorstel van formateur Den Uyl werd de heer Lubbers op het Departement van Economische Zaken gehandhaafd terwijl de heer Van Agt niet Minister van Justitie zou zijn doch wel aanvaardbaar zou zijn als Minister van Binnenlandse Zaken. Wat de toewijzing van de zetels betreft is in mijn voorstel de idee van de formateur gevolgd dat Economische Zaken zou worden toegewezen aan de heer Lubbers. Wat de bezetting van het Ministerie van Justitie betreft ben ik van oordeel dat deze post moet worden vervuld door de heer Van Agt waar het C.D.A. uitdrukkelijk heeft gesteld dat het zou

wensen dat de heer Van Agt dat departement zal beheren. In het kader van een samenwerking van partijen in een parlementair kabinet dat moet berusten op een vertrouwen dat ieder der partijen aan het kabinet geeft is moeilijk aanvaardbaar dat de eerste representant van een der partijen voor een bepaalde post door een der andere partijen zou worden afgewezen. Dit klemt te meer wanneer het een zetel betreft die in onderlinge overeenstemming aan deze partij is toegewezen. Het onaanvaardbaar verklaren houdt in dat van werkelijk onderling vertrouwen nauwelijks meer kan worden gesproken. Opmerking verdient voorts dat van de zijde van de P.v.d.A. de heer Van Agt aanvaardbaar werd geoordeeld als Minister van Justitie bij een andere formule omtrent de zetelverdeling.

Wat de personele samenstelling betreft wijkt mijn voorstel op één punt af van het voorgestelde dat de formateur Den Uyl ter tafel heeft gelegd. De naam van de heer Aantjes komt in het voorstel-Den Uyl niet voor. Mijn voorstel sluit aan bij een eerder gedane suggestie van de zijde van het C.D.A. omtrent de bezetting van Binnenlandse Zaken. In de toewijzing van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid en Milieuhygiëne is in zoverre wijziging gebracht dat de daarvoor genoemde personen zijn omgewisseld. De motieven voor deze omwisseling zijn dat het mede gelet op het abortusvraagstuk wenselijk lijkt dat de Departementen van Justitie enerzijds en Volksgezondheid en Milieuhygiëne anderzijds door personen van verschillende politieke richting worden bezet. In de tweede plaats dat met deze verwisseling wellicht een eenvoudige oplossing zou worden verkregen voor de controverse die zich bij de formatie-Den Uyl aftekende omtrent het staatssecretariaat bij het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Aan de voorzitters van de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 november 1977

Mijne heren,

Ik heb vastgesteld dat mijn voorstel inzake de samenstelling van het te vormen kabinet d.d. 10 dezer de instemming van het C.D.A. en van D'66 heeft verkregen doch door de P.v.d.A. is verworpen. De heer Terlouw heeft de aanvaarding van mijn voorstel gepaard doen gaan met een alternatief voorstel dat berust op een 7-7-1-verdeling waarbij het Departement van Justitie is toegedacht aan D'66.

In gesprekken met de fractievoorzitters van P.v.d.A. en C.D.A. is mij gebleken dat een voorstel op deze grondslag door hen niet bij voorbaat van de hand wordt gewezen. Bij deze besprekingen is mij voorts gebleken dat de fractie van de P.v.d.A. onverkort vasthoudt aan haar – ultimatieve – desiderata die in de toelichting op mijn voorstel van 10 dezer zijn gemeld en dat aan de zijde van het C.D.A. het toegeven aan deze desiderata – ook in een andere formule van de samenstelling van het kabinet – als moeilijk wordt ervaren.

Ingesloten doe ik u een voorstel toekomen dat op de bovengenoemde grondslag berust. In mijn uitwerking heb ik rekening gehouden met de reacties van de fractievoorzitters van P.v.d.A. en C.D.A.; de bovengenoemde desiderata van de P.v.d.A. zijn hierin gerespecteerd. Dit voorstel doe ik u na zorgvuldige overweging van al hetgeen mij in de laatste dagen door ieder van u is voorgehouden. Ik bedoel dit voorstel in beginsel als één ondeelbaar geheel.

Gaarne zal ik hedenavond omstreeks 6 uur een antwoord vernemen.

Met vriendelijke groet,  
W. C. L. van der Grinten

### **I. Samenstelling kabinet**

Minister-President,	
Minister van Algemene Zaken	P.v.d.A. (J. M. den Uyl)
Vice-Minister-President	
Minister van Binnenlandse Zaken	C.D.A. (A. A. M. van Agt)
Minister van Buitenlandse Zaken	P.v.d.A. (M. van der Stoep)
Minister van Justitie	D'66 (H. J. Zeevalking)
Minister van Onderwijs en Wetenschappen	P.v.d.A. (J. A. van Kemenade)
Minister van Financiën	P.v.d.A. (W. F. Duisenberg)
Minister van Defensie	P.v.d.A. (A. Stemerdink)
Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	C.D.A. (M. W. J. M. Peijnenburg)
Minister van Verkeer en Waterstaat	P.v.d.A. (nader te noemen)
Minister van Economische Zaken	C.D.A. (R. F. M. Lubbers)
Minister van Landbouw en Visserij	C.D.A. (R. J. H. Krusinga)
Minister van Sociale Zaken	C.D.A. (J. Boersma)
Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	P.v.d.A. (W. Meijer)
Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne	C.D.A. (M. H. M. F. Gardeniers-Be-rendsen)
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking	C.D.A. (nader te noemen, niet An-driessen)

### **II. Staatssecretarissen**

In een eerdere fase is genoemd een aantal van 16 staatssecretarissen, verdeeld 8 P.v.d.A., 7 C.D.A., 1 D'66. Bij deze verdeling was uitgegaan van 2 ministerszetels voor D'66; het uitgangspunt is thans anders. Vergroting van het aantal staatssecretariaten is m.i. op zichzelf niet wenselijk. Men zou intussen kunnen denken aan 2 staatssecretarissen bij Defensie, hetgeen bij handhaving voor het overige van de verdeling van de staatssecretariaten over de departementen, die eerder heeft plaatsgevonden, zou leiden tot 17 staatssecretariaten. De verdeelsleutel over de partijen zou dan kunnen worden 8 P.v.d.A., 7 C.D.A., 2 D'66. Als alternatieven zou gedacht kunnen worden aan 8-7-1, 7-6-2 of 7-6-1. Andere alternatieven komen mijns inziens niet in aanmerking. Over de personele verdeling zal ik gaarne met de fractievoorzitters nader overleg plegen. De verdeling van de departementen ligt in dit voorstel anders dan in het destijds getroffen akkoord, hetgeen medebrengt dat wellicht een iets andere verdeling van de staatssecretarissen de voorkeur verdient. Wij hebben hierover nog niet gesproken.

's-Gravenhage, 26 november 1977

**INHOUDSOPGAVE**

**I. Sociaal, economisch en financieel beleid**

- § 1. Algemeen
- § 2. De onderneming
- § 3. Zelfstandigen
- § 4. Regionaal beleid

**II. Welzijnsbeleid**

- § 1. Algemeen
- § 2. Onderwijs en vorming
- § 3. Milieu
- § 4. Burger en overheid; rechtsbescherming
- § 5. Veiligheid
- § 6. Emancipatie

**III. Internationaal beleid**

- § 1. Mensenrechten
- § 2. Ontwikkelingssamenwerking
- § 3. Europa
- § 4. Defensie

**IV. Diverse onderwerpen**

- § 1. Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening
- § 2. Grondbeleid
- § 3. Energie

**V. Abortus**



# I. SOCIAAL, ECONOMISCH EN FINANCIËEL BELEID

## § 1. Algemeen

1. Primaire doelstelling van het beleid van de Regering is het tegengaan van de verstoring van de Nederlandse economie door een tekort aan werkgelegenheid en een nog altijd te hoge inflatie. Hierbij moet over de kabinetsperiode heengekeken worden: in de jaren '80 wordt de structurele positie van de Nederlandse economie zwakker, met name door een vermindering van de aardgasbaten, een dan weer sterkere groei van het arbeidsaanbod en een sterkere vervangingsnoodzaak van de huidige produktie-apparatuur. De aanpak van het werkloosheidsprobleem dreigt dan nog moeilijker te worden. Het beleid in de kabinetsperiode moet zodanige uitgangsstellingen voor die jaren teweegbrengen, dat ook dan welvaart en welzijn kunnen worden gewaarborgd en er voldoende arbeidsplaatsen zullen zijn voor hen die kunnen en willen werken.

De optredende verschuivingen in het mondiale produktiepatroon – waardoor de ontwikkelingslanden meer kansen krijgen de levensomstandigheden van hun bevolking te verbeteren – vereisen daarbij voor Nederland een nadruk op hoogwaardige produktie in de secundaire en tertiaire sector, waardoor een sterke exportpositie kan worden verkregen, indien althans de concurrentiepositie voldoende sterk zal zijn. Op die wijze kan het draagvlak versterkt worden voor het collectieve voorzieningenniveau en worden mogelijkheden geschapen voor werkgelegenheid in de kwartaire dienstensector.

In het totaal van het beleid is uitgangspunt dat gestreefd wordt naar die vormen van economische en technologische expansie, die de mensen niet vervreemden van hun verantwoordelijkheid en die daarnaast voldoen aan vooraf te stellen eisen op het vlak van een goed beheer van de ons omringende natuur. Tegen die achtergrond dient aan de positie van economische en technologische vooruitgang geen overheersende betekenis te worden toegekend. Tevens moeten die vormen van expansie geen verrijking inhouden ten koste van het arme en zwakke in de wereldsamenleving.

2. In de kabinetsperiode moet – mede ten einde die uitgangspunten te bereiken:

- a. de werkloosheid (zonder conjuncturele component) worden teruggedrongen tot beneden 150 000,
- b. de inflatie verder worden teruggedrongen ten minste tot het peil van de Bondsrepubliek Duitsland, onze belangrijkste handelspartner,
- c. de economische kracht van en het vertrouwen in het Nederlandse bedrijfsleven worden versterkt, waardoor een verbeterde concurrentiepositie op binnen- en buitenlandse markten wordt bereikt,
- d. innovaties in de produktie van goederen en diensten worden bevorderd, met name ook uit een oogpunt van milieubeheer en van zuinig gebruik van schaarse grondstoffen en energie (bij voorbeeld research naar alternatieve energiebronnen),
- e. in het kader van een selectief groeibeleid zoals ontwikkeld in de Nota inzake de selectieve groei en met het oog op in de toekomst optredende schaarste aan grondstoffen en energie onderzoek naar grondstoffen- en energiebesparende technologieën worden bevorderd zowel binnen het economisch beleid als het wetenschapsbeleid.

3. Ten einde deze doeleinden gelijktijdig te realiseren, is een aanpak over een breed terrein noodzakelijk. Hiertoe dient:

- a. afremming van de stijging van de kosten van de produktie in de bedrijven plaats te vinden,
- b. de binnenlandse koopkracht te worden gehandhaafd,
- c. door investeringen zowel nieuwe en vervangende arbeidsplaatsen te worden gecreëerd als ook de concurrentiepositie van de bedrijven te worden versterkt,

d. de waarde en de betekenis van de verschillende collectieve voorzieningen voor het welzijn van de bevolking en voor het arbeidsplaatsenscheppend effect te worden afgewogen, met versterking van het draagvlak van deze voorzieningen,

e. intensivering van het arbeidsmarktbeleid (opleiding, herscholing, voorlichting, etc.) plaats te vinden, waardoor betere aansluiting van vraag en aanbod kan worden bereikt en het ontstaan van knelpunten kan worden voorkomen.

4. Randvoorwaarden voor het beleid worden gesteld door:

- a. behoud van een leefbaar land – milieu en welzijn,
- b. internationale solidariteit,
- c. het maximaal toelaatbare financieringstekort.

Op a en b wordt in andere paragrafen ingegaan.

