

Zitting 1975-1976

13 873

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 14 januari 1976

No. 3

Bij Kabinetsmissive van 11 november 1975, no. 49, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten.

Indeling van het hoofdstuk in verband met de rechtswerking der sociale grondrechten

Gelijk reeds tot uitdrukking is gebracht in 's Raads advies terzake van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, verenigt de Raad zich met het opnemen in de Grondwet van een aantal artikelen, inhoudende bepalingen omtrent sociale grondrechten. Minder juist acht de Raad het, dat het huidige wetsontwerp deze bepalingen in het hoofdstuk «Grondrechten» wil onderbrengen zonder in de indeling van dat hoofdstuk tot uitdrukking te brengen, dat tussen de klassieke en de sociale grondrechten een wezenlijk verschil bestaat. De memorie van toelichting geeft aan, waarom de voorstellers deze gedragslijn volgen. Het daar gehouden betoog heeft de Raad niet overtuigd. Naar 's Raads oordeel verdient het de voorkeur, door indeling van het hoofdstuk «Grondrechten» in een tweetal paragrafen, waarvan de eerste de klassieke en de tweede de sociale grondrechten zou moeten omvatten, dit verschil duidelijk in het licht te stellen.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis van sociale grondrechten, waarbij de volgende punten aan de orde komen.

1. De wetgever heeft een grote vrijheid te beslissen in welke mate en in welk tempo de sociale grondrechten in wetten zullen worden uitgewerkt of geconcretiseerd.

2. De bevoegdheden van lagere overheden om op te treden op het «sociale terrein» blijven onverlet, mits geen strijd ontstaat met hogere regelingen.

3. Waar sprake is van een opdracht aan de «overheid» is ook de lagere overheid bedoeld.

4. Door de formulering «overheid» is vrijheid van keuze tussen wetgevende en bestuurlijke organen bedoeld, doch niet rechterlijke.

5. Niet slechts aan het inzicht van de wetgever (zie punt 1) doch ook aan dat van de genoemde andere «overheden» worden de mate en het tempo van verwezenlijking van de in de bepalingen verwoorde belangen overgelaten.

6. Er zullen prioriteiten moeten worden gesteld, ter beoordeling van de betreffende overheden, zulks in verband met de beperkte materiële mogelijkheden (memorie van toelichting bladzijden 5 en 6¹).

Dit alles tezamen genomen maakt duidelijk, dat de sociale grondrechten de strekking hebben van intentieverklaringen met een grote mate van vrijblijvendheid voor de wetgever en de overheid. Dit verschilt wel zeer sterk van de kenschetsing, die de memorie van toelichting op het ontwerp klassieke grondrechten van deze laatste gaf: «een aantal concrete voor rechtstreekse toepassing vatbare rechten waarvan de eerbiediging in vele gevallen in rechte kan worden afgedwongen» (bladzijde 5, derde alinea²). De Raad ziet niet eraan voorbij, dat samenhang tussen beide groepen grondrechten bestaat, onder meer aldus, dat het volle genot van de klassieke grondrechten veelal eerst mogelijk is, wanneer de verwerkelijking van de sociale grondrechten een hoog niveau heeft bereikt. Dat neemt echter niet weg, dat men bij de juridische systematiek mede de rechtswerking der bepalingen in aanmerking dient te nemen.

In dit verband wijst de Raad erop, dat ook in het internationale recht beide groepen grondrechten in onderscheiden verdragen plegen te worden geregeld en dat dan ook daaraan zeer verschillende rechtsgevolgen worden toegekend.

Het onderbrengen in één hoofdstuk zonder nadere onderverdeling wordt in de memorie van toelichting ook aldus gemotiveerd, dat daardoor de bepaling omtrent de subsidiëring van het onderwijs en die omtrent de onderwijsvrijheid bijeen kunnen blijven, evenals de bepaling omtrent bijstand in rechte en die, welke beoogt te voorkomen dat iemand niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van rechtsbijstand verstoken blijft (memorie van toelichting, bladzijden 3 en 4³). Wanneer men de oplossing van de Staatscommissie, die de vrijheid van onderwijs en de subsidiëring daarvan op verschillende plaatsen wilde regelen, niet wenst te volgen, zou men deze, gezien de speciale historische samenhang van beide onderwerpen, in de paragraaf der klassieke grondrechten kunnen onderbrengen. Het andere in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld is weinig overtuigend. De beide onderdelen van artikel 1.17 – waarop hieronder nog wordt teruggekomen – hangen, meer nog dan met elkaar, samen met de organisatie van de rechtsbedeling als geheel, en zouden naar 's Raads oordeel dan ook beter in het daarop betrekking hebbende hoofdstuk kunnen worden opgenomen.

Ten slotte brengt de memorie van toelichting de plaatsing in één hoofdstuk in verband met het vraagstuk van de derdenwerking. De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting (bladzijde 4, eerste volle alinea⁴) niet geheel terecht stelt, dat de meerderheid van de grondwetscommissie haar oordeel, dat de sociale grondrechten in een apart hoofdstuk dienen te worden geplaatst, steunde op de opvatting, dat voor wat betreft de klassieke

¹ Par. 3 (De verwijzingen in dit advies naar blzz. corresponderen niet met de nummering van de blzz. in de gedrukte stukken. In verband hiermee zijn in voetnoten aangepaste verwijzingen opgenomen.)

² Par. 2, al. 8.

³ Par. 2, al. 4 t/m 7.

⁴ Bijl. III, par 2, al. 8.

grondrechten derdenwerking moet worden afgewezen (een opvatting die de memorie van toelichting verwerpt), doch dat de sociale grondrechten deze werking wel zouden kunnen hebben. De Staatscommissie stelt op bladzijde 216 van haar Eindrapport, dat de nieuwe of veranderde rechtsverhoudingen, waarin de sociale grondrechten de mens plaatsen, rechtsverhoudingen kunnen zijn tussen burgers en overheid, maar evenzeer rechtsverhoudingen tussen de burgers onderling, terwijl het ook kan zijn dat een bepaald sociaal grondrecht slechts aan de overheid een rechtsplicht oplegt.

Het is deze ongelijksoortigheid van rechtswerking, die de grondwetscommissie in meerderheid de plaatsing in één hoofdstuk deed afwijzen, daar juist in dit opzicht de sociale grondrechten wezenlijk van de klassieke grondrechten verschillen (Eindrapport, Hoofdstuk VI paragraaf 2 en paragraaf 4). Deze laatste immers vervullen in de visie van de grondwetscommissie alle eenzelfde functie, namelijk het beschermen van de mens in zijn elementaire rechtsgoederen tegen ongerechtvaardigd overheidsingrijpen (Tweede rapport bladzijde 30). Ook al zou men, met de stellers van de memorie van toelichting, voor de klassieke grondrechten het bestaan van derdenwerking aanvaarden, dan doet zulks niet af aan de door de meerderheid van de grondwetscommissie gegeven argumentatie tot aparte plaatsing.

