



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Kerstpakket

Heerma van Voss, G.J.J.

Citation

Heerma van Voss, G. J. J. (1983). Het Kerstpakket. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3578>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3578>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het kerstpakket

G. Heerma van Voss

"Wat er niet is, is er niet en wat er is, dat is er. Het is niet alleen onbevangenheid, maar ook de overtuiging dat er geen reden kan zijn om besluitvorming op te houden.

Ruud Lubbers, Volkskrant 15 januari 1983.

"Wat voor mij meteen een zeer plezierige ervaring was, was dat individuele ministers onmiddellijk aan de slag zijn gegaan. Ze hebben niet gezegd: dit onderwerp ga ik nog even niet in de Kamer verdedigen, want je kan van mij niet verwachten dat ik vandaag mijn bureau binnenkom en morgen in de Tweede Kamer sta. Niemand is met smoezen gekomen om zaken nog even vooruit te schuiven onder het mom van technische complicaties of de noodzaak nog ergens advies in te winnen."

Aldus motiveerde minister-president Lubbers in de Volkskrant van 15 januari 1983 de kwalifikatie van no-nonsense kabinet, die hij aan zijn eind 1982 aangetreden kabinet had gegeven. En inderdaad moet hem worden toegegeven, dat de besluitvorming niet traag verliep: in december 1982 zag de regering al een achttal wetten die in totaal 3,4 miljard gulden bezuinigden in de sociale zekerheid.

Over deze wetontwerpen was tussen 26 oktober en 13 december advies gevraagd aan de Raad van State, die de adviezen in recordtijd, meestal half november, uitbracht. Eind november werden de wetsontwerpen bij de Kamer ingediend. De kamerkommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bracht geen tussenverslag uit, maar één verslag op 7 december. Op 10 december verschenen de nota's naar aanleiding van dit verslag en de noodzakelijke nota's van wijziging, die overigens nog binnenkwamen tot en met 21 december. Op 14, 15, 16, 20 en 21 december werden de ontwerpen in de Tweede Kamer behandeld; op de 21e werd niet alleen gestemd, maar werd ook al het overleg gevoerd tussen de staatssecretaris en de Eerste Kamer-kommissie. Deze laatste bracht de volgende dag haar verslag uit, wat neerkwam op de mededeling dat van schriftelijk verslag werd afgezien. Tijdens de kerstdagen konden de Eerste Kamerleden de bundel wetsontwerpen (inmiddels betiteld als 'het kerstpakket') met de noodhandelingen bestuderen om deze op 28 en 29 december te kunnen behandelen. Op de laatste dag werden de wetsontwerpen niet alleen aangenomen, maar kon Beatrix er in Lech

ook haar handtekening onder zetten. De minister van Justitie gaf de wetten op 31 december uit en op 1 januari traden ze in werking.

Wat hielden deze wetten in?

1. Bevriezing (geen indexering) van de kinderbijslag vanaf het derde kind (17 467, Sbl. nr. 745).
2. Aanpassing van de minimumdaglonen in de WAO, WW en WWV aan de regeling van de AAW (17 647, Sbl. nr. 737).
3. Beëindiging van de overgangsregeling voor vereveningstoelagen voor in de WAO te betalen premies (17 647, Sbl. nr. 747).
4. Onderlinge aanpassing van de uitkeringen bij samenloop van inkomsten uit arbeid, resp. WSW met de AAW en WAO (17 675, Sbl. nr. 748).
5. Verlenging van de tijdelijke verschuiving van de premieplicht voor de WW van de overheid naar de werknemer (17 676, Sbl. nr. 742).
6. Het achterwege laten van de herziening van het wettelijk minimumloon en daarmee van de uitkeringen en pensioenen krachtens een aantal sociale verzekerings- en andere wetten (17 677, Sbl. nr. 742).
7. Het beëindigen van het recht op een RWW-uitkering voor werkloze schoolverlaters van 16 en 17 jaar met invoering van het recht op kinderbijslag voor hun ouders (17 697, Sbl. nr. 750).
8. Beperking van de doorbetaling van het AOW-gehuwdenpensioen bij overlijden van één der echtgenoten (17 711, Sbl. nr. 751).