Voorshands wordt uitgegaan van de norm van een financieringstekort niet groter dan 5% NI (incl. het zogenaamd aanvullend beleid: loonsubsidies, investeringsstimulering). Het maximaal toelaatbare financieringstekort wordt met nieuwe studies onderbouwd. Hierbij moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de betalingsbalans doordat het beleid zal resulteren in verhoogde investeringen met bijbehorende importstijging, met het teruglopen van de aardgasbaten en met handhaving van de verplichtingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking; een en ander zal de koerswaarde van de gulden beïnvloeden, terwijl zich thans een lagere economische groei aftekent. In deze studies worden ook de nieuwe meerjarenramingen betrokken.

Naast het maximaal toelaatbare tekort van 1981 worden voor de daarvoor liggende jaren aan de omstandigheden nu en hun ontwikkeling aangepaste maxima geformuleerd. Hierbij kan een tijdelijke uitzetting mogelijk zijn, wanneer dit bevorderlijk is voor de boven aangegeven doeleinden. Vertrouwd mag worden dat zulk een tijdelijke uitzetting zich zelf inverdiend.

5. Er is – gezien het voorafgaande – een samenhang tussen matiging van de nominale stijging van de particuliere inkomens en matiging in de groei der collectieve uitgaven. Naar gelang het beleid van inkomensmatiging slaagt, kan op het gebied van de collectieve uitgaven met minder matiging worden volstaan en omgekeerd. Handhaving van de individuele koopkracht dient in beginsel exclusief incidenteel te worden gezien, omdat anders de meeste mensen in inkomen achteruit zouden gaan. Deze doelstelling moet uit een oogpunt van inkomensbeleid gelden voor de lagere en zoveel mogelijk ook voor de middeninkomensgroepen – werknemers en zelfstandigen – tot ongeveer 2 x modaal loon (in 1977: circa f 50 000).

Voor de middeninkomensgroepen met name geldt dat met tal van regelingen gelegen in de tertiaire sfeer, samen met marginale belastingdruk en premies, cumulatieve effecten optreden, die in beschouwing genomen moeten worden in relatie met deze doelstelling. De post incidenteel moet – zeker bij een lage schatting van de initiële loonstijging – reëel worden ingeschat, dat wil zeggen een trendmatig niveau van 1 à 1,5%. Dit laat onverlet de noodzaak van verdere studie naar aard en samenstelling van deze post. Nagegaan moet worden op welke wijze de omvang zo beperkt mogelijk kan worden gehouden met inachtneming van het functionele karakter van een aantal oorzaken van incidentele loonstijging. Het bespreekbaar maken hiervan in het overleg op het niveau van bedrijf of bedrijfstak maakt het wellicht mogelijk te bevorderen, dat deze component wordt ingezet met het oog op een betere arbeidsverdeling. De Regering stelt een commissie in, die deze problematiek zowel voor de publieke sector als de particuliere sector zal onderzoeken en op basis daarvan voorstellen zal doen.

6. a. Ter versterking van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven zijn lastenverlichtende en investeringsstimulerende financiële impulsen nodig.

b. Het bereiken van de doelstelling van behoud van koopkracht impliceert dat in de jaren waarin geen of een geringe initiële loonstijging wordt voorzien de gezamenlijke druk van belasting- en premieverhogingen niet of nauwelijks mag toenemen. De betekenis hiervan is de aanvaardbaarheid van het afzien van initiële loonstijging te vergroten, terwijl bovendien het terugdringen van de incidentele looncomponent tot trendmatige verhoudingen wordt gesteund doordat minder aanleiding bestaat tot afwenteling. Weliswaar zal dit leiden tot een tijdelijke uitzetting van het actuele financieringstekort, maar dit zal tevens leiden tot inverdieneffecten van vergelijkbare grootte binnen enkele jaren waardoor het zicht blijft behouden op realisering van het normatieve financieringstekort aan het eind van de periode.

c. Aangezien voorts het structurele financieringstekort aan grenzen is gebonden dienen ombuigingen op het gebied van de collectieve uitgaven tot stand te worden gebracht. Hierbij zal het kabinet zich steeds rekenschap moeten geven van de effecten op bestaande en nieuwe maatschappelijke knelpunten. De Regering ontwerpt hiertoe – mede op basis van de in punt 4 vermelde studies – een evenwichtig en flexibel pakket van ombuigingen, waarbij de nadruk valt op overdrachtsuitgaven, en waarbij overheidsinvesteringen en materiële overheidsbestedingen zoveel mogelijk worden ontzien. Daarbij mogen de sociale minima niet worden aangetast. Inverdieneffecten worden hierbij in de beschouwing betrokken; eventueel meevallende ontwikkelingen kunnen bijdragen tot het eerder bereiken van de gestelde doeleinden en daarmee de ombuigingsproblematiek later verzachten. Het is echter nodig in het begin van de kabinetsperiode een in de tijd uitgezet plan van ombuiging op te stellen om in 1981 op de gestelde doelen uit te komen, met uitzicht op stabilisatie van belasting- en premiedruk in latere jaren. De sub 4) vermelde mogelijke tijdelijke uitzetting van het financieringstekort speelt bij het vaststellen van het tijdspad van de ombuigingen een essentiële rol.

In afwachting van bovenvermelde studies zal in het licht van het hierboven gestelde onder a, b en c na invulling van reeds voorgenomen 4 mld. ombuigingen voortvloeiend uit de 1%-operatie op korte termijn een additioneel pakket van enkele miljarden voorbereid moeten worden, dat afhankelijk van de mate van realisering van de beoogde inkomensmatiging slagvaardig moet kunnen worden ingezet. Met name moet hier gedacht worden aan de consequenties van een realistische raming van de post incidenteel, zoals omschreven in punt 5.

Bij het plan van ombuigingen dient het kabinet de bestaande taken kritisch te bezien op effectiviteit van uitvoering. Dit zal ook moeten leiden tot beperking van de groei van het totale overheidspersoneel mede in het licht van de afnemende groei van de bevolking. Waar nodig wordt de wetgeving aangepast; hierbij, en bij de organisatie van het bestuur moet doorzichtigheid voor burger en bedrijfsleven (vergunningprocedures!) richtsnoer zijn.

In het voetspoor van de commissie-Lamers zal voorts nader worden bezien in hoeverre naast volumebeperkende maatregelen ook verantwoorde bezuinigingen in de nominale sfeer bij de sociale voorzieningen mogelijk zijn zonder de inkomenspositie van degenen die deze voorzieningen nodig hebben aan te tasten; dit betreft met name de sociale minima.

7. Aangezien beperking van het aantal uitkeringsbehoevenden in het algemeen te verkiezen is boven maatregelen in de nominale sfeer, zal het kabinet met kracht streven naar vermindering van de bestaande discrepanties op de arbeidsmarkt. Hiertoe worden passende opleidings-, her- en bijscholingsmaatregelen genomen. De mobiliteit wordt ook anderszins bevorderd, met name in de sfeer van de pensioenrechten. Aan de toepassing van de richtlijnen passende arbeid wordt de hand gehouden.

Er is behoefte aan coördinatie-afspraken tussen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de organen in de sfeer van de arbeidsvoorziening, arbeidsomstandigheden en de bedrijfsgezondheidszorg.

8. Het programma voor humanisering van de arbeid wordt met kracht voortgezet. Het kabinet bevordert voorts in zijn beleid dat zwaar en onaangenaam werk, en zeker geestdodende arbeid, voor zover mogelijk wordt gemechaniseerd en, voor zover dat niet kan, wordt verricht onder zo gunstige werkomstandigheden en betere arbeidsvoorwaarden.

Uitgaande van de mondigheid van de werknemer worden de medezeggenschapstructuren versterkt. Niet alleen op nationaal niveau, maar ook in bedrijven en sectoren (en regio's) moet de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met name van de sociale partners voor voldoende werk gestalte kunnen krijgen. In dit verband kan de winst-werkrelatie aan de orde komen. Zolang het absolute tekort aan arbeidsplaatsen niet voldoende is teruggebracht, zal het beleid gericht moeten zijn op een verdeling van de beschikbare werkgelegenheid over meer personen, ten einde te bereiken dat ook voor thans werklozen zinvolle arbeid beschikbaar komt. Beschikbare produktiviteitswinst zal daarom in de komende jaren wellicht eerder omgezet moeten worden in arbeidstijdverkorting dan in toeneming van het reëel beschikbare inkomen. Mogelijkheden van vervroegde pensionering zullen hierbij worden onderzocht.

Het is in eerste aanleg de verantwoordelijkheid van de sociale partners om na te gaan in hoeverre beschikbare ruimte wordt aangewend voor wijzigingen in de verdeling van arbeid. De overheid zal hierbij stimulerend en ondersteunend optreden binnen de grenzen van het uitgavenbeleid.

Aan de jeugdwerkloosheid wordt ook in dit verband bijzondere aandacht gegeven, omdat het niet hebben van werk en het ontbreken van toekomstverwachtingen bij het doen van intrede in de maatschappij een essentieel tekort betekent in het welzijn van de mens.

In studie wordt genomen de mogelijkheid van fondsvorming, die de bedoeling heeft in het bedrijfsleven additionele werkgelegenheid te scheppen en/of meer zinvol werk mogelijk te maken. Bij het arbeidsvoorwaardenbeleid en het arbeidsplaatsenbeleid in de kwartaire sector zal de overheid zelf een meer leidende rol dienen te vervullen. Een en ander in nauw overleg met de betrokken organisaties van ambtenaren en medewerkers. Omtrent het arbeidsplaatsenbeleid zal advies aan de Raad van de Arbeidsmarkt worden gevraagd.

9. Het kabinet vertrouwt erop dat het georganiseerde bedrijfsleven zijn bijdrage aan de noodzakelijke beteugeling van de arbeidskostenstijging zal blijven leveren en daarmee ertoe zal blijven bijdragen de collectieve voorzieningen op peil te houden. Van overheidszijde zal ernaar worden gestreefd de thans ingezette vermindering van nominale stijgingen met kracht te blijven bevorderen, waartoe regelmatig overleg met het georganiseerde bedrijfsleven zal worden gevoerd. Het prijsbeleid zal daartoe worden voortgezet, met inachtneming van de rendementspositie van het bedrijfsleven en met speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf. Een en ander in samenhang met het structuurbeleid op het punt van de werkgelegenheid en dienstverlening. Kostenverlagingen moeten tijdig worden doorgegeven. Het beleid van matiging met betrekking tot de overheidstarieven zal worden voortgezet.

10. Het streven blijft gericht op rechtvaardiger inkomensverhoudingen, hetgeen te meer geboden is in een beleid tot inkomensmatiging. Daartoe worden met voortvarendheid nadere studies aangevat, zowel ter vergelijking van de secundaire met de primaire verdeling, als op het gebied van de tertiaire verdeling. De uitkomst van deze laatste verdeling – en niet het brutoinkomen – is immers maatgevend voor de bestedingsmogelijkheid en daarmee voor de wijze waarop men zijn bestaan kan inrichten. Bij de primaire verdeling moet echter verstarring ten gevolge van historische, doch inmiddels achterhaalde ontwikkelingen worden tegengegaan. Openbaarheid van functie-inkomens kan bijdragen tot beter inzicht en tot het tot stand brengen van gerechtvaardigde verhoudingen. Voorts dient ook de incidentele loonstijging naar aard en samenstelling in beschouwing te worden genomen, met het oog op haar functionaliteit voor een justere arbeidsverdeling. Het beleid tot matiging van inkomens dient alle inkomensgroepen – ook de niet-

c.a.o.-inkomens – te betreffen, met inachtneming uiteraard van de noodzaak van rendementsherstel. Daarbij zal in het kader van het matigingsbeleid van de hogere inkomens een reëel offer worden gevraagd. Het kabinet zal de noodzakelijke wettelijke regelingen ter zake bevorderen.