Het zij overigens opgemerkt, dat de minderheid van de grondwetscommissie, die klassieke en sociale grondrechten als elkaars pendant beschouwde, wel samenvoeging in één hoofdstuk voorstond, doch zich niet heeft uitgesproken over de verdeling van dat hoofdstuk in paragrafen.

De keuze van de in de Grondwet vast te leggen sociale grondrechten

Kennisneming van het Europees Sociaal Handvest (Trbn. 1962, 3 en 1963, 90) leert, dat dit verdrag veel omvangrijker is dan de thans voorgestelde grondwetsbepalingen en meer in bijzonderheden afdaaft. Sommige van de bepalingen van het Handvest vindt men min of meer terug in het wetsontwerp, vele andere zijn daarin afwezig, weer andere komen wel voor in het ontwerp, doch niet in het Handvest. Het in het door de memorie van toelichting (bladzijde 1⁵) genoemde S.E.R.-advies gegeven argument, dat verdragen kunnen worden opgezegd en derhalve een geringere bescherming bieden, kan voor de gedane keuze geen voldoende grondslag bieden.

De Raad van State meent dat een uiteenzetting omtrent de relatie tussen beide regelingen in de memorie van toelichting niet mag ontbreken. De terloopse verwijzing naar het voornemen tot ratificatie van genoemd verdrag op bladzijde 11⁶ is daartoe onvoldoende. Daarbij zou tevens in de beschouwing kunnen worden betrokken het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100).

Meer duidelijkheid omtrent de motieven die de voorstellers van het voorliggend ontwerp hebben geleid tot de door hen gedane keuze, zal daarbij tevens wenselijk zijn. De memorie van toelichting volstaat op dit punt met de mededeling dat in grote lijnen aansluiting is gezocht bij de voorstellen van de Staatscommissie Cals-Donner en met verwijzing naar de inhoud van voornoemd S.E.R.-advies naar aanleiding van de «Proeve». De Staatscommissie echter geeft in haar Eindrapport (bladzijde 214) niet meer motivering dan dat de voorstellen van de S.E.R. haar een belangrijke steun hebben geboden, dat deze een betrekkelijk afgerond geheel vormen en dat – hoewel ter zake verschil van waardering altijd mogelijk zal zijn – binnen de commissie een grote mate van eenstemmigheid bestond omtrent opnemings van bepaalde grondrechten. Dit acht de Raad voor de thans gedane keuze een onvoldoende motivering. Uit een publikatie van de Stichting Maatschappij en Onderneming van november 1975 blijkt, dat een proef-enquête als belangrijkste overheids-taken in het oog der geënquêteerden aanwees: bestrijding van misdadigheid

⁵ Par. 1, al. 4.

⁶ Toel. op art. 1.18; slotal.

en vergroting van persoonlijke veiligheid, voorts milieuzorg, tegengaan geldontwaarding, energievoorziening, voldoende passende werkgelegenheid, internationale samenwerking, lagere belastingdruk, ontwikkelingshulp, zorg voor goede woningen en inkomensspreiding, in deze volgorde. De Raad hecht uiteraard aan de uitkomst van een dergelijke enquête geen enkele normatieve betekenis. Hij releveert deze slechts, omdat daardoor duidelijk wordt, hoe weinig zekerheid bestaat omtrent het antwoord op de vraag, welke algemene beleidsdoelstellingen – en de sociale grondrechten zijn algemene beleidsdoelstellingen – het Nederlandse volk als geheel het naast aan het hart liggen. Het is niet onwaarschijnlijk, dat voorbijgaande omstandigheden daarop een niet geringe invloed hebben. Zo noemde de memorie van toelichting onder de onderwerpen, waarop de bepalingen van het ontwerp betrekking hebben (bladzijde 2 bovenaan⁷), niet de zorg voor de persoonlijke veiligheid. De enige bepaling in de huidige Grondwet, die met dit punt in verband zou kunnen worden gebracht, namelijk artikel 4, eerste lid, zal volgens het voorgestelde ontwerp-klassieke grondrechten verdwijnen.

Sociale grondrechten en de positie van lagere overheden

De memorie van toelichting stelt (bladzijde 5, vierde volle alinea⁸) dat, waar sprake is van een opdracht aan de overheid, daarmee niet alleen de centrale overheid is bedoeld, maar ook de lagere overheid. De Raad ziet er geenszins aan voorbij, dat een belangrijk stuk welzijns- en welvaartszorg ligt in het werkgebied van lagere overheden. Voor zover deze daar werkzaam zijn krachtens bij wet of algemene maatregel van bestuur verstrekte opdracht (artikelen 144 en 153, derde lid der Grondwet) brengt dit geen nieuwe problemen mee. Ziet men echter in de Grondwet zelf zulk een opdracht aan lagere overheden, namelijk waar de Grondwet de sociale grondrechten regelt, dan zijn de rechtsgevolgen daarvan moeilijk te overzien. Verordeningen en besluiten van deze lagere overheden zullen dan kunnen – en dus: moeten – worden getoetst aan de grondwettelijke bepalingen, niet slechts door toezichthoudend hoger gezag maar ook door rechterlijke instanties. Opdrachten aan de overheid «tot regeling, dan wel . . . tot het uitoefenen van zorg, tot het treffen van maatregelen, tot het scheppen van voorwaarden of tot bevordering van een wenselijk geachte situatie» (memorie van toelichting bladzijde 5, tweede volle alinea⁹) lenen zich slechts tot zulk een toetsing. Het is ook de vraag, of de vrijheid te beslissen omtrent te nemen maatregelen, omtrent het tempo en de mate waarin de zorg wordt uitgeoefend, alsmede de daarbij betrachte prioriteiten, niet mede in deze toetsing zullen moeten worden betrokken. Voor de centrale wetgever staat de vrijheid van oordeel, waarop de memorie van toelichting doelt, wel vast, gezien de onschendbaarheid van de wet. Hetzelfde geldt voor bij of krachtens de formele wet tot stand gekomen besluiten of verrichte handelingen. De situatie voor lagere overheden, handelend in de autonome sfeer, is echter een geheel andere, temeer nu de voorgestelde bepalingen zelf veelal stringent zijn geformuleerd. Indien men wil vasthouden aan de stelling, dat de sociale grondrechten ook opdrachten bevatten, gericht tot de lagere overheden, ware in de memorie van toelichting aan te geven welke rechtsgevolgen zulks meebrengt.