Nu komt het vaker voor, dat op korte termijn wijzigingen in sociale wetten worden aangebracht, waarbij het echter meestal ging om nominale of tijdelijke wijzigingen zoals de onder 1, 5 en 6 genoemde wetten. Hoewel ook dergelijke ingrepen drastisch kunnen zijn, zeker wanneer een aantal verschillende tegelijk komt, ga ik hier niet in op dergelijke punten. Wel op de meer structurele wijzigingen. Ook al is het parlement nog niet zover gegaan als in België, waar het zichzelf geruime tijd min of meer buiten spel zette, en ook al zijn nog ingrijpendere maatregelen dan de bovengenoemde denkbaar, bij de zorgvuldigheid van deze besluitvorming kunnen vraagtekens worden gezet en het lijkt mij verstandig dat nu te doen en niet telkens te wachten, totdat het misschien nog erger wordt.

Weber onderscheidt bij het begrip 'rationaliteit' twee vormen, doel- respektievelijk waarderationaliteit, die hij in hun meest extreme vorm tegenover elkaar plaatst, in de vorm van 'ideaal-types'. Sien Hien vat ze als volgt samen:

- "1. doelrationaliteit, planmatig handelen louter gericht op doelen of resultaten, zonder rekening te houden met bedenkingen van morele of ethische aard.
2. waarderrationaliteit, het doen zonder meer van wat men zijn plicht acht (uit morele of ethische gronden) ongeacht het met dat handelen te bereiken resultaat, bepaald door een bewust geloof aan de onvoorwaardelijkheid van een bepaald gedrag."

Hoewel iedereen zich door beide laat leiden, kan men zeggen dat het akcent altijd op één van beide houdingen zal liggen. Volgens Sien Hien sluit nu het model waarbij de heerser doelrationeel handelt en de overheerste vooral waarderationeel aan bij onze huidige maatschappijvorm.

"Zolang de heerser, howel in zijn handelen doelrationeel georiënteerd, zich bij zijn handelen houdt aan de door de overheerste aanvaarde waarden, dan zal de overheerste de legitimiteitsaanspraak rechtmatig achten en er ook mee in kunnen stemmen, omdat zijn principes worden gerespecteerd. Zodra echter de heerser waarden, welke de overheerste aanvaardt, bij het bereiken van zijn doel schendt, dan zal de overheerste dat handelen niet langer kunnen rechtvaardigen. Er is dan een legitimiteitsgebrek."

Doel van dit artikel is om uit de reacties op het kerstpakket af te leiden of inderdaad hiermee een legitimiteitsgebrek is opgetreden en tevens door deze te bespreken aan de hand van twee belangrijke theorieën over het recht (van Hart en Fuller) en de grondrechten die in het geding zijnde waarden te omschrijven.

Recht als vereniging van primaire en secundaire regels.

In zijn boek 'The concept of Law' vraagt Hart zich onder meer af, wat het recht meer is, dan een aantal afgedwongen bevelen. Als voorbeeld geeft hij de situatie van de overvaller. A beveelt B zijn geld te overhandigen en dreigt hem neer te schieten als hij niet gehoorzaamt. De vraag is nu of het recht niet hetzelfde doet, maar dan in het groot: A is de bevoegde macht en B de gehoorzame burger? Hart constateert dan dat er verschil is tussen het verplicht zijn om het geld te overhandigen in de eerste situatie en het hebben van een plicht in het tweede. In het eerste geval gehoorzaamt B uit angst voor pijn of andere onaangename consequenties. In het geval van een plicht zal B ook gehoorzamen als zo'n angst ontbreekt. Wat, kortom vanuit een extern gezichtspunt hetzelfde lijkt (gehoorzamen op een bevel) blijkt vanuit een intern gezichtspunt toch verschillend (naar gelang de aard van het bevel en de dreiging die ermee gepaard gaat).

Het beeld van een rechtssysteem dat alleen uit plichten bestaat, is echter niet volledig. Deze simpele vorm van sociale kontrôle kan alleen bestaan in een kleinere samenleving, waarin iedereen nauwe banden met elkaar heeft en dus alle regels kent. Zulke regels zijn ook statisch (er is geen manier om ze te veranderen) en ze worden inefficiënt gehandhaafd (zolang er niemand is die geschillen beslecht).

De oplossing voor deze gebreken is nu, volgens Hart, om aan de primaire regels toe te voegen secundaire regels, van andere aard. De introductie van de regels die de drie genoemde gebreken oplossen, brengt nu juist de stap van de pre-juridische in de juridische wereld.