11. Naast en als onmisbare aanvulling op algemene maatregelen ter verbetering van de rendementpositie van het bedrijfsleven, waaronder ook – mede ten gevolge van de harde gulden noodzakelijk geworden – gerichte maatregelen ten aanzien van exportbevordering, zijn specifieke investeringsstimulansen nodig, gedifferentieerd onder andere naar regio en eventueel bedrijfstak. Daartoe is een spoedige behandeling van de WIR noodzakelijk. Bij overgang naar een zodanig premiestelsel in plaats van vermindering van fiscale winst door investeringsaftrek en vervroegde afschrijving – waarbij oplossingen moeten worden gevonden van knelpunten die een achteruitgang ten aanzien van de huidige situatie zouden betekenen – dienen objectieve criteria te worden gehanteerd, waarbij de uitvoering kan worden ingebed in het fiscale systeem.

Verfijningen, zoals voorzien in de WIR, en anderszins fiscale begunstigen dienen in ieder geval te worden aangebracht ten gunste van het midden- en kleinbedrijf, innovaties en milieu-investeringen. Voor zover bezwaren op grond van EG-verplichtingen een overgang naar een premiestelsel op onderdelen in de weg staan, dienen de desbetreffende huidige faciliteiten (zowel fiscale, als die van het regionale beleid) te worden gehandhaafd c.q. uitgebouwd. Gestreefd wordt naar onderlinge afstemming van SIR, WIR en IPR.

Arbeidsintensieve activiteiten zullen worden bevorderd o.a. in de sfeer van reparatie en onderhoud. Wijziging van de heffingsgrondslag van de premies voor de sociale verzekeringen ten gunste van arbeidsintensieve bedrijven wordt in studie genomen.

Bedrijven met groeimogelijkheden krijgen specifieke aandacht in het speerpuntenbeleid. Daarnaast wordt waar nodig bedrijfstaksgewijs een herstructureringsbeleid gevoerd. Steun aan bedrijven in moeilijkheden wordt primair gegeven in een bedrijfstaksgewijze aanpak; in bijzondere gevallen dienen de rentabiliteitsvooruitzichten van een afzonderlijk bedrijf bij een algemene verbetering van de concurrentiepositie mee in beschouwing te worden genomen («door het dal heen helpen»).

12. Er komt zo spoedig mogelijk een regeling voor de aanspraken van werknemers op vermogensaanwas van bedrijven. Voorgesteld zal worden deze regeling van toepassing te doen zijn vanaf 1 januari 1977. Voor zover het hier zal gaan over de niet aan individuele werknemers toegekende aanspraken, zullen de opbrengsten worden benut voor verbetering van pensioenaanspraken. Bij het ontwerpen van deze regeling wordt rekening gehouden met de effecten ervan op het algemene beleid ten aanzien van werkgelegenheid en ondernemingsklimaat, met de verhouding tot bestaande winstdelingsregelingen en met de uiteenlopende mogelijkheden per bedrijfstak.

13. Aan de hand van de uitkomsten van de inmiddels verrichte studies over een herziening van de successierechten, de vermogensbelasting en een vermogenswinstbelasting in hun onderlinge samenhang zal het kabinet voorstellen van wet voorbereiden. Invoering van een vermogenswinstbelasting wordt overwogen indien de opbrengst ervan aanzienlijk hoger zal zijn dan de daarmee gemoeide perceptiekosten. Die vermogenswinstbelasting, betrekking hebbend op onroerend goed en effecten, zal de waardevermindering tot voorwerp hebben die natuurlijke personen realiseren. De te belasten waardevermindering zal worden gecorrigeerd voor inflatie en vermogensverliezen. De belastingvrije voet in de vermogensbelasting wordt, rekening houdend met de inflatie, verhoogd. Bijzondere vrijstellingen zijn noodzakelijk voor bedrijfsvermogen van zelfstandigen, ook bij beëindiging van het bedrijf, en voor degenen die wel vermogen bezitten, doch geen of onvoldoende pensioenrechten hebben.

## § 2. De onderneming

1. De onderneming dient niet louter te functioneren als een organisatie die zich ten doel stelt zoveel mogelijk winst te maken (al komt die winst via de belastingen voor een groot deel aan de gemeenschap ten goede). De onderneming dient een positieve bijdrage te leveren aan de maatschappij door goederen en diensten voort te brengen die van maatschappelijk nut zijn. Zij behoort naar vermogen bestaanszekerheid en ontplooiingskansen te bieden aan allen die in de onderneming werkzaam zijn. De belangen die verscheidene groepen bij de onderneming hebben, moeten op evenwichtige wijze worden gediend. Hierbij gaat het om de medewerkers, de kapitaalverschaffers, degenen die met leidinggevende taken zijn belast, leveranciers, afnemers, en ook de gemeenschap, in het bijzonder die van de regio waarin de onderneming functioneert.

2. Om tot uitdrukking te brengen dat de onderneming inderdaad een werkgemeenschap is, althans behoort te zijn, is het geboden aan de werknemers een ruime mate van medezeggenschap toe te kennen. Met de Wet op de ondernemingsraden van 1971 bevindt Nederland zich reeds binnen de Europese Gemeenschap in een voorhoede positie. Toch is het gewenst de in die wet voorziene medezeggenschap een royale uitbreiding te geven. Daarom neemt het kabinet het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp 13 954 (Herziening van de Wet op de Ondernemingsraden) voor wat betreft de aan de ondernemingsraad toe te kennen bevoegdheden in hoofdzaak over. Daarenboven zal aan die bevoegdheden nog enige verruiming worden gegeven en zal de rechtspositie van de leden van de ondernemingsraad worden versterkt.

3. Voor wat betreft het functioneren van de ondernemingsraad zal het kabinet zich nader op het wetsontwerp beraden. De thans in het ontwerp voorgeschreven procedures zijn ingewikkeld en maken het stelsel voor de praktijk moeilijk hanteerbaar. Het verdient de voorkeur dat de ondernemingsraad alleen uit gekozen leden bestaat en dat de ondernemer derhalve in de raad geen stemrecht heeft. Maar dat mag niet met zich brengen dat de ondernemer en de ondernemingsraad twee tegenover elkaar staande partijen worden. Een dergelijke ontwikkeling zou het belang van geen der bij de onderneming betrokkenen dienen. Het kabinet zal daarom een samenstel van bepalingen ontwerpen die enerzijds recht doet aan de in werknemerskringen levende wens naar verzelfstandiging van de ondernemingsraad en anderzijds het functioneren van de raad in samenspraak met de ondernemer bevordert.

4. Aan de hand van het daarover gevraagde SER-advies zal een regeling worden ontworpen tot verlening van gelijkwaardige medezeggenschap aan werknemers in kleine ondernemingen (met minder dan 100 werknemers). De Wet op de ondernemingsraden zal worden verwijfd in die zin dat ook overheidsbedrijven en -instellingen daaronder komen te vallen en wel voor de gevallen waarin deze werknemers op arbeidscontract hebben met wie geen georganiseerd overleg volgens de Ambtenarenwet verplicht is.

5. Aan de SER zal advies worden gevraagd over het verlenen aan het bijzonder onderwijs van een vrijstelling gedurende een periode van ten minste twee jaar van de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad.

6. Taak en bevoegdheden van de ondernemingsraden ten aanzien van de samenstelling van toezichthoudende colleges van rechtspersonen die een onderneming in stand houden, zullen nader worden overwogen. Hieromtrent zal een advies worden gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad. Daarbij zal worden verzocht de ervaringen opgedaan met de zgn. structuurwet te evalueren en een oordeel te geven over vervanging van het huidige stelsel van verkiezing van commissarissen in grote n.v.'s en b.v.'s door een systeem van directe verkiezing door aandeelhouders en werknemers ( $\frac{1}{3}$ ,  $\frac{1}{3}$ ,  $\frac{1}{3}$ ). Ook zal deze adviesaanvraag betrekking hebben op andere rechtspersonen die een onderneming in de zin van de Wet op de ondernemingsraden in stand houden.

7. Het kabinet zal bevorderen dat het Europees Sociaal Handvest zo spoedig mogelijk wordt geratificeerd. Bij gelegenheid van die ratificatie zal wetsontwerp 10 111 betreffende werkstaking worden ingetrokken. Na de afsluiting van het lopende overleg met de ambtenarenorganisaties ter zake, zal het kabinet voortzetting mogelijk maken van de parlementaire behandeling van wetsontwerp 10 001 tot opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren. Het kabinet zal zich erover beraden hoe het best kan worden voldaan aan de in het nabije verleden bij herhaling geuite wens wijziging te brengen in de organisatie van de rechtspraak in stakingszaken. Hierover zal een advies worden ingewonnen bij de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie.

### **§ 3. Zelfstandigen**

1. De Regering bevordert een klimaat, waarin de zelfstandigen hun belangrijk werk zo goed mogelijk kunnen verrichten. Het bestaan van gezonde middelgrote en kleine bedrijven is van belang voor onze gehele maatschappij. Deze bedrijven leveren een belangrijk deel van de werkgelegenheid en bieden een goed arbeidsklimaat. Het bestaan ervan is van zodanige betekenis voor de gehele samenleving, dat het beleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf geïntegreerd moet zijn in het gehele regeringsbeleid.

Het fiscaal beleid voor zelfstandige ondernemers wordt afgestemd op de drie functies van het ondernemersinkomen: consumptie, investering, reservering. Het fiscaal winstbegrip wordt aangepast aan de bijzondere functie van het ondernemersinkomen. In afwachting van een aanpassing van het fiscaal winstbegrip wordt een rechtvaardige zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting gehanteerd. Het beleid zal erop gericht zijn voor zelfstandigen een inkomensontwikkeling mogelijk te maken die in beginsel gelijkwaardig is aan die van de werknemers. Een goede regeling voor bedrijfsbeëindiging is gewenst. De mogelijkheid wordt bezien de regels voor de WWV ook op ex-zelfstandigen toe te passen.

2. Verbetering van de structuur van het midden- en kleinbedrijf zal worden nagestreefd door middel van herstructurerings- en innovatiebeleid, door uitbouw van onderzoek- en adviesdiensten en bedrijfsontwikkelingshulp, door verruiming van de garantiekredietmogelijkheden, door coördinatie en subsidiëring van het cursorisch middenstandsonderwijs en door bevordering van opleiding en scholing van vakkrachten. Ten aanzien van de overbrugging van problemen voor bedrijven bij stadsvernieuwing zullen speciale regelingen worden getroffen.

3. De Regering kent aan de land- en tuinbouw grote waarde toe. Instandhouding van een modern en goed uitgerust agrarisch productie-apparaat acht zij noodzakelijk om in de toekomst over voldoende en betaalbaar voedsel te kunnen beschikken, maar ook omdat deze bedrijfstak een belangrijke bijdrage levert aan de werkgelegenheid en daarenboven door de export een groot aandeel heeft in de ontwikkeling van onze betalingsbalans. In de land- en tuinbouw dient zoveel mogelijk werkgelegenheid behouden te blijven. De specifieke problemen waarmee het agrarisch bedrijfsleven te kampen heeft, vereisen een adequaat en doelgericht nationaal en Europees beleid. De doelstellingen en instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EG dienen als basis en uitgangspunt voor het landbouwbeleid te blijven gehandhaafd en waar mogelijk te worden verbeterd en versterkt.

4. Het structuurbeleid in de visserij is – mede in EG-verband – gericht op het behoud en de concurrentiekracht van de Nederlandse visserij en aanverwante bedrijven. Gewaakt zal worden tegen elke vorm van concurrentievervalsing tussen de EG-lid-staten. Het beleid zal gericht zijn op de toewijzing van voor ons land passende vangstquota en vangstmogelijkheden binnen het kader van internationaal vast te stellen vangstbeperking.