Artikel 1.17, eerste lid

Het artikellid spreekt van «doen bijstaan in rechte en in administratief beroep». Dit is ruimer dan het toekennen van een recht op «rechtsbijstand», waaronder pleegt te worden verstaan bijstand van een rechtskundige. Het is

⁷ Par. 1, al. 4.

⁸ Bijl. III, par. 3, al. 3.

⁹ Par. 3, al. 1.

dan ook aan twijfel onderhevig, of de memorie van toelichting terecht stelt, dat de aldus geredigeerde bepaling niet in de weg staat aan regels die voor het optreden als raadsman in bepaalde procedures een bepaalde hoedanigheid vereisen (memorie van toelichting, bladzijde 8¹⁰). Iedere twijfel op dit punt ware dan ook door de formulering in de Grondwet zelve weg te nemen.

De voorgestelde bepaling heeft, aangenomen dat deze ook voor arbitrage geldt, geen betrekking op het instituut van het bindend advies. Gezien de grote omvang, die deze wijze van geschillenbeslechting heeft, veelal door de werking van standaardcontracten die de betrokkenen geen keuze laten een andere rechtsweg te volgen, ware in dit punt nader te voorzien.

Gelijk in het eerste gedeelte van dit advies reeds werd opgemerkt, zou een bepaling als neergelegd in dit artikel zeer wel op haar plaats zijn in het hoofdstuk over de rechtsbedeling.

Artikel 1.17, tweede lid

De Raad kan zich met deze bepaling, waarin terecht de term «rechtsbijstand» wordt gebezigd, verenigen.

Artikel 1.18, eerste lid

De Raad kan zich verenigen met het gestelde in de eerste volzin. Wat de tweede volzin betreft, komt het de Raad voor, dat een opdracht aan de overheid, haar zorg erop te richten, een ieder in staat te stellen in zijn onderhoud te voorzien door arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden, een overheidstaak schept die leidt tot onoverzienbare consequenties zowel voor de overheid als voor de enkeling. Dit klemt temeer, nu het voorstel van de Staatscommissie, het recht van vrije arbeidskeuze, behoudens beperkingen bij of krachtens de wet gesteld, niet wordt opgenomen, hoewel het Europees Sociaal Handvest dit recht als eerste noemt (in stuk I) en de bescherming ervan tot een plicht maakt (Deel II, artikel 1, onder 2) en het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten hetzelfde doet (artikel 6). De motivering van een en ander in de memorie van toelichting (bladzijde 9¹¹) komt de Raad verre van overtuigend voor. Uitgangspunt dient naar 's Raads oordeel de vrije keuze van arbeid te blijven. Beperking daarvan is in vele gevallen onvermijdelijk, doch dient als «beperking» te worden gepresenteerd en niet als «zorg» «afgestemd op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden».

Artikel 1.18, tweede lid

De Raad meent, dat het vervangen van de aanduiding «hen die arbeid verrichten» door: «werknemers» een miskennis vormt van de belangrijke overheidstaken ten aanzien van niet-werknemers die arbeid verrichten. Het meergenoemde S.E.R.-advies noemt de middenstandswetgeving en de wetgeving inzake bedrijfs- en pensioenfondsen. Daaraan kunnen worden toegevoegd de Veiligheidswetgeving, de Rijtijdenregelingen, de Winkelsluitingswet en andere meer, die alle evenzeer betrekking hebben op de rechtspositie van werknemers als op die van zelfstandigen. De term «hen die arbeid verrichten» ware dan ook te bezigen in plaats van «werknemers».

Het niet-opnemen van het stakingsrecht heeft de Raad bevreemd. Het doet merkwaardig aan nu juist dit recht – door zeer velen als een essentiale van de verhouding werkgever–werknemer beschouwd – niet tot sociaal grondrecht te verheffen. Dit treft temeer, daar juist op deze plaats in de memorie van toelichting naar het voornemen tot ratificatie van het Europees Sociaal Handvest wordt verwezen (bladzijde 11¹²), terwijl anderzijds in de memorie

¹⁰ Toel. op art. 1.17; al. 4.

¹¹ Toel. op art. 1.18; al. 4 en 5.

¹² Toel. op art. 1.18; slotal.

van toelichting het tempo van wetgeving geheel wordt opengelaten (bladzijde 5 onderaan¹³). Naar 's Raads oordeel dient het stakingsrecht als sociaal grondrecht uitdrukkelijke erkenning te vinden, behoudend de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld, waarbij de wet uiteraard de uit het Handvest voortvloeiende verplichtingen zal hebben te eerbiedigen.

Artikel 1.19, eerste lid

De Raad stemt in met de gekozen formulering. De in de memorie van toelichting neergelegde opvatting, dat onder de zorg voor de bestaanszekerheid mede kan worden begrepen het algemene economische beleid, leidt tot de vraag, of dan niet hetzelfde moet worden gezegd met betrekking tot de bevordering van de werkgelegenheid. In dat geval zou de eerste volzin van artikel 1.18, eerste lid, zelfstandige betekenis missen.

Artikel 1.19, tweede lid

In de toelichting op deze bepaling ontbreekt een motivering, waarom de term «regelt» in artikel 81 ontwerp-Staatscommissie is vervangen door «stelt regels».

Artikel 1.19, derde lid

Deze bepaling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 1.20

Terecht signaleert de memorie van toelichting (bladzijde 14¹⁴), dat de zorg voor de bewoonbaarheid van het land in strijd kan komen met de zorg voor de bescherming van het leefmilieu en omgekeerd. Het onderling verband tussen beide beleidsopgaven zou tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de wettekst door na het woord «land» tussen te voegen de woorden «en in samenhang daarmee op».

Artikel 1.21, eerste lid

Deze bepaling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 1.21, tweede lid

Aan te geven ware, welke zelfstandige betekenis dit sociale grondrecht heeft naast de in artikel 1.20 genoemde zorg voor de bewoonbaarheid. Bewoonbaarheid veronderstelt immers voldoende woongelegenheid.

Artikel 1.21, derde lid

Deze bepaling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 1.22

Met betrekking tot dit artikel heeft de Raad overeenkomstige bedenkingen, als die zijn uiteengezet naar aanleiding van artikel 1.18, eerste lid, tweede volzin. Hij heeft dan ook voorkeur voor de formulering van de grondwetscommissie.

¹³ Par. 3, al. 4.