De oplossing voor de onzekerheid van de primaire regels vormen de regels van erkenning ('rules of recognition'); voor het statische karakter de regels van verandering ('rules of change'); voor het inefficiënte karakter de regels van rechtspraak ('rules of adjudication').

De vraag of het kerpakket recht vormt, dat wil zeggen of er verschil is met de overvaller-situatie, wordt interessant nu de minister-president in cartoons steeds regelmatiger als dief wordt afgeschilderd, hetgeen kennelijk niet alleen aan zijn forse baard-groei ligt, maar ook aan het intrekken van allerlei sociale verzekeringsuitkeringen. Gaat het hier om een willekeurige 'diefstal' van verworven aanspraken ('nieuwe eigendom' in de term van Reich)? Daarvoor moeten we dus vooral kijken naar de handhaving van sekundaire regels.

We zien dan, dat aan de regels van erkenning is voldaan door de publikatie in het Staatsblad, al was het één dag tevoren, en dat de regels van rechtspraak niet door de maatregelen worden geraakt. Vraagtekens kunnen worden gezet bij de naleving van de regels van verandering. Het parlement en de Raad van State werden dan formeel nog geraadpleegd, al kregen zij buitengewoon weinig tijd. Het eerste kamerlid Bisschop van Heemskerk stelde echter vast, dat de SER in één geval geen (specifieke) adviesaanvraag had ontvangen, in één geval niet tijdig kon adviseren, in één geval samen met de Raad voor het Jeugdbeleid en het College van advies inzake de Algemene Bijstands Wet aanvankelijk slechts in kennis was gesteld (daarna werd razendsnel uit eigen beweging geadviseerd, maar hier werd geen rekening mee gehouden), terwijl ook de Sociale Verzekeringsraad in één geval geen tijdig advies kon uitbrengen en de Emancipatieraad in alle gevallen ongevraagd moest adviseren, een en ander in strijd met de wettelijk voorgeschreven adviesplichten. Mijns inziens kan men deze bepalingen ook tot het regels van verandering rekenen, te meer nu juist hierdoor moet blijken in hoeverre de regelingen een maatschappelijk draagvlak hebben, coherent zijn met andere, uitvoerbaar zijn enzovoorts. Dit zal de voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad niet voor ogen gehad hebben, toen hij al in zijn nieuwjaarsrede in januari 1982 sprak over de groeiende gewoonte om op zeer korte termijn advies te vragen, onder meer bij de destijds voorgenomen drastische wijziging van de Ziektewet:

"De voorzitter vreesde dat onder zo'n tijdsdruk geen goede adviezen worden geboren. Een dergelijke werkwijze houdt dan het ernstige gevaar in dat straks wetgeving en uitvoering uit de pas gaan lopen met alle bedreigingen van dien voor de rechtszekerheid en de democratie." (Mededeling SVr-8271).

Ook de Raad van State was in zijn advies over de tweede maatregel niet mis te verstaan hierover:

"De Raad is van oordeel dat in de huidige tijdsomstandigheden een aantasting van 'verkrege rechten' in beginsel moet worden aanvaard, mits daarbij de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid wordt betracht."

En in zijn jaarverslag sprak hij over het "toenemende gevaar van overrijling" (NJB 1983, p. 582-583).

De SER beklaagde zich in juni 1983 over het maar al te vaak passeren van de Raad en het te weinig gelegen laten liggen door de regering aan de SER-adviezen. Op hoge toon werd daarbij een gesprek geëist van voorzitter de Pous en de vice-voorzitters Kok en Van Veen met de premier.

Het aantasten van de procedurele regels van verandering werd ook gekritiseerd in maatschappelijke reacties. In een procedure bij de Rechtbank in Den Haag werd door twee werkloze schoolverlaters, hun ouders en de jongerenbeweging FNV de intrekking door de staat geëist van de zevende maatregel (de intrekking van de RWW-uitkering voor 16- en 17-jarigen). Daarbij werd de staat onrechtmatige wetgeving verweten:

"Via procedureel raffleswerk is een maatregel doorgedrukt die onrechtvaardig is en juridisch op verschillende punten aanvechtbaar." (Volkskrant 28 december 1982).