## § 4. Regionaal beleid

1. De economische achterstand in bepaalde regio's van ons land is onaanvaardbaar groot. Een eerste voorwaarde voor het inlopen van deze achterstand is een krachtig en slagvaardig landelijk werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast is een aantal speciale maatregelen voor de meest achtergebleven delen van de noordelijke, oostelijke en zuidelijke regio's gewenst. Een spoedige behandeling van de Nota Regionaal Beleid is wenselijk.

2. Het regionaal beleid behoort in te spelen op de positieve ontwikkelingen in de betrokken regio's, terwijl de specifieke problemen van de grensregio's slagvaardig aangepakt zullen worden. Daartoe wordt de samenwerking van de zwakke regio's met aangrenzende gebieden in Duitsland en België, vooral met het oog op het door de EEG te voeren regionaal beleid, bevorderd.

3. Ook terwille van een evenwichtige spreiding van de werkgelegenheid zal het beleid tot spreiding van rijksdiensten worden voortgezet. Daarbij zal, met inachtneming van het eerder uitgestippelde beleid, een sterke nadruk worden gelegd op nieuwe overheidsdiensten en -bedrijven en op dependances van bestaande diensten en bedrijven.

## II. WELZIJSBELEID

### § 1. Algemeen

1. De Regering beschouwt de zorg voor het welzijn van de mens als een centraal onderwerp in haar beleid. Het welzijnsbeleid dient gericht te zijn op verhoging van de kwaliteit van het bestaan, waarbij voorrang wordt gegeven aan het verbeteren van de leefomstandigheden waarin de zwakkeren in onze samenleving verkeren.

Het welzijnsbeleid geeft specifieke aandacht aan groepen in achterstandsituaties zoals langdurig werklozen, buitenlandse werknemers, gehandicapten en culturele minderheden. Zorgvuldig zal daarbij worden gewaakt tegen maatschappelijk isolement van deze groepen.

Voorzieningen ten behoeve van bevolkingsgroepen als gehandicapten en bejaarden zullen erop gericht moeten zijn hen zo volledig en langdurig als mogelijk is zelfstandig aan het maatschappelijk leven te laten deelnemen.

2. Voortgang zal worden gemaakt met het tot stand brengen van een kaderwet voor het specifieke welzijn.

3. Bij het vervullen van taken in de maatschappelijke en sociaal-culturele sfeer wordt recht gedaan aan de betekenis van levens- en wereldbeschouwing. Met inachtneming van waarborgen voor doelmatigheid, kwaliteit en democratisering van dit werk ondersteunt de overheid het particulier initiatief in de zin van zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Vrijwilligerswerk is belangrijk.

4. Het is van belang dat degenen te wier behoefte geheel of gedeeltelijk door de overheid gefinancierde instellingen en organisaties in de maatschappelijke en sociaal-culturele sfeer werkzaam zijn als ook de medewerkers van die instellingen en organisaties meer bij het beleid en beheer daarvan worden betrokken, zulks met inachtneming van het doel en de identiteit van die instituties (te denken valt aan ziekenfondsen, instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en woningbouwcorporaties).

5. Inspraak van de bevolking in de wijk of de gemeente ten aanzien van de totstandkoming van welzijnsvoorzieningen wordt bevorderd. De regeling daarvan wordt aan de gemeenten overgelaten.

6. Overheid en bedrijfsleven moeten zich inzetten voor het beschermen van de belangen van de consument. Goede en ter zake dienende voorlichting, zowel door de producenten als door onafhankelijke organisaties, is nodig. Het werk van de onafhankelijke consumentenorganisaties verdient steun van de overheid. Een herziening van de Warenwet wordt be-



vorderd. Nadere voorschriften omtrent de aanduiding van o.m. hoeveelheid en hoedanigheden van in de handel gebrachte produkten zijn gewenst. De consument behoeft bescherming tegen agressieve verkoopmethoden en misleidende reclame.

7. Verslaafden aan alcohol en drugs behoeven hulp. De op de verlening daarvan afgestemde voorzieningen moeten worden uitgebreid.

## **§ 2. Onderwijs en vorming**

1. Het onderwijsbeleid zal gericht zijn op het zoveel mogelijk opheffen van achterstanden en op verbetering van onderwijskansen voor iedereen.

2. In het onderwijsbeleid zullen de eigen aard zowel van het openbaar als van het bijzonder onderwijs worden gewaarborgd. Ter zake van het bijzonder onderwijs blijft de vrijheid van richting, stichting en inrichting gegarandeerd. De verdere ontwikkeling van onderwijs en vorming zal zodanig plaatsvinden dat openbaar en bijzonder onderwijs daarin in gelijkwaardigheid kunnen bijdragen.

3. De integratie van kleuter- en lager onderwijs dient uitgangspunt te zijn van nieuwe wetgeving met betrekking tot het basisonderwijs. De kwalitatieve verbetering van de opleidingen voor onderwijzers(essen) en kleuterleiders(ers) zal met kracht bevorderd worden.

4. Het kabinet zal bevorderen dat, naast de thans in gang gezette experimenten middenschool, alternatieve experimenten (onder andere 11–14-jarigen) zullen plaatsvinden. Evaluatie van de experimenten zal geschieden door onafhankelijke wetenschappelijke instituten. Op de uitkomsten van de experimenten mag in het beleid niet worden vooruitgelopen.

5. De ontwikkeling van het voortgezet onderwijs zal, binnen de bestaande structuren, met kracht bevorderd worden. Gestreefd zal worden om knelpunten in dit onderwijs weg te nemen.

6. De aansluiting basisschool–voortgezet onderwijs moet worden verbeterd. Gezocht wordt naar mogelijkheden om het minimumeindniveau van de leerstof van het primair onderwijs vast te leggen.

7. Verbetering van de positie van het gehele buitengewoon onderwijs krijgt bijzondere aandacht.

8. Bij het tot stand komen van een wettelijke regeling met betrekking tot de verzorgingsstructuur – waaronder de schoolbegeleidingsdiensten – zullen de eigen verantwoordelijkheid van de scholen en de vrijheid van inrichting in het bijzonder onderwijs worden gewaarborgd.

9. Het onderwijsstimuleringsbeleid ten behoeve van leerlingen in een achterstandssituatie wordt voortgezet en zo mogelijk uitgebreid, waarbij onderzoek naar nadere criteria wordt ingesteld en wetgeving ter zake wordt bevorderd.

10. Verschraving van onderwijsvoorzieningen op het platteland zal zoveel mogelijk worden tegengegaan.

11. De ontwikkeling van een open bestel van onderwijs en vorming van volwassenen wordt met kracht bevorderd. Nadere uitwerking van het recht op wederkerend onderwijs is nodig.

12. Bij het openbaar en bijzonder onderwijs moeten meer mogelijkheden komen tot inspraak van betrokkenen. Bij het openbaar onderwijs moeten ouders en leerkrachten meer bevoegdheden krijgen. Het instellen van bestuurscommissies ex artikel 61 gemeentewet dient gestimuleerd te worden.

13. a. Samenwerking c.q. integratie van vormingswerk voor werkende jongeren en overig beroepsonderwijs (al of niet als dag- of part-time opleiding) zal naast de samenwerking c.q. integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs bevorderd worden,

b. Na en in aansluiting op het vierjaren l.b.o. zal, naast de verbreding van en de differentiatie binnen het m.b.o., vervolg-beroepsonderwijs gerealiseerd worden, waarbij bijzondere aandacht aan de beroepsopleiding zal worden besteed. Het onder a genoemde onderwijs zal hiervan deel kunnen uitmaken.

14. Voor de voorgenomen uitbreiding van de nieuwe lerarenopleiding zal zodanige ruimte gevonden dienen te worden, dat de capaciteit van de bestaande opleidingen niet behoeft te worden aangetast en dat ook een latere start van de part-time opleiding (na 1980) gerealiseerd kan en zal worden.

15. Onderzocht zal worden of en op welke wijze aan het bijzonder onderwijs, naast de vergoeding voor de administratiekosten, middelen ter beschikking kunnen worden gesteld voor het beheer van dat onderwijs en ter versterking van de deskundigheid van het bestuur.

16. Regionale culturen worden door de overheid in hun eigenheid erkend en gesteund, waarbij de Friese cultuur met name door de eigen taal een bijzondere plaats inneemt.

17. De instandhouding van een onafhankelijke en pluriforme pers is van groot belang voor de samenleving en voor het functioneren van de democratie.

18. Het kabinet zal bevorderen dat wetsontwerp 14 486 met spoed in die zin wordt gewijzigd dat alleen de zogenaamde eerste ontkoppeling wordt voorgesteld.

19. Actieve sportbeoefening is van groot belang voor de volksgezondheid en voor de besteding van vrije tijd. Daarom bevordert de overheid, in samenwerking met de particuliere organisaties, de inrichting van voorzieningen voor recreatieve sport.

### § 3. Milieu

1. Ter wille van een goed milieubeheer houdt het beleid op het terrein van industrie, energie, bouw, landbouwstructuur, verkeer en recreatie ter dege rekening met de gevolgen voor de omgeving. Daartoe wordt onder meer gebruik gemaakt van openbare milieueffectrapportage. Normstelling is een essentiële voorwaarde om te komen tot een goed en doorzichtig milieubeleid; het geeft rechtszekerheid aan de industrie en een toetsingsinstrument aan de lagere overheden. Zo spoedig mogelijk dient, voor die onderdelen van het milieubeleid waar zulks mogelijk is, tot normstelling te worden overgegaan. Voor de gebieden waar dit nog niet mogelijk is, dient daartoe strekend onderzoek gestimuleerd te worden. Bij afwezigheid van een goede normstelling zullen het principe van «best practicable means» en het «stand-still» principe kunnen worden toegepast.

2. Een goed beleid kan niet tot stand worden gebracht zonder een adequate wetgeving. Een milieukaderwet dient tot stand te worden gebracht. Een wet op de bodembescherming is nodig.

Bij het uitgeven van vergunningen in het kader van de bestaande milieuwetgeving dient een kritisch beleid te worden gevoerd. Effectief moet worden opgetreden tegen degenen die zonder voldoende vergunningen activiteiten ontplooiën. De stroomlijning van de vergunningsprocedures en de bekorting van tijdsduren daarvan dienen een hoge prioriteit te hebben.

3. De ontwikkeling van grondstof- en energiebesparende technologieën wordt mede gericht op het tot stand komen van schone industriële processen.

4. Vaststelling, zo mogelijk in Europees verband, van randvoorwaarden, die bij bedrijfsinvesteringen niet mogen worden overschreden, is nodig.

Zo mogelijk in Europees overleg zal een beleid tot reiniging van het Nederlandse milieu – met name de Rijnproblematiek verdient aandacht – binnen tien tot vijftien jaar worden ontworpen en uitgevoerd, waarbij de werkgelegenheid niet veronachtzaamd mag worden.

De Regering zet zich in voor een krachtige aanpak van de internationale samenwerking inzake het milieubeleid.

5. De voorlichting met het oog op een verantwoord milieubeleid wordt verbeterd, met behulp van de massamedia, doelgerichte groepsvoorlichting en verschillende onderwijsvormen.

6. Bij nog te nemen beslissingen met betrekking tot de Waddenzee en andere natuurgebieden, waarvan Biesbosch en Geuldal voorbeelden zijn, blijft het behoud als onvervangbaar natuurgebied zowel uitgangspunt als einddoel.

#### **§ 4. Burger en overheid; rechtsbescherming**

1. De overheid is dienstbaar aan de burgers, in het bijzonder aan de zwaksten onder hen. De overheid zal regels moeten stellen die voorkomen dat de vrijheid van de één de vrijheid van de ander in gevaar brengt en regels die de burgers beschermen tegen de overheid.

2. Er komt een ombudsman tot wie burgers die zich door de overheid tekort gedaan achten zich kunnen wenden.

3. De persoonlijke levenssfeer wordt gewaarborgd en beschermd. Zo spoedig mogelijk worden een of meer ontwerpen van wet opgesteld en ingediend in aansluiting op het eindrapport van de Staatscommissie Bescherming Persoonlijke Levenssfeer in verband met persoonsregistraties.