¹⁴ Toel. op art. 1.20; slotal.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad van State geen bedenking, gelijk hij reeds tot uiting gebracht heeft in zijn advies van 8 oktober 1975, no. 10, betreffende het ontwerp van een aan de Tweede Kamer te zenden brief inzake de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 maart 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 november 1975, nr. 49, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake sociale grondrechten rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 januari 1976, nr. 3, en door hem ontvangen op 22 januari 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

Indeling van het hoofdstuk in verband met de rechtswerking der sociale grondrechten

Met instemming lazen wij, dat de Raad van State zich verenigt met het opnemen in de Grondwet van een aantal artikelen, inhoudende bepalingen omtrent sociale grondrechten, hetgeen de Raad ook reeds in zijn advies ter zake van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid tot uitdrukking heeft gebracht.

Naar 's Raads oordeel verdient het evenwel de voorkeur door indeling van het hoofdstuk Grondrechten in een tweetal paragrafen, waarvan de eerste de klassieke, en de tweede de sociale grondrechten zou moeten omvatten, het verschil in rechtswerking tussen beide categorieën van grondrechten duidelijk in het licht te stellen.

Wij mogen in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen in par. 2 van de memorie van toelichting over deze kwestie is gezegd. Daarin zijn een aantal argumenten aangevoerd voor ons voorstel niet tot een dergelijke onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten over te gaan. Aan die argumenten voegen wij het volgende toe.

In theorie kunnen grondrechten naar hun rechtswerking worden onderscheiden in *grondrechten die een subjectief recht inhouden en grondrechten die een opdracht aan de wetgever of de overheid bevatten*. Wanneer men evenwel tracht de concrete bepalingen van de voorgestelde wetsontwerpen naar deze typen in twee groepen in te delen, blijkt, dat een dergelijke indeling bij vrij veel artikelen niet goed uitvoerbaar is. Dat vindt zijn oorzaak hierin, dat verschillende bepalingen van het hoofdstuk Grondrechten een mengvorm van beide typen zijn. Immers al naar gelang de materie, waarop een bepaling betrekking heeft, zulks nodig of wenselijk maakt, is die bepaling geformuleerd als een subjectief recht of als een instructienorm, en in verschillende gevallen heeft dit ertoe geleid dat beide typen in één artikel worden aangetroffen. Voorbeelden van deze mengvorm komen met name in het wetsontwerp inzake grondrechten voor. Men zie bepalingen als artikel 1.7, tweede lid (opdracht aan de wetgever tot het stellen van regels omtrent radio en televisie, met een verbod van preventieve censuur op de inhoud van een uitzending) en artikel 1.10 (handelende over het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waarbij mede zijn opgenomen opdrachten aan de wetgever tot het stellen van regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen van persoonsgegevens, en inzake de aanspraken op kennisneming van persoonsgegevens).

Een en ander leidt ertoe, dat de theoretische onderscheiding in twee typen niet kan dienen als de grondslag voor een sluitende onderverdeling van het hoofdstuk over de grondrechten in twee paragrafen, zoals de Raad voorstelt. Bij een dergelijke onderverdeling zouden immers in beide paragrafen bepalingen van beiderlei typen voorkomen. Een duidelijker inzicht in de rechtswerking van de diverse grondrechten zou hiervan geenszins het gevolg zijn.

Wij achten een zodanige onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten ook om andere redenen onwenselijk. Behalve dat daardoor, zoals ook uit par. 2 van de memorie van toelichting blijkt, bepalingen uiteen zouden moeten worden gehaald die bij elkaar horen, zou de samenhang die tussen de bepalingen van de wetsontwerpen inzake de grondrechten bestaat, worden doorbroken.

Ook de Raad van State ziet er niet aan voorbij dat er samenhang tussen de bepalingen over grondrechten bestaat, onder meer aldus, dat het volle genot van de klassieke grondrechten veelal eerst mogelijk is, wanneer de verwikkelijking van de sociale grondrechten een hoog niveau heeft bereikt. De Raad voegt daar evenwel aan toe, dat zulks niet wegneemt, dat men bij de juridische systematiek mede de rechtswerking der bepalingen in aanmerking dient te nemen.

Wij menen, dat aan de eis van juridische systematiek het best wordt voldaan, indien de bepalingen zodanig worden geredigeerd dat hun rechtswerking duidelijk is. Zoals uit het wetsontwerp blijkt kan daarbij tevens de nauwe samenhang die tussen de klassieke en de sociale grondrechten aanwezig is tot zijn recht komen, en voorts de wens worden vervuld bepalingen, die op eenzelfde materie betrekking hebben, bijeen te houden.

De Raad wijst erop, dat ook in het internationale recht beide groepen grondrechten in onderscheiden verdragen plegen te worden geregeld en dat dan ook daaraan zeer verschillende rechtsgevolgen worden toegekend. Wij merken op, dat in de Universele Verklaring van de rechten van de mens beide groepen rechten te zamen zijn opgenomen. Voorts valt te wijzen op de geschiedenis van de totstandkoming van de beide Internationale verdragen inzake de mensenrechten.¹

Oorspronkelijk was beoogd tot één verdrag te komen. In het kader der Verenigde Naties zijn beslissingen genomen die de ene keer ten gunste van één verdrag, de andere keer ten gunste van twee verdragen uitvielen, waarbij de meerderheid voor het ene of voor het andere standpunt steeds gering was. Bij beide beslissingen was men het erover eens dat «the enjoyment of civil and political freedoms and of economic, social and cultural rights are interconnected and interdependent» en dat, «when deprived of economic, social and cultural rights, man does not represent the human person whom the Universal Declaration regards as the ideal of the free man».²

Ook in internationaal verband zag men dus duidelijk de nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten. In dat licht zien wij in de omstandigheid dat de beide categorieën van grondrechten in verschillende verdragen een plaats hebben gevonden geen aanleiding tot onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten in de nieuwe Grondwet te komen.

De Raad gaat vervolgens in op de voorbeelden die in par. 2 van de memorie van toelichting worden gegeven van bepalingen die uiteen gehaald zouden moeten worden indien tot onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten zou worden overgegaan. De Raad suggereert de bepalingen omtrent de vrijheid van onderwijs en omtrent de subsidiëring daarvan, als men deze bij elkaar wil houden, in het onderdeel over de klassieke grondrechten onder te brengen. Deze suggestie zou onzes inziens in het door de Raad zelf voorgestane systeem van onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten in twee paragrafen, leiden tot een onevenwichtige opzet van dat hoofdstuk. Er zijn immers in het onderwijsartikel niet alleen bepalingen aan te wijzen met een karakter van klassiek grondrecht, maar ook bepalingen met een karakter van sociaal grondrecht. Deze laatste zouden, indien de suggestie van de Raad zou worden gevolgd, in de paragraaf van de klassieke grondrechten worden opgenomen, terwijl er toch ook een paragraaf sociale grondrechten zou bestaan. In de door ons voorgestelde opzet, de beide categorieën van

¹ Zie Th. C. van Boven, De volkenrechtelijke bescherming van de godsdienstvrijheid, Assen 1967, blz. 137 e.v.