FNV-voorzitter Kok reageerde op soortgelijke procedurele gronden op ongeveer tezelfdertijd ingevoerde eigen bijdrage per recept in het ziekenfonds (hiervoor was geen wetswijziging nodig):

"Het parlement is in meerderheid zelf schuldig aan de verwarrende situatie die nu ontstaan is. Dat heeft niets te maken met de inhoud van de maatregel of het rumoer rond de weigering van Azivo om die rijksdaalder bij de eigen verzekerden te innen. De politiek heeft schuld omdat er afgelopen maand zeer snel en op een onzorgvuldig overkomende manier een besluit door de Kamer is gejaagd." (Het vrije volk, 13 januari 1983).

En een dergelijk bezwaar liet hij horen toen staatssecretaris De Graaf de kritiek van de SER op een ander (later gedeeltelijk ingevoerd) voorstel om de WWV-uitkeringen voor jongeren beneden de 23 jaar af te schaffen naast zich neerlegde:

"Het was de FNV-voorzitter vooral in het verkeerde keelgat geschoten dat de SER vrijdag een meerderheidsadvies tegen de afschaffing had uitgebracht en dat staatssecretaris de Graaf zaterdag al - op een protestbijeenkomst van CNV-jongeren in Woerden - meldde zich niets aan dat advies gelegen te laten liggen. 'Zo wordt de advisering in de Ser een schijnvertoning en dat is een slechte zaak, zowel voor het adviesorgaan zelf als voor de parlementaire democratie', vond Kok." (NRC-Handelsblad, 25 januari 1983).

Tenslotte verklaarde De Graaf ook zelf in de Eerste Kamer, dat sprake was van een "nauwelijks verantwoorde procedure" (Handelingen p. 316). Maar de maatregelen moesten wel doorgaan, natuurlijk.

De theorie van Fuller leidt al tot een wat meer inhoudelijke beoordeling.

De interne moraal van het recht.

In zijn boek 'The morality of Law' probeert Fuller een duidelijker verband te leggen tussen recht en moraal. Onder het begrip 'moraal' verstaat hij niet alleen datgene waartoe men minimaal en konkreet verplicht is ('morality of duty'), maar ook datgene waarnaar men als ideaal streeft ('morality of aspiration'). Deze streef-moraal is moeilijker te formuleren dan de plicht-moraal maar het is wel noodzakelijk, aangezien het recht de voorwaarden moet scheppen om deze te verwezenlijken. Men kan de twee moraal-typen als het ware op een schaal uitzetten: de plicht-moraal vormt de harde ondergrens van het aanvaardbare, maar men streeft naar meer.

Vanuit dit minder positivistische uitgangspunt gaat Fuller op zoek naar de moraal die recht mogelijk maakt, dat wil zeggen de interne moraal van het recht. Hij doet dat door een sprookje te vertellen over een Koning, die als hij aan de macht komt het recht wil veranderen, maar bij zijn pogingen daartoe evenveel fouten maakt, waardoor hij uiteindelijk geheel faalt. De Koning begint alle bestaande regels in te trekken zonder er nieuwe voor in de plaats te stellen, zodat niemand nog enig patroon in de beslissingen kan zien. Daarna faalt de Koning achtereenvolgens door:

- 2) wel gemaakte regels niet te publiceren;
- 3) de regels achteraf te willen wijzigen;
- 4) de regels onbegrijpelijk te maken;
- 5) de regels onderling tegenstrijdig maken;
- 6) de regels het onmogelijke te laten eisen;
- 7) de regels zo frekwent te wijzigen, dat de betrokkenen er zich niet op kunnen oriënteren;
- 8) andere regels toe te passen dan die worden aangekondigd.

Het volledig falen op één van deze punten leidt er volgens Fuller toe, dat er niet een slecht rechtssysteem is, maar in het geheel geen. Het was dus gerechtvaardigd, dat de burgers van de Koning die op zichzelf trouw waren aan de Koning, niet trouw waren aan zijn recht, omdat hij dat nooit maakte.

Nu is onze Koning volgens de Grondwet onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk. Dat is bij het kerstpakket de minister van sociale zaken en werkgelegenheid en dat is momenteel De Koning. En zoals dat hoort, wordt hij bijgestaan door De Graaf.