4. In de leemten in de rechtshulp aan hen die in onze gecompliceerde maatschappij niet tot hun recht kunnen komen en aan hen die in aanraking zijn gekomen met de strafwet zal zoveel mogelijk worden voorzien.

5. Decentralisatie zal worden bevorderd; daartoe zal de centrale overheid ernaar streven taken aan lagere publiekrechtelijke lichamen over te dragen.

#### **§ 5. Veiligheid**

1. Te zorgen voor veiligheid behoort tot de eerste taken voor de overheid. De voortgaande toeneming van het aantal misdrijven geeft reden tot verontrusting, in het bijzonder de stijging van de delicten waaraan geweld te pas komt, zeker waar het gaat om het gebruiken van of dreigen met vuurwapens. Het optreden van de overheid hiertegen dient beheerst te zijn en zonder krampachtigheid, maar ook beslist en zonder weifeling. Van het verhogen van strafbedreigingen valt in het algemeen geen verbetering te verwachten, wel van het uitbreiden en het versterken van de politie. Het beleid zal erop gericht zijn tijdens de komende kabinetsperiode de onderbezetting van de politie op te heffen, terwijl in aansluiting daarop de organieke sterkte zal worden vergroot. Tevens zullen kwalitatieve maatregelen worden genomen: verbetering van opleiding en begeleiding van politieambtenaren en taakverbreding naar maatschappelijke dienstverlening.

2. De korpsen van rijks- en gemeentepolitie moeten worden verenigd tot één Nederlandse politie, bestaande uit provinciale eenheden en landelijke diensten. Daartoe is een nieuwe politiewet nodig. De voorbereiding daarvan wordt voortgezet op basis van de afspraken die bij de behandeling van de Nota vraagpunten herziening Politiewet met de Tweede Kamer zijn gemaakt. Mocht evenwel komen vast te staan dat de bestuurlijke reorganisatie, waarmee de herziening van het politiebestedel verbonden is, langer zal uitblijven dan ten tijde van de behandeling van die nota werd verondersteld, dan zal de Regering in overleg treden met de Kamer om het gestelde doel: opheffing van de versnippering van het politieapparaat onder veiligstelling van democratische controle op het functioneren van de politie, op andere wijze te verwezenlijken.

3. Aan de positie van slachtoffers van delicten wordt meer aandacht geschonken.

4. Een nieuwe wettelijke regeling van de bevoegdheden van particuliere bewakings- en veiligheidsdiensten is gewenst.

5. Om paal en perk te stellen aan het toenemend stropen van wild worden de velddetachementen van de politie versterkt.

6. De Regering zal maatregelen nemen ter beteugeling van de gewelddadigheden op en om sportvelden en in verband met sportevenementen (bij voorbeeld vernielingen in treinen).

7. Duizenden vinden jaarlijks de dood in het wegverkeer, tienduizenden lopen er min of meer ernstige verwondingen op. Dat maakt het onder andere nodig het onderwijs in en de voorlichting over het verkeer te intensiveren, in woonwijken meer gebieden te maken waar auto's niet dan wel alleen zonder vaart mogen rijden en het toezien op de naleving van verkeersgedragsregels te verscherpen. Bij de bestrijding van de verkeersonveiligheid

blijven maatregelen van infrastructurele aard van belang. Een positieve mentaliteitswijziging van de weggebruiker dient in het belang van onze verkeersveiligheid gestimuleerd te worden.

## **§ 6. Emancipatie**

1. Het beleid zal erop gericht zijn de vrouw volledig de kans te geven zich te ontplooiën, haar mogelijkheden te vergroten om kansen te benutten, haar zelf te laten bepalen op welke wijze zij haar talenten wil gebruiken, door onder meer speciaal aandacht te besteden aan studie- en beroepenvoorlichting, de mogelijkheden op her- en bijscholing te vergroten en aandacht te besteden aan een verantwoorde kinderopvang. Activiteiten van vrouwenorganisaties worden waar mogelijk gesteund.

2. Waar nodig zal wetgeving ter opheffing van discriminatie die belemmerend werkt op de emancipatie, ter hand worden genomen. Bezien zal worden op welke onderdelen van sociale en belastingwetgeving individualisering het emancipatiebeleid kan ondersteunen.

3. Aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheden voor deeltijdarbeid. Bij het aanstellingsbeleid van de overheid wordt een voorbeeld gegeven met betrekking tot het realiseren van gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle functies.

4. Ongerechtvaardigde verschillen in rechtspositie tussen verschillende samenlevingsvormen worden weggenomen.

5. Bij het onderwijs zal begrip en deskundigheid van de leerkrachten met betrekking tot emancipatie, rolverandering man en vrouw en rolbepaaldheid bij studiekeuze worden bevorderd.

6. Het kabinet zal een bewust emancipatiebeleid voeren als geïntegreerd onderdeel van het algemeen beleid, waarbij aandacht zal worden gegeven aan de voorstellen van de Emancipatiecommissie.

## **III. INTERNATIONAAL BELEID**

### **§ 1. Mensenrechten**

1. De Regering blijft zich inzetten voor de bescherming en de versterking van een internationale rechtsorde waarbinnen de vrije geestelijke en maatschappelijke ontplooiing van alle mensen met kracht worden bevorderd, zonder onderscheid naar geestelijke overtuiging, nationaliteit, ras, huidskleur, geslacht, taal of maatschappelijke positie.

2. De Regering spant zich in voor de eerbiediging en waarborging van de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers, waar ook ter wereld en verwerpt iedere vorm van discriminatie. In de noodzakelijke omgang en samenwerking met totalitaire en niet-democratische landen worden deze zaken aan de orde gesteld, waar mogelijk in gezamenlijk optreden met onze partners en bondgenoten.

3. Nederland veroordeelt de apartheidspolitiek in Zuid-Afrika. De Regering ijvert in de Verenigde Naties en in de Europese Economische Gemeenschap voor de totstandkoming en naleving van maatregelen, afgestemd op het doel om beëindiging van apartheid en onderdrukking te bewerkstelligen. Zij doet alles wat in haar vermogen ligt een oplossing langs vreedzame weg te bereiken. Uit hoofde van haar eigen verantwoordelijkheid verleent de Nederlandse overheid geen medewerking door exportkredietgaranties en exportvergunningen ten behoeve van transacties met Zuid-Afrika voor strategisch materieel.

### **§ 2. Ontwikkelingssamenwerking**

1. Een omvang van de ontwikkelingshulp ter grootte van 1,5% van het netto nationaal inkomen in de komende kabinetsperiode wordt als een mini-

mum beschouwd. Naast de reeds bestaande toerekeningen van uitgaven die niet voldoen aan de voor ontwikkelingshulp in eigenlijke zin in OESO-verband gestelde normen (Official Development Assistance) worden geen nieuwe posten van oneigenlijke aard onder het plafond van uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gebracht; verschuivingen in toerekeningen blijven mogelijk. Er zal naar worden gestreefd het aandeel van de kapitaalmarktmidelen onder het plafond geleidelijk aan terug te brengen en de ruimte voor rentesubsidies onder het plafond in fasen in te krimpen.

2. De bilaterale hulp wordt geconcentreerd op die landen die onze hulp het meest nodig hebben en die zich inzetten voor de ontplooiing van hun bevolking, in het bijzonder van de armsten alsmede op die landen waarmee Nederland bijzondere betrekkingen onderhoudt. Daarbij wordt met de beschikbaarheid van bijzondere kennis van en ervaring met specifieke problemen van ontwikkelingslanden ter wille van de effectiviteit van de hulp rekening gehouden. Bijzondere aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van de hulpverlening en aan verbetering van de evaluatie van de uitvoering van Nederlandse projecten.

3. Ten einde de allerarmsten in de samenleving te bereiken, wordt bijzondere aandacht besteed aan de kleinschalige landbouw en nijverheid en aan het maatschappelijk functioneren van de vrouw. Hierbij kunnen de activiteiten van overheid, bedrijfsleven en particuliere organisaties elkaar aanvullen. Het kabinet zal aan het werk van de particuliere organisaties een ruimere plaats geven in het ontwikkelingsbeleid.

4. De Regering streeft naar structurele verbeteringen in het geheel van de betrekkingen met de ontwikkelingslanden, waardoor zij in staat worden gesteld op basis van gelijkwaardigheid deel te nemen aan het internationale economische verkeer.

### **§ 3. Europa**

1. De Regering streeft naar versterking en verdieping van de Europese Gemeenschap. De vorming van een economische en monetaire unie blijft doelstelling.

2. De Regering is bereid nationale bevoegdheden over te dragen aan de instellingen van de Gemeenschap, waarbij gewaarborgd dient te zijn dat het Europese Parlement daarop democratische controle kan uitoefenen. De regering zal de versterking van de bevoegdheden van dit parlement bevorderen en zich ervoor inzetten om de voor 1978 voorziene rechtstreekse verkiezingen van de leden van dit parlement te doen plaatsvinden.

3. Nederland streeft naar een gemeenschapsbeleid ter bestrijding van werkloosheid en inflatie, onder andere met behulp van een doelbewust sectorstructuurbeleid.

Ook in Europees verband dient een beleid, gericht op selectieve economische groei en rechtvaardige inkomensverhoudingen, tot stand te worden gebracht.

De totstandkoming van een Europees energie- en milieubeleid wordt met kracht bevorderd evenals van een Europese ontwikkelingsstrategie op basis van internationale solidariteit.

4. Nauwe samenwerking van Europa met de Verenigde Staten van Noord-Amerika en Canada is noodzakelijk voor de handhaving van de veiligheid in de wereld en voor de oplossing van economische en monetaire problemen.

### **§ 4. Defensie**

1. Nederland blijft zijn aandeel bijdragen aan de Westelijke verdediging.

2. De defensie-inspanning, zoals voorzien in de Defensienota 1974, wordt kwalitatief op peil gehouden. Het beleid zal niet vooruitgrijpen op de resultaten van de MBFR-onderhandelingen.

3. Taakverdeling, rationalisatie en standaardisatie worden bevorderd om de effectiviteit van de bondgenootschappelijke defensie te verhogen en de kostenstijgingen te beperken.

4. Er moet, wil de mensheid overleven, een einde komen aan de bewapeningswedloop. Daarom zal Nederland zich inspannen waar en wanneer zich de mogelijkheid voordoet voor het treffen van effectieve maatregelen tot beheersing en vermindering van bewapening. In het bijzonder is het streven erop gericht de rol van de kernwapens te reduceren, waartoe een evenwicht in de conventionele bewapening vereist is.

5. Het project tot herziening van het militaire straf-, strafproces- en tuchtrecht wordt tot voltooiing gebracht.

6. Bezien zal worden hoe binnen de beperkte financiële mogelijkheden een rechtvaardiger systeem van dienstplicht kan worden gerealiseerd.

#### **IV. DIVERSE ONDERWERPEN**

##### **§ 1. Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening**

1. Het woon- en leefklimaat in de steden en op het platteland heeft bijzondere aandacht. Maatregelen zullen worden genomen voor het behoud van oude en kleine kernen.

2. De prioriteit voor stadsvernieuwing blijft gehandhaafd. Bij het hier te voeren beleid dient zorgvuldig gekozen te worden tussen verbetering van bestaande huizen, sanering of nieuwbouw. Steun wordt geboden aan in moeilijkheden rakende midden- en kleinbedrijven.

3. Het eigen-woningbezet zal krachtig worden bevorderd met bijzondere aandacht voor het beschut eigen-woningbezit. Een wezenlijke vergroting van het aandeel van het eigen-woningbezit in het gehele woningbestand is noodzakelijk. Huurders van woningwetwoningen wordt, onder bepaalde voorwaarden, het recht gegeven om hun woning te kopen. Voor de verkoop van woningwetwoningen zullen nadere regels worden gesteld. Bestudeerd zal worden of de onderhoudskosten van de eigen woning weer aftrekbaar voor de loon- en inkomstenbelasting zullen worden gemaakt.