² Zie Van Boven, a.w., blz. 139.

grondrechten in één hoofdstuk zonder onderverdeling te zamen te brengen, is het niet alleen mogelijk de bepalingen inzake het onderwijs in engere zin vanwege hun nauwe onderlinge samenhang bijeen te houden, maar ook is het mogelijk deze bepalingen direct te doen aansluiten op de bepaling betreffende vorming en opleiding (artikel 1.22).

Ten aanzien van het voorbeeld van artikel 1.17, dat in par. 2 van de memorie van toelichting wordt aangehaald, merkt de Raad op dat de beide onderdelen van dat artikel meer nog dan met elkaar, samenhangen met de organisatie van de rechtsbedeling als geheel. Zij zouden dan ook naar 's Raads oordeel beter in het daarop betrekking hebbende hoofdstuk kunnen worden opgenomen. Wij daarentegen blijven de beide onderdelen van artikel 1.17 zien als bepalingen met een duidelijk grondrechtelijk karakter, zoals wij ook in de memorie van toelichting op dat artikel hebben aangegeven. Dit grondrechtelijke karakter komt ook tot uitdrukking in artikel 6, derde lid, onder c, van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in artikel 14, derde lid, onder b en d, van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Wij ontkennen niet dat er een verband te leggen is tussen artikel 1.17 en de grondwettelijke bepalingen inzake de rechtsbedeling, maar een dergelijk verband hebben ook andere bepalingen inzake grondrechten. Zo vooronderstelt het in het wetsontwerp klassieke grondrechten voorgestelde artikel 1.14 het bestaan van een rechter, die over de vrijheidsontneming oordeelt. Ook het voorgestelde artikel 1.16 (het recht niet te worden afgehouden van de wettelijk toegekende rechter) hangt samen met de bepalingen inzake de rechtsbedeling. Niettemin dienen in onze visie beide bepalingen vanwege hun karakter van grondrecht te worden opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 1. Hetzelfde geldt voor het voorgestelde artikel 1.17.

De Raad geeft vervolgens als zijn oordeel te kennen, dat de memorie van toelichting niet geheel terecht stelt, dat de meerderheid van de staatscommissie haar oordeel, dat de sociale grondrechten in een apart hoofdstuk dienen te worden geplaatst, steunde op de opvatting, dat voor wat betreft de klassieke grondrechten derdenwerking moet worden afgewezen, doch dat de sociale grondrechten deze werking wel zouden kunnen hebben.

Wij menen, dat het vraagstuk van de derdenwerking bij de standpuntbepaling door de staatscommissie wel een rol heeft gespeeld. De commissie verwijst immers mede naar hetgeen zij betoogt omtrent de rechtswerking van de sociale grondrechten, als zij uiteenzet waarom naar haar oordeel de sociale grondrechten niet als pendant van de klassieke grondrechten in hetzelfde hoofdstuk van de Grondwet dienen te worden opgenomen (blz. 219 Eindrapport). Een van de onderdelen van de door de staatscommissie beschreven rechtswerking is dat bij de sociale grondrechten men in sommige gevallen kan spreken van een zekere derdenwerking (blz. 216 Eindrapport). In dit verband zij opgemerkt, dat de commissie in haar Tweede rapport (blz. 42-43) ten aanzien van de formulering van de klassieke grondrechten opmerkte, dat daarin geen aanknopingspunt voor derdenwerking moest worden gegeven. Voorts valt erop te wijzen, dat de commissie de door haar ontworpen bepaling omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer juist vanwege de door haar beoogde rechtswerking, nl. de gerichtheid ook op de bescherming van de privacy tegenover derden, een plaats gaf onder de sociale grondrechten (blz. 237 Eindrapport). Het is deze benaderingswijze van de kwestie van de horizontale werking van grondrechten die voor de staatscommissie niet zozeer *het* argument, alswel een mede van invloed zijnde factor was voor het plaatsen van de bepalingen inzake sociale grondrechten in een afzonderlijk hoofdstuk, los van de klassieke grondrechten. In de opmerkingen van de Raad van State hebben wij evenwel aanleiding gevonden in de memorie van toelichting wijziging aan te brengen.

De keuze van de in de Grondwet vast te leggen sociale grondrechten

De Raad meent dat een uiteenzetting in de memorie van toelichting omtrent de relatie tussen de voorstellen in het wetsontwerp en het Europees Sociaal Handvest en het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten niet mag ontbreken. De Raad merkt voorts op, dat daarbij tevens wenselijk zal zijn meer duidelijkheid te geven omtrent de motieven die geleid hebben tot de in het voorstel gedane keuze van onderwerpen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de memorie van toelichting aangevuld.

Naast deze aanvulling van de toelichting merken wij hier over de door ons gedane keuze van onderwerpen nog het volgende op. Die keuze staat, zoals wij in de toelichting reeds schreven «in het licht van hetgeen hier te lande algemeen als maatschappelijke verworvenheid en als plicht van de overheid ten aanzien van de ontplooiing van de mens wordt ervaren». Daarbij hebben wij ons, zij het ook met een eigen inbreng, in belangrijke mate laten inspireren door hetgeen de SER en de staatscommissie-Cals/Donner hebben geadviseerd, hetgeen naar ons inzicht een verantwoorde basis was voor de gedane keuze, mede gezien de brede samenstelling zowel van de SER, als van de staatscommissie.

De Raad brengt in dit verband de resultaten van een proefenquête ter sprake. Deze resultaten relativeert de Raad zelf al zeer sterk. Wij zijn van mening dat vele van de daarin als belangrijk aangemerkte beleidsdoelstellingen terug te vinden zijn, uitdrukkelijk of meer impliciet, in de voorstellen in de wetsontwerpen inzake de grondrechten, dan wel in andere grondwettelijke bepalingen. Voor vermelding van andere onderwerpen die genoemd zijn, zoals bestrijding van misdadigheid, tegengaan van geldontwaarding, lagere belastingdruk, achten wij een grondwetsbepaling niet geschikt.