Falen nu ook de maatregelen van De Koning en De Graaf als recht? De regels van het kerstpakket zijn op zichzelf (voor de gemiddelde sociaal recht-deskundige) begrijpelijk en hangen, technisch gezien, onderling samen. Wel is opgemerkt, dat de effecten van deze en andere maatregelen tesamen nauwelijks bekend waren. Zo rekende een eerste Kamerlid voor, dat de groep van gehandicapten en invaliden door zo'n 15 'plagen' tegelijk dreigde te worden getroffen, zij het niet elk individu door elke vijftien. Dat waren de mogelijkheden onder 1, 4 en 5 om te falen.

De rechtszekerheid die met de eis van het vooraf publiceren (nrs. 2 en 3) wordt beoogd is wel enig geweld aangedaan: praktisch tot de dag van invoering waren de regels niet gepubliceerd en stond hun inhoud niet vast. Zelfs moest één maatregel alleen in de vorm van een wet worden gegoten, omdat de voor een AMvB benodigde tijd voor publikatie twee maanden voor de inwerkingtreding er niet meer was. Tijd om zich op de regels in te stellen hadden de betrokkenen nauwelijks. Duidelijker ligt het nog met het zesde verbod om iets onmogelijks te eisen. Dat werd vooral geformuleerd door de uitvoerders:

"Het is haast een onmogelijke opgave geworden de mensen duidelijk te maken hoe het met hun sociale rechten en plichten is gesteld. Probeer maar eens de nieuwe regeling van de kinderbijslag uit te leggen. Deze wantoestand in de sociale verzekering signaleerde donderdag mr. W. van den Bos, voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad (SVR) in zijn nieuwjaarsrede. (...) Van den Bos zei dat de uitvoeringsorganen bijna geen raad weten met de overdaad aan nieuwe wetten en regels die op korte termijn moeten worden toegepast..." (Volkskrant 21 januari 1983).

Op 28 december hadden de directeuren van de gemeentelijke sociale diensten al alarm geslagen. Het zou onmogelijk zijn om alle dossiers van bijstandstrekkers na te vlooien op eventuele bijverdiensten die per 1 januari in mindere mate vrijgelaten werden.

Tenslotte de twee laatste mogelijkheden die Fuller ziet om te falen: het te frekwent wijzigen resp. niet toepassen van vastgestelde regels. Vanuit dit oogpunt kan bezwaar worden gemaakt tegen de derde en de zevende maatregel.

Bij de derde ging het om een herziening van een overgangsregeling, waardoor een groep uitkeringsgerechtigden op grond van de WAO, die bij de afschaffing van de vereveningstoelagen voor de premiebetaling op grond van verworven rechten was ontzien bij wijze van overgangsregeling, onverwacht alsnog deze regeling werd ontnomen en daardoor belangrijk in inkomen achteruitging.

Bij de zevende om het afschaffen van de RWW-uitkering van 16- en 17-jarigen (met invoering van het recht op kinderbijslag voor de ouders). In dit geval ging het om een nog die zomer in advertenties in het vooruitzicht gestelde uitkering:

"Deze belofte wordt enkele dagen voor ze in werking treedt ingetrokken". Voster (jongerenbeweging FNV) verwijst hierbij naar diverse folders, brochures en brieven die de overheid onder schoolverlaters heeft verspreid. "Ook via advertenties in de krant zijn jongeren er op gewezen dat ze per 1 januari een uitkering zouden ontvangen als ze zich voor 1 juli op het arbeidsbureau als werkzoekende zouden laten inschrijven." (Volkskrant 28 december 1982).

We zien aan deze voorbeelden dat het kerstpakket in een aantal opzichten op de rand komt van hetgeen volgens de theorie van Fuller nog aanvaardbaar is. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat Fuller erkent dat totale perfectie geen hanteerbaar doel is en dat verandering van omstandigheden soms frekwente veranderingen van het recht vereist. Het gaat dan volgens hem om het vinden van een middenweg tussen te regelmatig en helemaal niet veranderen. Ook hier geldt dat men moet streven naar het hoogste, zonder onder een minimumgrens te komen. Is men met het kerstpakket wellicht niet beneden die grens gedaald, ik heb ook de indruk niet dat het erg veel hoger is geworden.

Grondrechten.

Een derde benadering, die ook nog inhoudelijker is, is die waarbij het kerstpakket wordt beoordeeld in de mate waarin er grondrechten door worden geraakt.