4. Het meerjarenplan voor de woningbouw wordt telkenjare bijgesteld in het licht van de meest recente ramingen van de woningbehoefte en voortgezet woningbehoefteonderzoek. Om de financiering van het woningbouwprogramma als geheel veilig te stellen zal ernaar gestreefd worden meerjarige financieringscontracten met institutionele beleggers af te sluiten op basis van een redelijk rendement.

5. De Regering stelt zich ten doel een goede en betaalbare huisvesting te realiseren voor minderdraagkrachtigen, ook door het beschikbaar stellen van voldoende woningwetwoningen in het bouwprogramma. Voor de huisvesting van groepen met bijzondere woonbehoeften – zoals ongehuwden, bejaarden, gehandicapten, werkende jongeren en buitenlandse werknemers – worden speciale maatregelen getroffen.

6. Het huurbeleid behoort de bestrijding van de woningnood en een rechtvaardige verdeling van de woningvoorraad te dienen. Wie de werkelijke huurwaarde van zijn woning niet kan betalen wordt individueel gesubsidieerd. Het huur- en subsidiebeleid is erop gericht de woonlasten van de huurder af te stemmen op draagkracht en woonkwaliteit. Binnen het stelsel van individuele huursubsidies wordt de positie van de laagstbetaalden niet aangetast.

7. De spoedige totstandkoming van een huurprijzenwet woonruimte wordt bevorderd. Bij het vaststellen van de trendmatige huurverhoging, wordt nauw aangesloten bij het trendmatige verloop van bouwkosten en exploitatiekosten.

8. Aan de hand van de uitkomsten van lopend onderzoek, zal worden nagegaan of, en zo ja in welke mate, er niet te rechtvaardigen verschillen in woonlasten van huurders en eigen bewoners bestaan en hoe deze dan kunnen worden weggenomen.

9. Op korte termijn wordt nagegaan of, en in hoeverre de handel in huurwoningen de belangen van de zittende huurders aantast en een doelmatige verdeling van woonruimte doorkruist. Waar dit het geval blijkt zullen, om deze belangen te beschermen, maatregelen worden getroffen. De huurder verkrijgt bij verkoop van het door hem bewoonde huis een recht van voorkeur, te regelen naar analogie van de Pachtwet.

10. De Regering streeft naar het democratiseren en doelmatiger maken van de procedures van de ruimtelijke ordening, zonder aantasting van de rechtszekerheid, onder meer door betere regeling van de inspraak.

## § 2. Grondbeleid

1. Ter behartiging van belangen van velerlei aard (woningbouw, aanleg van wegen en parken, voorzieningen ten behoeve van recreatie en sport) heeft de gemeenschap onroerend goed nodig, bebouwd of onbebouwd. Voor zover zij dit onroerend goed niet door minnelijke aankoop kan verwerven, is onteigening daarvan noodzakelijk. De onteigende behoort daarvoor schadeloosstelling te ontvangen. Maar het gaat niet aan dat de gemeenschap aan de onteigende ook moet vergoeden de meerwaarde die het onroerend goed heeft verkregen onder de invloed van werken die de overheid heeft uitgevoerd of zal uitvoeren in verband met de bestemming waarvoor onteigend wordt. Voorts dient bij het bepalen van de schadeloosstelling de invloed buiten beschouwing te worden gelaten die planologische beslissingen van de overheid op de waarde van het onroerend goed hebben uitgeoefend, althans voor zover het onredelijk zou zijn dat de onteigende door het effect van zulk een beslissing bevoordeeld of geschaad wordt.

De correcties die ter verwezenlijking hiervan in de wetgeving moeten worden aangebracht kunnen worden gegoten in de vorm van het systeem dat wel genoemd wordt «gebruikswaarde plus» dan wel in de vorm van het stelsel van «verkeerswaarde minus». Het laatste is veel eenvoudiger en sluit veel nauwer aan bij het bestaande onteigeningsrecht, dat voor het overgrote deel bestaat uit een gedurende een eeuw lang zorgvuldig opgebouwde jurisprudentie. Het verdient dan ook de voorkeur om het gestelde doel: te voorkomen dat bij onteigening particulieren ten koste van de gemeenschap worden verrijkt, na te streven door het stelsel «verkeerswaarde minus» in de wet neer te leggen (amendement-de Bekker c.s.).

2. Het kabinet neemt het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp 13 713 (Regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed) in hoofdzaak over. In dat wetsontwerp zal de bepaling worden opgenomen dat de gemeente die te kennen heeft gegeven van het voorkeursrecht gebruik te willen maken op een nader vast te stellen tijdstip in de voorziene procedure gehouden zal zijn tot aankoop over te gaan. Gestreefd zal worden naar versoepeling van de bestuurlijke procedures, zodat de behoefte gebruik te maken van het voorkeursrecht geringer wordt.

3. Hoewel veel agrariërs in de loop der jaren hun bedrijf hebben opgegeven om ander werk te zoeken, is landbouwgrond in ons zeer dichtbevolkte land heel schaars. Daarbij komt dat landbouwbedrijven, om rendabel te kunnen zijn, niet te klein mogen zijn en een areaal ter beschikking moeten hebben dat in redelijke mate een gemechaniseerde bedrijfsuitoefening mogelijk maakt. Dit maakt het gewenst de overdracht van landbouwgronden te onderwerpen aan een stelsel van landbouwkundige toetsing naar criteria die passen in een goed agrarisch structuurbeleid. Het gaat er daarbij niet om dat als kopers van landbouwgrond slechts diegenen in aanmerking zouden mogen komen die op het onroerend goed zelf het landbouwbedrijf willen uitoefenen; ook «veilige» verpachters kunnen in het nieuwe stelsel landbouwgrond verwerven. Het is voor de financiering van de landbouw van belang dat ook zulke verpachters in de markt kunnen zijn.

Verwacht mag worden dat de invoering van een systeem van landbouwkundige toetsing tot gevolg zal hebben dat de stijging van de prijzen van landbouwgrond in belangrijke mate wordt afgeremd. Het zijn immers veelal

degenen die met de aan te kopen grond niet-agrarische plannen hebben die met de hoogste, de prijzen derhalve opdrijvende, biedingen op de huidige markt verschijnen. Mocht na verloop van tijd, dat wil zeggen nadat vastgesteld is kunnen worden welke gevolgen de nieuwe wet inzake de landbouwkundige toetsing voor de prijsontwikkeling heeft, blijken dat de prijzen van landbouwgrond niettemin zo zouden stijgen dat de agrariërs daardoor in ernstige problemen komen, dan zullen andere beleidsmaatregelen worden overwogen.

### § 3. Energie

1. In nauw overleg met onze Europese partners en met onze andere bondgenoten in de vrije westerse wereld moet onze toekomstige energievoorziening worden veilig gesteld. Dit geldt zowel voor de verdere ontwikkeling van klassieke energiedragers, zoals aardgas, kolen en olie, als voor het ontwikkelen van alternatieven, waaronder de kernenergie. Het onderzoek naar alternatieve energiebronnen en nieuwe besparingstechnologieën wordt krachtig bevorderd. In dit licht is er behoefte aan actualisering van de ramingen omtrent de toekomstige energiebehoefte, waarbij de resultaten van een energiebesparingsbeleid, de concrete voorzieningsmogelijkheden voor kolen, de voorgenomen *aanwendingspolitiek van aardgas en de (politieke) importafhankelijkheid van energiedragers* moeten worden bezien.

2. Het overheidsbeleid dient op energiebesparing gericht te zijn. Het nieuwe kabinet verbindt zich tot een stelselmatig beleid gericht op besparing van het energieverbruik. Te denken valt o.m. aan een algemene energiebesparingswet, aan verbetering van de isolatie van nieuwbouwhuizen en gebouwen door een geleidelijke aanpassing van bouwvoorschriften, bevordering van een betere isolatie van oude huizen en gebouwen door middel van subsidies, bevordering van stadsverwarming en een tariefstelling die besparingen uitlokt. Energiebesparende investeringen van het bedrijfsleven zullen worden gesteund. De voorlichting gericht op het zo noodzakelijk zuinig omgaan met energie, wordt geïntensiveerd.

3. In het besef dat het gebruik van kernenergie in ons dichtbevolkte land zoveel mogelijk dient te worden vermeden, zullen beslissingen ter uitvoering van het beginselbesluit van 1974 tot bouw van een drietal kerncentrales eerst worden genomen, nadat voor het vraagstuk van de methode van berging van radioactief afval een aanvaardbare oplossing is gevonden. Ook moet een bevredigende oplossing worden gevonden voor de problematiek van de veiligheid van de kerncentrales en vooral voor het risico van tegen kerncentrales gerichte terreur- en sabotagedaden. Bij de besluitvorming dient mede in beschouwing te worden genomen, welke activiteiten in de ons omringende landen op dit gebied worden ontwikkeld. Intussen zal de technologische kennis op dit terrein op peil gehouden moeten worden.

4. Indien de door het vorige kabinet gevraagde garanties worden verkregen – waarbij het essentieel is dat leveranciers en afnemers van verrijkt uranium deugdelijke non-proliferatienormen in acht nemen – zal het kabinet overeenkomstig een eerder genomen beslissing een besluit nemen tot uitbreiding van Almelo.

## V. ABORTUS

### A

1. De partijen onderschrijven dat de totstandkoming van een nadere wettelijke regeling van abortus provocatus in deze kabinetsperiode dringend gewenst is.

2. Het kabinet stelt zich tot taak voor 1 januari 1979 een wetsontwerp ter zake van abortus in te dienen. Het kabinet zal bevorderen dat bij indiening van dit ontwerp van wet het advies van de Raad van State wordt overgelegd.



## B

3. Indien de leden van het kabinet van onderscheiden politieke herkomst niet binnen de onder 2 genoemde termijn slagen in hun poging tot een gemeenschappelijk standpunt ter zake te komen, geeft het kabinet daarvan zo spoedig mogelijk gemotiveerd kennis aan de Staten-Generaal, waarna initiatieven van de Tweede Kamer worden afgewacht.

4. Het kabinet zal bevorderen dat een door de Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp spoedig aan de Raad van State ter fine van advies wordt voorgelegd.

5. Het kabinet zal het besluit met betrekking tot het contraseign nemen in het licht van het advies van de Raad van State en de gebleken opvattingen over dit vraagstuk bij de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben alsmede in het besef dat een herziening van de wettelijke regeling noodzakelijk is.

## C

6. In afwachting van een herziening van de wetgeving zal de Minister van Volksgezondheid zich verstaan met organisaties en instellingen in de medische wereld om te bevorderen, dat bij het verrichten van abortus zo groot mogelijke zorgvuldigheid wordt betracht, met name om commerciële praktijken te weren. Met het oog op de voorgenomen herziening van de wetgeving wordt ervan uitgegaan, dat geen daden van vervolging worden ondernomen, anders dan op vermoeden van kennelijke onzorgvuldigheid in het medisch handelen.

Aan de informateur  
prof. mr. W. C. L. van der Grinten

Amsterdam, 5 december 1977

Hooggeachte informateur,

Blijkens uw brief van 2 december jl. stelt u mij in de gelegenheid de opstelling van mijn fractie tegenover een kabinet van C.D.A. en V.V.D. kenbaar te maken. Een wat ongebruikelijke vraag aan een partij die, nu u aanstuurt op zo'n kabinet, oppositiepartij zal zijn. Mijn antwoord luidt dan ook dat wij een kabinet van C.D.A. en V.V.D. zullen bestrijden.