De Raad gaat ten slotte nog in op het in de resultaten van de proefenquête genoemde aspect van de zorg voor de persoonlijke veiligheid. Wij merken op dat in de bij de enquête gebruikte vragenlijsten het aspect van de vergroting van de persoonlijke veiligheid in één adem werd genoemd met het onderwerp: vermindering van misdadigheid. Dit blijkt ook reeds uit de door de Raad gegeven vermelding van de resultaten van de enquête. Overigens wijzen wij erop dat elementen die de persoonlijke veiligheid betreffen, terug te vinden zijn onder de voorgestelde bepalingen in de wetsontwerpen grondrechten. Wij noemen de voorgestelde artikelen 1.10, 1.11, 1.12 (alle betrekking hebbend op (aspecten van) de persoonlijke levenssfeer) en 1.14 (betrekking hebbende op de persoonlijke vrijheid). Ook artikel 1.1, dat het huidige artikel 4, eerste lid, van de Grondwet beoogt te vervangen is hierbij van belang, omdat het daarin vervatte gelijkheidsbeginsel mede ertoe strekt dat ieders persoonlijke veiligheid gelijkelijk beschermd wordt.

Sociale grondrechten en de positie van lagere overheden

De Raad van State vreest, dat moeilijkheden zullen ontstaan wanneer besluiten van lagere overheidsorganen, genomen in de autonome sfeer, niet slechts door toezichthoudend hoger gezag, maar ook door rechterlijke instanties aan de in dit wetsontwerp voorgestelde bepalingen worden getoetst.

Naar onze mening zal het onderhavige wetsontwerp met betrekking tot de rechterlijke toetsing van deze besluiten weinig verandering brengen in de bestaande situatie. Dat de rechter besluiten van lagere organen kan toetsen aan hogere regelingen is thans reeds het geval. Dat met de voorgestelde artikelen extra toetsingsnormen worden geïntroduceerd moge in theorie waar zijn, maar deze zullen in de praktijk niet, of slechts in zeer uitzonderlijke gevallen tot onverbindendheid van een besluit van een lager lichaam leiden. De ontworpen bepalingen zijn van zodanige aard, dat de rechter, besluiten van lagere lichamen daaraan toetsend, niet gemakkelijk tot onverbindendheid van deze besluiten zal kunnen concluderen. Dit vloeit voort uit de redac-

tie van de voorgestelde bepalingen, alsmede uit de materie waarop ze betrekking hebben. Dat is ook de bedoeling. Het betreft hier immers zozeer beleidsaangelegenheden, waar beleidskeuze, afweging, financiering en prioriteitstelling een grote rol spelen, dat het niet aan de rechter is daar (mede) beleidsbepalend werkzaam te zijn. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Artikel 1.17, eerste lid

De Raad acht het aan twijfel onderhevig of de memorie van toelichting terecht stelt, dat deze bepaling niet in de weg staat aan regels die voor het optreden als raadsman in bepaalde procedures een bepaalde hoedanigheid vereisen. De Raad stelt voor iedere twijfel op dit punt door de formulering in de Grondwet zelve weg te nemen.

Voor een dergelijke aanvulling van de tekst van de bepaling zien wij ook na heroverweging van ons standpunt geen aanleiding. De regels waar de Raad van State op doelt, houden immers niet in, dat iemand in feite verhinderd wordt zich in rechte te doen bijstaan. De voorgestelde grondwetsbepaling verleent weliswaar niet het recht ieder willekeurig persoon hiervoor uit te kiezen, maar men is vrij om zich te doen bijstaan door een persoon uit de kring van degenen, die de vereiste hoedanigheid bezitten. In dit verband zij ook gewezen op artikel 6 van de Europese Conventie en artikel 14 van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, die beide aandacht wijden aan het recht op rechtsbijstand in het strafproces. Ook waar deze verdragsbepalingen de keuze van de raadsman expliciet vrij laten, bevatten zij geen bepaling omtrent regels als door de Raad bedoeld, terwijl toch in verscheidene landen deze rechtsbijstand niet door willekeurige personen kan worden gegeven, maar slechts door degenen die een bepaalde hoedanigheid bezitten.

De Raad oppert de voorgestelde bepaling ook betrekking te doen hebben op het instituut van het bindend advies. De Raad neemt daarbij aan, dat zij voor arbitrage wel geldt. Dit laatste is inderdaad de bedoeling. Wat het bindend advies evenwel betreft, merken wij op dat dit instituut niet begrepen is onder de in de bepaling gebezigde woorden «in rechte en in administratief beroep», omdat het bij bindend advies niet gaat om, hetgeen de memorie van toelichting noemt: beslechting van rechtsgeschillen, maar om de uitvoering van een overeenkomst. Hetzelfde geldt voor het instituut van de zogenaamde bindende partijbeslissing, die als een species van het bindend advies is te beschouwen. Wel kan de voorgestelde bepaling van invloed zijn op de beslissing van de rechter, indien deze een bindend advies of een bindende partijbeslissing te beoordelen krijgt. Bij zijn beoordeling is immers ook van betekenis het antwoord op de vraag of aan de eisen van een goede procesvoering, waaronder mede begrepen kan worden de eis van het bestaan van rechtsbijstand, is voldaan.

Over de opvatting van de Raad, dat de bepaling van artikel 1.17 zeer wel op haar plaats zou zijn in het hoofdstuk over de rechtsbedeling, gaven wij ons standpunt reeds in het eerste gedeelte van dit nader rapport.

Artikel 1.17, tweede lid

Met instemming lazen wij, dat de Raad zich met deze bepaling kan verenigen.

Artikel 1.18, eerste lid

Met voldoening namen wij kennis van de instemming van de Raad met de voorgestelde eerste volzin. De Raad meent, dat de tweede volzin een overheidstaak schept die leidt tot onoverzienbare consequenties zowel voor de overheid als voor de enkeling.

De eerste volzin betreft de overheidstaak met betrekking tot de werkgelegenheid in algemene zin. De tweede volzin geeft ten aanzien van die taak het aanvullende concrete voorschrift, dat de overheid haar zorg erop moet richten, dat ieder in de gelegenheid wordt gesteld in zijn onderhoud te voorzien door arbeid die is afgestemd op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden. De woorden «persoonlijke . . . behoeften en mogelijkheden» brengen tot uitdrukking, dat de arbeid niet alleen de voorziening in het onderhoud tot doel moet hebben, maar dat de arbeid tevens afgestemd moet zijn op de persoonlijke behoeften en mogelijkheden. Dit laatste doel kan echter niet absoluut worden gesteld. Dat zou eerst recht leiden tot onoverzienbare consequenties. De behoefte in de samenleving aan bepaalde vormen van arbeid en de financiële en sociaal-economische mogelijkheden brengen beperkingen mee. In de voorgestelde bepaling wordt daarom aan de overheid voorgeschreven haar beleid niet alleen op de individuele behoeften en mogelijkheden, maar ook op de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden af te stemmen. Zo dient de overheid binnen het raam van de maatschappelijke mogelijkheden en behoeften haar maatregelen ten aanzien van de werkgelegenheid zo te treffen, dat bij de concrete uitvoering van die maatregelen rekening kan worden gehouden met de persoonlijke opleiding, ervaring, capaciteiten en wensen van de betrokken individuen. Zij kan verder bepaalde takken van het economisch leven steunen om arbeidsplaatsen te behouden; voorts het onderzoek naar nieuwe arbeids-terreinen stimuleren, enz.