In eerste instantie denkt men dan natuurlijk aan het (sociale) grondrecht op sociale zekerheid, maar dat is in Nederland niet erg uitgewerkt, terwijl Nederland nog altijd ruim boven het nivo verkeert wat in de verdragen van de ILO en het Europees Sociaal Handvest wordt voorgeschreven. Wel kan men zich daarbij afvragen of ook achteruitgang mogelijk is, omdat sommige verdragen spreken van een streven naar een geleidelijke verhoging van de normen. Ook deze verdragen laten meestal echter voldoende ruimte voor interpretatie open om een achteruitgang toe te laten, al komen hoe meer er wordt bezuinigd de grenzen meer in het zicht, iets wat interessant wordt met het oog op de voorstellen voor herziening van het stelsel die voor grote groepen een drastische achteruitgang met zich mee brengen. (1)

Wel kunnen vraagtekens worden gezet bij de tweede en zevende wet. In de tweede wet worden de minimumdagloonbepalingen in de WAO, WW en WWV aangepast aan het AAW-model. Het verschil is, dat het WAO-minimumdagloon aan iedere uitkeringsgerechtigde werd toegekend (art. 14a lid 1 a WAO-oud) en dat van de AAW voor wat de hoogte betreft afhankelijk is van een eventuele uitkering van de echtgenoot (art. 12a AAW). Door de wetswijziging komen nog slechts diegenen voor een WAO-minimumdagloon in aanmerking, die recht hebben op een maximale AAW-uitkering (op grond van art. 10 lid 4). De minimumdagloonregelingen WW en WWV waren al beperkt tot kostwinners. Door de aanpassing aan het AAW-systeem is ook deze regeling nog beperkt: de gezinsinkomenstoets is uitgebreid tot de gehuwde man en de oudere ongehuwde vrouw, terwijl de gehuwde vrouw aan (nog) zwaardere voorwaarden moet voldoen. (art. 12 c WW en 5 b WWV, beide lid 1 en 2).

Welnu, A. Krijnen en J. van Vaalen, twee leden van de Emancipatieraad hebben in een uitvoerige nota van 16 juni 1983 aan het lid van de Europese Commissie, belast met sociale zaken, Richard, betoogd, dat deze wijzigingen in de minimumgaranties indirect diskriminerend zijn voor de (gehuwde) vrouw en derhalve in strijd

zijn met het beginsel van gelijke behandeling van man en vrouw, zoals dat volgens richtlijn 79/7/EEG geleidelijk ten uitvoer gelegd moet worden in de sociale zekerheid van de Lid-Staten. Hoewel de aanpassing van de wetgeving aan deze richtlijn pas eind 1984 voltooid behoeft te zijn, konkluderen zij uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, dat tussentijdse verslechtingen ten opzichte van de doelstelling niet geoorloofd zijn. Derhalve verzoeken zij de Kommissie de haar ten dienste staande middelen aan te wenden om de naleving van het Europese recht door de Nederlandse regering te bereiken, met gebruikmaking van de inbreukprocedure van art. 169 EEG-Verdrag. We zien hier, dat een beroep wordt gedaan op het grondrecht van gelijke behandeling. Meer in het algemeen kan men eruit opmaken, dat het klassieke grondrecht op gelijke behandeling in combinatie met het sociale grondrecht op sociale zekerheid leidt tot de claim van financiële zelfstandigheid daarin.

Dat er echter in het beleid sprake is van een juist tegengestelde tendens, waarbij het begrip 'leefeenheid' alleen maar wordt uitgebreid, blijkt ook bij jongeren, die als gezegd een procedure voerden tegen de intrekking van de RWW-uitkering voor zestien- en zeventienjarige werklozen:

"Door de maatregel krijgen zij geen uitkering maar worden zij afhankelijk van hun ouders. Die kunnen wel kinderbijslag aanvragen, maar dat bedrag kan ongeveer tweehonderd gulden per maand lager liggen dan de uitkering. Bovendien krijgen niet de schoolverlaters, maar hun ouders het bedrag op hun rekening bijgeschreven. De maatregel treft ongeveer twintigduizend jongeren." (Volkskrant 28 december 1982).

Een deel van de SER had er in het - nagekomen en vergeefse - advies dan ook voor gepleit, deze kinderbijslag uit te keren aan de jongeren zelf.