Toch geeft uw brief mij aanleiding tot het maken van enkele kanttekeningen. Het is mij opgevallen dat u thans spreekt over «een kabinet van C.D.A. en V.V.D.». Bij eerdere gelegenheden sprak u steeds van «een parlementair meerderheidskabinet». In mijn brief van 29 november jl. heb ik gemeend u er op te moeten wijzen dat het u, gelet op de gebleken omstandigheden, kennelijk niet is gelukt een parlementair meerderheidskabinet van C.D.A. en V.V.D. te vormen, zodat de formatie in een nieuw stadium is gekomen. U heeft mij toen geantwoord dat dit naar uw oordeel niet het geval is, zodat u op de verdere inhoud van mijn brief niet wenste in te gaan. Nu u blijkbaar op dit oordeel bent teruggekomen ben ik wel zeer benieuwd de redenen daarvoor te vernemen. Het zou natuurlijk kunnen dat u met uw nieuwe stap beoogt alsnog de steun te verwerven van andere fracties op basis van het regeerakkoord tussen C.D.A. en V.V.D. Wanneer u in die poging slaagt zal dat toch niet veel meer kunnen zijn dan gedoogsteun, zodat u dan toch het extra-parlementaire stadium binnentreedt. Tenzij u hen tot het aanvaarden van een parlementaire binding zou willen uitnodigen. In dat geval is het echter niet juist nog langer van een C.D.A.-V.V.D.-kabinet te spreken. Dan bent u bezig een C.D.A.-V.V.D.-X-Y-Z-kabinet te vormen. Ik zie de verdere ontwikkeling met belangstelling tegemoet.

Blijkbaar stemmen de fracties van C.D.A. en V.V.D. met deze werkwijze in. De politieke verantwoordelijkheid voor deze gang van zaken ligt derhalve ten volle bij hen.

Hoogachtend,  
Ed. van Thijn  
Fractievoorzitter van de P.v.d.A.

Aan de kabinetsinformatuur  
prof. mr. W. C. L. van der Grinten

's-Gravenhage, 5 december 1977

Zeer geachte heer Van der Grinten,

Nadat de laatste formatiepoging van de heer Den Uyl was vastgelopen, heeft het Staatshoofd op 5 november jl. de fractievoorzitters geconsulteerd. De heer Van Agt heeft bij die gelegenheid geadviseerd een informateur uit C.D.A.-kring te benoemen, met het doel te komen tot een parlementair meerderheidskabinet. Op 7 november heeft de Koningin de heer Van Agt opnieuw uitgenodigd om de naam te noemen van iemand die de totstandkoming van een parlementair meerderheidskabinet zou kunnen bewerkstelligen. Dit heeft geleid tot een uitnodiging aan u om een informatie te verrichten.

Mede door deze voorgeschiedenis heb ik steeds aangenomen dat het vertrouwen van het parlement, waarvan in uw opdracht sprake is, dient te worden opgevat als parlementaire steun in de betekenis zoals die gangbaar is bij parlementaire kabinetten. Mij dunkt dat geen parlementair meerderheidskabinet kan worden gevormd, wanneer geen meerderheid van de leden van de Tweede Kamer parlementaire steun toezegt, en dat is het geval nu zes leden van de C.D.A.-fractie hebben verklaard de totstandkoming van een C.D.A./V.V.D.-regering noch te zullen bevorderen, noch te zullen beletten. Natuurlijk kan hierin nog verandering komen als voldoende leden van andere fracties volledige parlementaire steun aan de beoogde regering zouden toezeggen.

Van de leden van de fractie van D'66 is een dergelijke volledige parlementaire steun niet te verwachten. Het komt mij voor dat, gezien uw opdracht, dit het relevante aspect is van onze opstelling tegenover het beoogde kabinet van C.D.A. en V.V.D., en ik hoop hiermee uw brief van 2 december jl. dan ook voldoende te hebben beantwoord.

Met vriendelijke groet,  
Hoogachtend,  
J. C. Terlouw

Aan de heer informateur  
de hooggeleerde heer prof. mr. W. C. L. van der Grinten

's-Gravenhage, 5 december 1977

Zeer geachte professor,

Gaarne geef ik gevolg aan uw verzoek om enkele punten voor u vast te leggen van het informatief gesprek, dat ik het genoegen had met u te voeren. In uw brief van 2 december hebt u mij de vraag voorgelegd hoe de opstelling van mijn fractie zal zijn tegenover het beoogde kabinet van C.D.A. en V.V.D. Die opstelling is afhankelijk van ons oordeel over het akkoord, dat u aan uw verzoek als bijlage hebt toegevoegd. Primair bestaat voor ons de binding aan eigen program van beginselen en daarbij ook aan eigen verkiezingsprogram. Aan de hand daarvan is onze opstelling bepaald.

Ten aanzien van het regeerakkoord merk ik op dat onze waardering voor de wijze waarop het akkoord tot stand kwam beduidend positiever is dan ten opzichte van het akkoord P.v.d.A.—C.D.A.—D'66. Dit akkoord laat meer ruimte voor de parlementaire besluitvorming. Onze grote grief tegen het eerste akkoord was juist dat het parlement in sterke mate buiten spel werd geplaatst. De inhoud komt voorts dichter bij wat ons als verantwoord beleid voor ogen staat. Wij komen punten tegen die wij in eigen program terugvinden. Stellig zijn er ook punten die vraagtekens oproepen of bedenkingen. Dat geldt met name aangelegenheden van principiële levensbeschouwelijke aard. Ten aanzien van abortus zijn er voorbehouden gemaakt door leden van het C.D.A. Het minste is wel dat wij, die geen enkele invloed op de totstandkoming van het akkoord hadden, genoemde reserves delen. Voorts valt te wijzen op kwesties als het niet noemen van de bede in de Troonrede, geen steunverlening aan revolutionaire bevrijdingsbewegingen, tegengaan van burgerlijke ongehoorzaamheid, preventie van verslaving aan verdovende middelen naast opvang van slachtoffers, wat wel genoemd is. Voorts zouden we gaarne duidelijkheid zien over kwesties als samenlevingsvormen, emancipatiebeweging, stakingsverbod. Deze opsomming is illustratief en niet limitatief.

De uitvoerige paragrafen over het financieel-economisch-sociaal beleid hebben evenzeer twijfels opgeroepen. Weliswaar is de startpositie van het kabinet in dezen voor ons een zaak, die begrip ontmoet. Desniettemin zijn we bereid binnen de beperkingen, die ons program van beginselen oplegt, een zekere steun te verlenen aan het door u beoogde kabinet. Wanneer het kabinet, indien het tot stand is gekomen, in zijn voortbestaan wordt bedreigd willen en moeten wij ook de eventuele gevolgen en alternatieven mede in het licht van onze uitgangspunten van het beleid, terdege zwaar laten wegen.

De zekere steun als hierboven gedefinieerd zou ons gemakkelijker vallen, indien op een of andere wijze overleg kan bestaan om onze standpunten ten opzichte van incidentele zaken te laten samenhangen met kennis van het totale beleid, voor zover dat althans het parlement regardeert.

Ik hoop dat het mij gelukt is in wat hierboven is weergegeven de essentie van ons gesprek te hebben vastgelegd.

Met de meeste hoogachting,  
H. G. Abma

Aan de informateur  
prof. mr. W. C. L. van der Grinten

Den Haag, 5 december 1977

Zeer geachte heer Van der Grinten,

U onderzoekt thans de mogelijkheid van een kabinet van C.D.A. en V.V.D. in het kader van uw opdracht de mogelijkheden te onderzoeken om op de kortste termijn te geraken tot de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden.

Voor de P.P.R.-fractie houdt deze opdracht in dat een dergelijk kabinet gebaseerd is op programmatische afspraken en op onderling vertrouwen. Tevens moet het – ook volgens uw interpretatie – kunnen rekenen op een vaste meerderheid in de volksvertegenwoordiging.

Een kabinet dat niet de steun heeft van de volledige fracties van C.D.A. en V.V.D. kan op een vaste meerderheid in de volksvertegenwoordiging niet rekenen. Dat eventuele steun van andere partijen aan de eerder genoemde voorwaarden kan voldoen lijkt onwaarschijnlijk. Daarom zal een C.D.A./V.V.D.-kabinet ons inziens een onvoldoende vaste basis hebben.

Op grond van het door C.D.A. en V.V.D. gesloten programakkoord en de daarbij gegeven toelichtingen verwachten wij bovendien niet dat dit kabinet voldoende steun in de samenleving zal vinden.

Naar onze mening biedt het bereikte akkoord ook geen mogelijkheden de structurele problemen in de samenleving dichter bij een oplossing te brengen. Het zal geen bijdrage kunnen leveren aan de andere mentaliteit die daarvoor nodig is. Veel problemen zullen blijven liggen en daardoor moeilijker oplosbaar worden.

Een en ander leidt voor de P.P.R.-fractie tot de conclusie dat

- tenzij alsnog nadrukkelijk steun wordt verworven in de vorm van het aanvaarden van het gesloten akkoord als uitgangspunt voor het te voeren beleid, het beoogde kabinet niet past binnen de aan u gegeven opdracht;
- gegeven de hoofdlijnen van het beleid op basis van de gemaakte afspraken tussen C.D.A. en V.V.D. de P.P.R.-fractie haar steun aan een dergelijk kabinet niet kan geven.

Met vriendelijke groet,  
namens de P.P.R.-fractie,  
Ria Beckers, fractievoorzitter

Tweede-Kamerfractie van de C.P.N.

Aan prof. mr. W. C. L. van der Grinten

Amsterdam, 5 december 1977

Geachte heer Van der Grinten,

Hierbij bevestig ik mijn telefonische mededeling, u gedaan op 5 december, dat mijn fractie aan het door u voorbereide kabinet geen enkele steun zal geven.

Mijn partij zal het in en buiten het parlement bestrijden.

Hoogachtend,  
M. Bakker

Aan de informateur van  
H.M. de Koningin  
prof. mr. W. C. L. van der Grinten

Den Haag, 5 december 1977

Hooggeleerde Heer,

In antwoord op uw vraag naar de opstelling van de G.P.V.-fractie tegenover het beoogde kabinet van C.D.A. en V.V.D., deel ik u het volgende mee.

1. Er kan geen parlementaire binding tussen het beoogde kabinet en de G.P.V.-fractie bestaan, omdat de fractie het regeerakkoord pas leerde kennen nadat het definitief was vastgesteld.

2. Uit het regeerakkoord volgt dat bij de komende kabinetsperiode twee fases kunnen worden onderscheiden:

1ste fase: Er is nog geen wetsontwerp inzake abortus provocatus ingediend;

2de fase: Een indiening van bedoeld wetsontwerp (door de Regering òf als initiatief-wetsontwerp) heeft plaatsgevonden.

3. Zolang de 1ste fase voortduurt wil de G.P.V.-fractie, ondanks voorbehouden, het beoogde kabinet constructief en positief tegemoet treden. Zij zal het kabinet niet vanuit het standpunt van een maatschappelijke groep, maar vanuit het nationaal standpunt naar zijn daden beoordelen.

4. De grootste voorbehouden, die de G.P.V.-fractie in deze fase maakt ten aanzien van het akkoord, betreffen punt C 6 uit de abortusparagraaf en de sociaal-economisch-financiële paragraaf ten aanzien van de financiering van de regeringsvoornemens.

5. De reserves die de G.P.V.-fractie tegenover het voormalige P.v.d.A.-C.D.A.-D'66-akkoord heeft zijn echter groter. Aan de andere kant houdt de G.P.V.-fractie rekening met het gehele G.P.V.-verkiezingsprogramma, en daarom kan zij na de week van de regeringsverklaring wel eens in een situatie van afweging van verschillende nadelen tegenover elkaar komen te staan. Zo'n situatie is hachelijk als het gaat om een beleidsonderdeel, waaraan het beoogde kabinet beslissende betekenis zou hechten. Daarbij geldt dat de positie van de G.P.V.-fractie tegenover het kabinet des te meer sympathiserend zal zijn, naarmate uit het kabinetsbeleid meer elementen van een nationale christelijke strekking zullen blijken. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn het opnieuw erkennen van Gods Naam in de troonredes en in de a.s. regeringsverklaring.