Het gaat bij de ontworpen bepaling om een afweging van de individuele en maatschappelijke belangen. Wij menen dat de bepaling voldoende mogelijkheden biedt voor de overheidsorganen ten einde tot een goede afweging van de belangen te komen. Welk belang in concreto moet prevaleren kan de Grondwet niet voorschrijven.

De Raad brengt het voorstel van de staatscommissie ter sprake, het recht van vrije arbeidskeuze, behoudens beperkingen bij of krachtens de wet gesteld, in de Grondwet op te nemen. Onze argumenten om dit voorstel niet over te nemen acht de Raad verre van overtuigend. De Raad verwijst daarbij naar hetgeen in het ESH en het Internationale verdrag economische, sociale en culturele rechten ter zake is opgenomen.

Wij blijven van mening, dat het door de staatscommissie gemaakte onderscheid tussen vrije keuze van arbeid en vrije beroepsuitoefening gekunsteld is. Vrije keuze van arbeid en vrije beroepsuitoefening kunnen in theorie worden onderscheiden. In feite ontleent het recht op de vrije keuze van arbeid zijn reële betekenis echter aan het vrijelijk kunnen verrichten van de gekozen arbeid. Deze vrijheid evenwel als een rechtens afdwingbaar concreet recht geformuleerd in de Grondwet op te nemen, zou te ver gaan. Dit geldt ook, als deze vrijheid zou worden gebonden aan beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. Gezien de gecompliceerdheid van het terrein van de arbeidskeuze en beroepsuitoefening zou dat een te zware last voor de wetgever zijn.

Ook de beide door de Raad genoemde verdragen formuleren het recht op vrije keuze van arbeid niet als een subjectief recht. De beide verdragen bevatten op dit punt doelstellingen van overheidsbeleid. Men zie b.v. de aanhef van deel I van het ESH («De Overeenkomstsluitende Partijen stellen zich ten doel met alle passende middelen . . . zodanige voorwaarden te scheppen dat de hierna volgende rechten en beginselen daadwerkelijk kunnen worden verwezenlijkt. . .») en de aanhef van artikel 1 van deel II van het ESH, waaruit blijkt dat het hierbij gaat om opdrachten aan de lid-staten. Men zie ook artikel 2 van het Internationale verdrag («Iedere staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen . . . met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen . . . steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen»), de slotzin van artikel 6, eerste lid van dit verdrag («zij nemen passende maatregelen om dit recht veilig te stellen») en artikel 6, tweede lid, dat een opsomming bevat van de te nemen beleidsmaatregelen.

Met het voorbeeld van de beide verdragen voor ogen, hebben wij er de voorkeur aan gegeven in de Grondwet de zorgverplichting van de tweede volzin van artikel 1.18, eerste lid, op te nemen.

Artikel 1.18, tweede lid

In het voorstel is de aanduiding «hen die arbeid verrichten» vervangen door «werknemers», omdat de wettelijke regels omtrent de rechtspositie en de bescherming bij het verrichten van arbeid in hoofdzaak werknemers betreffen. Bij degenen die een zelfstandig beroep vervullen spreekt men in het algemeen niet van «rechtspositie», als men hun inkomenspositie, hun werk- en rusttijden, etc. op het oog heeft. De voorgestelde grondwettelijke regeringsopdracht ten aanzien van werknemers bevat geen enkele belemmering voor de wetgever ook voor andere categorieën van personen maatregelen te treffen.

Een bepaling over het stakingsrecht hebben wij niet voorgesteld, omdat wij het niet wenselijk achten de Grondwet aan de wetgever dwingend te laten voorschrijven het stakingsrecht te regelen. Wij menen, dat het aan de wetgever dient te worden overgelaten, of, en zo ja in hoeverre, wettelijke voorschriften over het stakingsrecht zullen worden gegeven.

Artikel 1.19, eerste lid

Het verheugt ons, dat de Raad instemt met de gekozen formulering. Het college stelt de vraag of, indien onder de zorg voor de bestaanszekerheid, mede de zorg voor de bevordering van de werkgelegenheid (artikel 1.18, eerste lid) moet worden begrepen, artikel 1.18, eerste lid, eerste volzin, nog wel zelfstandige betekenis heeft.

Wij willen graag voorop stellen, dat het in verscheidene gevallen mogelijk is een soms duidelijk, soms verwijderd verband te leggen tussen de in de voorgestelde bepalingen omschreven taakstellingen. Zo maakt de Raad bij artikel 1.21, tweede lid, ook een opmerking over het verband tussen de bepaling over de bewoonbaarheid van het land en de bepaling over de bevordering van voldoende woongelegenheid. Deze verbanden liggen ook voor de hand. Het overheidsbeleid, waarvan dit wetsontwerp enkele centrale doelstellingen in algemene bewoordingen weergeeft, bestaat immers niet uit los van elkaar staande segmenten, maar vormt in vele opzichten een samenhangend geheel.

Een eventuele samenhang en zelfs in bepaalde gevallen een ten dele parallel lopen van bepaalde beleidsopgaven betekenen echter bepaald niet, dat overigens – vooral in de feitelijke uitvoering van het beleid – geen onderscheid bestaat tussen deze verschillende beleidsopgaven.

De zorg voor de bevordering van voldoende werkgelegenheid heeft mede tot doel het bevorderen van de mogelijkheid door arbeid middelen van bestaan te verwerven. Daarbij dient echter ook acht te worden geslagen op de persoonlijke behoeften en mogelijkheden. Ook op dit aspect heeft de zorg van de overheid voor de bevordering van voldoende werkgelegenheid betrekking. Artikel 1.18, eerste lid, mist dan ook geenszins zelfstandige betekenis naast artikel 1.19, eerste lid.

Artikel 1.19, tweede lid

Bij het formuleren van de voorgestelde bepalingen is gestreefd naar eenheid in terminologie. Daarom zijn zowel in de artikelen 1.17, tweede lid, 1.18, tweede lid, als in artikel 1.19, tweede lid, de woorden «de wet stelt regels» opgenomen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Artikel 1.20

De Raad stemt in met de gedachte, dat de zorg voor de bewoonbaarheid van het land in strijd kan komen met de zorg voor de bescherming van het

leefmilieu en omgekeerd. Het in verband daarmee gedane voorstel de woorden «en in samenhang daarmee op» in de bepaling tussen te voegen na het woord «land» ten einde het onderling verband tussen beide beleidsopgaven tot uitdrukking te brengen, lijkt ons een te sterke positieve relatie te leggen tussen beide beleidsopgaven. Het artikel bevat twee afzonderlijke taakstellingen die in een concreet geval samen kunnen lopen en elkaar kunnen aanvullen, maar ook met elkaar kunnen strijden.