Ook deze kwesties speelden in de Kamerdiskussie. De Graaf verwees de interpretatie van de gelijke behandeling van man en vrouw naar het Europese Hof van Justitie. Over de zelfstandigheid van jongeren merkte in de Eerste Kamer Van de Zandschulp (PvdA) op, dat er kennelijk niet alleen sprake was van bezuiniging, maar van een nieuw 'beginsel', waarbij de waterscheiding tussen ouderlijke en eigen verantwoordelijkheid bij 18 jaar wordt gelegd:

"Dit wetsontwerp is primair geïnspireerd door het heilige beginsel der ouderlijke verantwoordelijkheid, zo verklaarden SGP, GPV, RPF, VVD en de staatssecretaris eenparig in de Tweede Kamer." (Handelingen, p. 291).

En het VVD-lid Heijmans beaamde dat:

"Ik zal mij wel tot de generatie der bijna over-jarigen bekennen wanneer ik als mijn mening uitspreek dat enig herstel van het onder deze groep jongelui tanende ouderlijk gezag gewenst is. Het wetsontwerp draagt hiertoe bij." (P. 307-308).

Ook de Koning konkludeerde in een interview in een blad voor schoolverlaters, dat jongeren tot 21 jaar van hun uitkering 'niet op een behoorlijke manier zelfstandig kunnen wonen'. Dit gold ook voor de oudere jongeren die per 1 juli 1983 een verlaagd minimumjeugdloon kregen.

"Er zit voor hen niets anders op dan weer thuis te gaan wonen" adviseert hij. "Of ze moeten hun vakantie schrappen, minder kleren kopen en zich huisvesten in een krot." En dan volgt de gotspe: "Ik vind echter, dat die mensen dan op een niveau leven, dat lager is dan ik redelijk vind." (Volkskrant 14 maart 1983).

Een laatste bezwaar tegen het pakket als geheel, komt van Den Uyl en Van de Zandschulp (PvdA). Verschillende maatregelen zijn gericht tegen arbeidsongeschikten. Deze eenzijdige afwenteling van de bezuinigingen zou op den duur leiden tot een 'split-level-economy', waarbij de 25-45 jarige, gezonde, geschoolde, mannelijke werknemer er het beste afkomt.

De reactie.

Hierboven zijn de meer procedurele en de meer constitutionele aspecten van het kerstpakket genoemd. Samengevat lijken de juridische bedenkingen zich te concentreren op de tweede, derde en zevende maatregel en (wat minder) op het pakket in zijn geheel. Opvallend is, dat hier een zekere overeenkomst is te bespeuren met het stemgedrag van de oppositie. Behalve de CPN, PPR en PSP die tegen het gehele pakket stemden, werden juist deze drie maatregelen ook door D'66, EVP en PvdA afgewezen. De laatste twee stemden daarnaast ook tegen de bevrozing van de kinderbijslag (evenals de CP) en de minimumuitkeringen. Bij sommige maatregelen roept een overhaaste behandeling of het karakter van de besluiten zelf dus sterkere bezwaren op dan bij anderen en lijkt een voorzichtige behandeling belangrijker.

Hiermee komen we bij de vraag wie zich deze eis van juridische zorgvuldigheid zou moeten aantrekken. De Raad van State heeft aan de door hem gewraakte 'overijling' zelf meegewerkt. Ook de Eerste Kamer die haar bestaansgrond voor sommigen ontleent aan haar mogelijkheid tot reflectie en herbezinning, werd hierop aangesproken door de Leidse juriste mr. P.W.A. Gerritzen-de Rode in de Volkskrant van 13 januari. Zij sprak van 'een dieptepunt in de parlementaire democratie'. Eerste Kamervoorzitter Prof.dr. Th.L.M. Thurlings antwoordde een week later, dat de 'benarde toestand waarin onze economie is terecht gekomen' daartoe noopte. Uitstel zou tot een groot gat in de begroting hebben geleid en tot de vertrouwenskwesctie. De Kamer verkoos de versnelde procedure boven de 'maatschappelijke schade' die daardoor zou ontstaan. Thurlings achtte de tijd na de Tweede Kamer-verkiezing (8 september 1982) en de regeringsvorming (regeringsverklaring op 22 november) te kort om 'het befaamde kerstpakket' veel eerder bij de Tweede Kamer in te dienen. Maar, nu komt het:

"Naar de smaak van nogal wat leden van de Eerste Kamer had de behandeling in de Tweede Kamer bondiger en dus ook wat sneller gekund, maar een tijdwinst van meer dan enkele dagen zou daarmee ook niet zijn verkregen."