6. Bij het ingaan van de hierboven onder 2 vermelde 2de fase stelt de G.P.V.-fractie zich voor samen met een lid van de S.G.P.-fractie een initiatiefontwerp inzake abortus provocatus in te dienen, met het oogmerk thans bestaande hierop betrekking hebbende wetsartikelen te verbeteren. Het ligt in de bedoeling van deze fracties de Kamer te vragen hun initiatiefontwerp zo mogelijk gelijktijdig te behandelen met een ander wetsontwerp inzake abortus. Als het andere ontwerp voldoende overeenstemming met het door de S.G.P.- en G.P.V.-fracties bedoelde ontwerp zou tonen, zodat zij, al dan niet na amendering, zich met het andere ontwerp zouden kunnen verenigen, blijft een initiatief van deze zijde achterwege. Dit lijkt echter niet waarschijnlijk. Omdat ook de huidige wetgeving inzake het verbieden van abortus onbevredigend is geworden, kwamen in december 1976 de fracties van het G.P.V. en de S.G.P. tot hun hier genoemde voornemen.

Hoogachtend,  
A. J. Verbrugh

Aan de kabinetsinformatuur de heer prof. mr. W. C. L. van der Grinten

Den Haag, 5 december 1977

Geachte heer Van der Grinten,

Hierbij bevestig ik het telefoongesprek dat ik met u gevoerd heb op maandag 5 december.

Bij die gelegenheid heb ik u het volgende meegedeeld.

1. Het zal duidelijk zijn dat de P.S.P. de voorkeur geeft aan een zo links mogelijk kabinet. Van een regeringscombinatie zoals nu door u wordt voorgesteld verwachten wij zelfs niet het relatief progressieve beleid zoals dat van een Partij van de Arbeid-C.D.A.-D'66-kabinet, dan wel van een links minderheidskabinet verwacht had mogen worden. Het door u toegezonden regeerakkoord geeft mij ook geen aanleiding tot enig extra vertrouwen in die richting. Ik neem dan ook aan dat er weinig gelegenheden zullen zijn waarbij voorstellen van een kabinet als door u voorgesteld door mij zullen kunnen worden gesteund.

2. Een kabinet als door u voorgesteld wordt door de P.S.P. beschouwd als slechte zaak voor de toekomst van ons land en met name voor de zwakkeren in de samenleving. Ik zal dan ook een eventuele motie van de Kamer die zulks constateert zeker steunen.

Ik voeg hieraan nog het volgende toe. In ons telefoongesprek heb ik u meegedeeld niet te willen treden in de staatsrechtelijke vraag of de beoogde combinatie kan worden geacht te leiden tot een kabinet, dat, zoals in uw opdracht omschreven stond, «mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden». Dat neemt echter niet weg dat indien en voor zover deze formule moet worden geïnterpreteerd als de eis dat een parlementair meerderheidskabinet tot stand komt, ik van mening ben dat niet kan worden gesteld dat door de beoogde combinatie aan die eis wordt voldaan, nu zes vertegenwoordigers van het C.D.A. in de Kamer zich zo duidelijk van het gesloten akkoord hebben gedistancieerd. Tevens wil ik nog opmerken dat het mij een illusie lijkt wanneer u zich zou voorstellen dat gemis te compenseren door u te verzekeren van de steun van een aantal vertegenwoordigers in de Kamer van de uiterste rechterzijde. In dat geval immers zou het kabinet zich gedwongen zien een nog behoudender beleid te voeren dan er zonder dat reeds van valt te vrezen, hetgeen – naar ik toch mag aannemen – de mate van steun bij de meer progressieve vertegenwoordigers van het C.D.A. nog verder zou doen afnemen. Een dergelijke poging om het door u beoogde kabinet alsnog een meerderheidskarakter te geven lijkt mij dan ook een schijnoplossing.

Hopende u hiermee voldoende te hebben ingelicht,

Met vriendelijke groet,  
B. van der Lek



Aan de weled. gestr. heer prof. mr. W. C. L. van der Grinten,

Bennekom, 5 december 1977

Weledel Gestrenghe Heer,

Op zaterdag 3 december uw geacht schrijven met daarbij het herziene regeerakkoord tussen C.D.A. en V.V.D. in dank ontvangen; na bestudering van dit akkoord kan ik u namens de Boeren-Partij mededelen dat het onze instemming heeft dat u doorwerkt om op basis daarvan een kabinet tot stand te brengen. Wij zien liever een kabinet van C.D.A. met V.V.D. dan een kabinet van C.D.A. met P.v.d.A. vanwege het feit dat wij een rechtse politiek voorstaan. Wij zullen dus met onze stem in het parlement het door u te vormen kabinet steunen op basis van ons eigen beginselprogram; wij zullen trouw blijven aan datgene wat wij onze kiezers hebben beloofd en een motie van wantrouwen niet steunen vanwege het feit dat wij niet opnieuw de weg vrij willen maken voor meneer Den Uyl.

Hoogachtend,  
Met vr. groeten,  
Kamerlid en fractievoorzitter  
H. Koekoek

Aan de informateur van H.M. de Koningin,  
de heer prof. mr. W. C. L. van der Grinten

's-Gravenhage, 5 december 1977

Zeer geachte heer Van der Grinten,

Ter bevestiging van het heden om 12.00 uur mondeling door mij aan u ter kennis gebrachte standpunt van de DS'70-fractie ter zake van haar opstelling tegenover het beoogde kabinet van C.D.A. en V.V.D. geef ik u hierbij een schriftelijke samenvatting.

Gelet op de overweging dat de D.S.'70-fractie niet heeft deelgenomen aan het programmatisch overleg dat heeft geleid tot het regeerakkoord tussen C.D.A. en V.V.D. en het overleg over de zetelverdeling tussen deze twee fracties kan de D.S.'70-fractie niet beschouwd worden als een van de fracties waarop het beoogde kabinet van C.D.A. en V.V.D. in directe zin steunt.

Kennis genomen hebbende van het bereikte akkoord en de overeengekomen zetelverdeling tussen de C.D.A.- en V.V.D.-fractie ziet de D.S.'70-fractie daarin echter geen overwegende aanleiding het beoogde kabinet bij zijn eerste optreden in de Kamer haar steun te onthouden. Toetssteen in de komende periode voor de beoordeling van het kabinet zal – gezien vanuit ons verkiezingsprogramma – zijn het door het kabinet gevoerde beleid. Het centraal stellen van de bestrijding van werkloosheid en inflatie alsmede – gegeven de huidige situatie van teruglopende economische groei – het geven van extra aandacht aan vraagstukken van inkomensverdeling en medezeggenschap in de onderneming acht de D.S.'70-fractie daarbij essentieel.

Overigens merk ik nog op, dat uit consultatie van de staatsrechtsgeleerde prof. mr. A. D. Belinfante mij gebleken is dat de «vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden» reeds aanwezig is in de situatie dat de C.D.A.- en V.V.D.-fractie als zodanig indien de vertrouwenskwestie in het geding is het beoogde kabinet zullen steunen. Een voorbehoud van een of meer leden van de betrokken fracties ten aanzien van een of meer onderdelen van het regeerakkoord en/of de zetelverdeling is daarbij niet relevant.

Uit het vorenstaande kan begrepen worden, dat naar mijn oordeel in strikt formele zin nadere informatie over de opstelling van de overige fracties in de Kamer niet noodzakelijk is op grond waarvan ik het des te meer heb gewaardeerd dat u in deze toch van de overige fracties hun opstelling tegenover het beoogde kabinet hebt willen vernemen.

Met de meeste hoogachting,  
R. E. F. M. Nijhof

## EINDVERSLAG VAN DE FORMATIEWERKZAAMHEDEN

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 december 1977

Majesteit,

Op donderdag 8 december 1977 mocht ik van u de opdracht ontvangen «een kabinet te vormen dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden». Ik heb u verzocht de opdracht in beraad te mogen houden.

Regelmatig mocht ik u hetzij telefonisch hetzij in een persoonlijk onderhoud op de hoogte houden van het verloop van de gevoerde besprekingen.

Bij mijn werkzaamheden heb ik mij gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van de informateur prof. mr. W. C. L. van der Grinten mede inhoudende dat een kabinet van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 niet te vormen blijkt en op de schriftelijke bevestiging die ik u als fractievoorzitter van het C.D.A. op 7 december 1977 van de opstelling van de leden van deze fractie mocht geven.

Van 9 december tot en met 15 december 1977 heb ik na overleg met de fractievoorzitters van C.D.A. en V.V.D. afzonderlijke besprekingen gevoerd met de verschillende kandidaten voor een eventuele post in het te vormen kabinet. Tijdens de informatie van prof. mr. W. C. L. van der Grinten werd de voorlopige afspraak gemaakt dat met de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van aangelegenheden de Nederlandse Antillen betreffende en van de zorg voor de aan de Nederlandse Antillen te verlenen hulp en bijstand de Vice-Minister-President zou worden belast.

In overleg met de heer Wiegel en de fractievoorzitter van het C.D.A. is nader besloten aan een andere Minister deze taak op te dragen. Over deze keuze raadpleegde ik de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen.

Naar aanleiding van de gevoerde besprekingen hebben zich bereid verklaard in het te vormen kabinet zitting te nemen:

Mr. A. A. M. van Agt,  
als Minister-President, Minister van Algemene Zaken;

De heer H. Wiegel,  
als Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken;

Dr. C. A. van der Klaauw,  
als Minister van Buitenlandse Zaken;

Mr. J. de Ruiter,  
als Minister van Justitie;

Dr. A. Pais,  
als Minister van Onderwijs en Wetenschappen;

Mr. F. H. J. J. Andriessen,  
als Minister van Financiën;

Dr. R. J. H. Kruisinga,  
als Minister van Defensie;

Jhr. drs. P. A. C. Beelaerts van Blokland,  
als Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;

Ir. D. S. Tuijnman,  
als Minister van Verkeer en Waterstaat;

Drs. G. M. V. van Aardenne,  
als Minister van Economische Zaken;

Mr. A. P. J. M. M. van der Stee,  
als Minister van Landbouw en Visserij, tevens belast met de coördinatie van  
aangelegenheden de Nederlandse Antillen betreffende en van de zorg voor  
de aan de Nederlandse Antillen te verlenen hulp en bijstand;

Dr. W. Albeda,  
als Minister van Sociale Zaken;

Mevrouw M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen,  
als Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;

Dr. L. Ginjaar,  
als Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne;

Drs. J. de Koning,  
als Minister zonder portefeuille belast met de aangelegenheden betreffende  
de Ontwikkelingssamenwerking;

Drs. M. W. J. M. Peijnenburg,  
als Minister zonder portefeuille belast met de aangelegenheden betreffende  
het Wetenschapsbeleid.

Op 16 december 1977 werd overeenstemming bereikt over de volgende  
verdeling van de staatssecretarisposten:

C.D.A.: Buitenlandse Zaken, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen (2  
staatssecretarissen), Financiën, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke  
Ordering, Economische Zaken, Sociale Zaken, Cultuur, Recreatie en Maat-  
schappelijk Werk.

V.V.D.: Binnenlandse Zaken, Defensie, Verkeer en Waterstaat, Economi-  
sche Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid  
en Milieuhygiëne.

De constituerende vergadering vond hedenochtend plaats. In deze bijeen-  
komst werden enige afspraken gemaakt van overwegend formele en proce-  
durele aard.

Op grond van het vorenstaande mag ik u in overweging geven geen ont-  
slag te verlenen aan mr. A. P. J. M. M. van der Stee en de andere hierboven  
genoemde personen tot Minister te benoemen.

Gaarne wil ik u dank zeggen voor het in mij gestelde vertrouwen.

Met gevoelens van bijzondere hoogachting.

Uw dienstvaardige,  
A. A. M. van Agt