Na de opmerking dat er wel goed was voorbereid, deelde Thurlings tenslotte geruststellend mede, dat 'het onbehagen dat kennelijk leeft' door hem werd gedeeld, maar dat de Kamer niet anders had moeten handelen, dan zij heeft gedaan.

Vervolgens zijn nog andere wegen beproefd. De procedures bij de President van de Rechtbank Den Haag en de Europese Commissie zijn genoemd. Het zal niet verrassen, dat de eerste vordering werd afgewezen. Naarmate advies- en parlementaire organen zich onmachtiger tonen de nodige zorgvuldigheid te betrachten, lijkt er echter vanzelf een grotere plaats toe te komen aan de rechtspraak, mits die die plaats ook aandurft. Er zijn nu eenmaal grenzen aan no nonsense-wetgeving en desnoods buiten het parlement.

Bestuurlijke ongehoorzaamheid aan de eigen bijdrage-regeling bij het ziekenfonds werd nog in de kiem gesmoord. Burgerlijke ongehoorzaamheid kan haast niet uitblijven. Wellicht is de snelheid van de besluitvorming ook wel ingegeven door de angst voor heftige reacties, zoals het effectieve verzet tegen de in 1982 voorgenomen wijzigingen in de Ziektewet. De inhoud van de maatregelen is nu ook wat gespreid over allerlei groepen die buiten het arbeidsproces staan.

De Koning stelde zich zelfs al bij voorbaat dreigend op:

"Minister de Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vreest dat bij de demonstraties en rellen die het kabinetsbeleid oproept binnenkort doden zullen vallen. (..) Letterlijk zegt de Koning: "Ik ben iedere keer weer zielsdankbaar, dat er geen doden vallen. Dat is bijna een godswonder. Maar ik ben bang, dat het z'n langste tijd heeft gehad." (Volkskrant 14 maart 1983).

In januari was er ook al een discussie tussen de fractievoorzitters van PvdA en CDA in de Tweede Kamer over burgerlijke ongehoorzaamheid, waarbij de laatste de eerste verweet dat zijn partij de mogelijkheid hiervan onderzocht voor de oppositie.

"Den Uyl verweet van zijn kant het kabinet dat dit de parlementaire democratie in gevaar brengt als diepingrijpende wijzigingen worden genomen zonder dat die voldoende door de burgers zijn aanvaard. 'Als een overheid onzorgvuldig te werk gaat, bepaalde groepen van mensen te veel belast, tast zij ook de parlementaire democratie aan. Regeren is telkens een kwestie van de kraan omdraaien. Het moet een permanente poging zijn om te overtuigen.'" (NRC-Handelsblad 19 januari 1983).

Ten onrechte wordt echter op deze wijze het begrip burgerlijke ongehoorzaamheid beschouwd als een aantasting van in plaats van als een aanvulling op de democratie. Burgerlijke ongehoorzaamheid is niet hetzelfde als rellen, integendeel, juist bedoeld om geweldloos te zijn. Er bestaat in de maatschappij behoefte aan een ruimte voor kritische discussie van ingrijpende besluiten. Waar officiële instanties deze ruimte (waar ze juist traditioneel voor bedoeld zijn) niet bieden, worden ze elders geschapen. Deze discussie kan verschillende wegen vinden, maar als het schip van staat loslaat, kan het beter door de juridische wal gekeerd worden, dan op de klippen stukslaan.

Juridische logika: recht is no nonsense, dus no nonsense is geen recht.

NOTEN

- (1) Zie hiervoor verder A.J.T.M. Jacobs, in: Het europees sociaal handvest, Nijmegen 1982, p. 91 e.v.
- (2) Zie voor maatschappelijk protest als onderdeel van het rechtsleven A.A.G. Peters, Recht als kritische discussie, stencil voor de Vereniging voor Sociaal-Wetenschappelijke bestudering van het Recht, z.pl. (1982).

LITERATUURVERWIJZINGEN

H.L.A. Hart, The concept of Law, Oxford, 1961.
Lon L. Fuller, The morality of Law, New Haven and London, 1969.
Ong Sien Hien, Over legitimiteit, een analyse aan de hand van Max Weber, AA 1975, p. 689 e.v.