Verder zou het accent op de samenhang tussen de zorg voor de bewoonbaarheid van het land en de zorg voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu onevenredig de aandacht kunnen vestigen op het verband tussen deze beide beleidsdoeleinden. Er zijn evenzeer gevallen denkbaar, waarin er tussen een van de beide beleidsdoeleinden en een van de andere in het wetsontwerp genoemde beleidsopgaven, dan wel tussen laatstbedoelde beleidsopgaven onderling, een even sterk verband in positieve of negatieve zin bestaat. Wij menen daarom de suggestie van de Raad niet te moeten volgen.

Artikel 1.21, tweede lid

De zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land uit zich, behalve in de waterstaatszorg, onder meer in de zorg voor een goede en evenwichtige planologische ordening van de beschikbare ruimte, het tot stand brengen of laten brengen van infrastructurele voorzieningen voor verkeer, industrie, wonen en recreatie en het behoud van het stedelijk of landschappelijk schoon.

De opdracht aan de overheid voldoende woongelegenheden te bevorderen houdt in, dat de overheid maatregelen moet nemen, die er toe kunnen leiden dat in de behoefte aan woonruimte wordt voorzien.

Uit deze kenschets moge blijken, dat de zorg voor de bewoonbaarheid van het land en de zorg voor de bevordering van voldoende woongelegenheden wel een zeker raakvlak hebben. Naast vele andere betekenissen heeft de bewoonbaarheid van het land mede betrekking op de woonomgeving, terwijl de woongelegenheden slaat op de concrete huisvesting. Beide begrippen betreffen echter in belangrijke mate verschillende aspecten van het wonen. Dit feit en het belang van de beide beleidsdoeleinden rechtvaardigen naar ons oordeel een afzonderlijke grondwettelijke vermelding.

Artikel 1.22

De Raad heeft tegen de zinsnede «op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden afgestemde» overeenkomstige bedenkingen als ten aanzien van die zinsnede in artikel 1.18, eerste lid, tweede volzin.

Wij hebben in onze reactie op die stellingname van de Raad ten aanzien van artikel 1.18 reeds geconcludeerd, dat de zinsnede voldoende ruimte biedt tot een goede afweging van de individuele en maatschappelijke belangen te komen. Wij willen er de nadruk op leggen, dat de zinsnede niet dwingt de ene categorie van belangen zonder meer boven de andere te laten prevaleren. Zij noemt slechts duidelijk de criteria, die bij het voeren van een beleid ten aanzien van het scheppen van voorwaarden voor de instandhouding en ontwikkeling van voorzieningen voor vorming en opleiding in de afweging dienen te worden betrokken. Hoe die afweging in de concrete situatie zal geschieden kan de Grondwet niet voorschrijven. De Grondwet moet volstaan met de eis dat de overheid bij het vormgeven en het uitvoeren van het beleid zich laat leiden door beide genoemde factoren. De actuele omstandigheden en mogelijkheden zullen uiteindelijk bepalen tot welke oplossingen deze afweging zal leiden.

Evenals bij artikel 1.18 delen wij daarom de bezwaren van de Raad tegen de voorgestelde tekst niet en blijven wij ook in dit geval de voorkeur geven aan deze tekst.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet met gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

Bijlage III. Aan de Raad van State voorgelegde teksten

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Par. 1:

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbraken de laatste drie alinea's van deze paragraaf.

Par. 2, al. 8:

Een argument van de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner voor het apart plaatsen van de bepalingen inzake de sociale grondrechten was haar stelling, dat voor wat betreft de klassieke grondrechten derdenwerking moet worden afgewezen, doch dat de sociale grondrechten deze werking wel zouden kunnen hebben. Die stelling dient echter naar ons oordeel gerelativeerd te worden. In par. 5 van het algemeen gedeelte van de toelichting bij het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten wordt op de horizontale werking van grondrechten ingegaan. Wij mogen voor een nadere beschouwing hieromtrent daarnaar verwijzen. Naar ons oordeel is in de werking van grondrechten in de verhoudingen tussen burgers onderling geen argument gelegen om voor te stellen het hoofdstuk Grondrechten onder te verdelen. Grondrechten kunnen op uiteenlopende wijzen en ook in meer en minder ver gaande mate in de horizontale verhoudingen doorwerken. Hier een duidelijke scheidslijn aanbrengen tussen klassieke en sociale grondrechten zou in hoge mate arbitrair zijn. Bovendien zou de rechtsontwikkeling op het stuk van de horizontale werking zich wellicht van die scheidslijn weinig aantrekken.

Par. 2, al. 10:

Een ander argument van de staatscommissie om de bepalingen inzake de sociale grondrechten apart te plaatsen, vormde haar voorstel om de rechter de bevoegdheid te geven wetten te toetsen aan de klassieke grondrechtsbepalingen in de Grondwet. Indien dit rechterlijke toetsingsrecht zou worden ingevoerd, zou onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten het redactionele nut kunnen hebben, dat op eenvoudige wijze zou kunnen worden aangeduid aan welke grondrechtsbepalingen wetten wel, en aan welke zij niet kunnen worden getoetst. Wij herinneren er evenwel aan dat de Regering in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (par. 6) en in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten (par. 4) de gedachte van invoering van dit rechterlijke toetsingsrecht heeft afgewezen, zodat het argument dat onderverdeling van redactioneel nut zou kunnen zijn, zijn betekenis verliest.

Par. 3, al. 3:

Waar sprake is van een opdracht aan de overheid is daarmee niet alleen de centrale overheid bedoeld, maar ook de lagere overheid. Voorts laat deze formulering het aan het inzicht van de overheden over om te bepalen of zij de aan haar verstrekte opdracht willen uitvoeren door middel van het treffen van bestuurlijke maatregelen dan wel door regelgeving, of door een samenstel van beide. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat weliswaar het begrip «overheid» op zichzelf gezien mede de rechterlijke macht omvat, maar dat in de onderhavige bepalingen, die zich richten tot de regelgevende of besturende organen van de overheid, voor de rechterlijke macht geen taken zijn weggelegd.

Toel. op art. 1.19; al. 6:

Het tweede lid geeft de wetgever de opdracht om op het terrein van de sociale zekerheid regelend op te treden. Deze opdracht houdt een bevestiging in van hetgeen thans reeds op dit terrein is gerealiseerd, doch verwijst te-

vens naar de toekomst: de wetgever zal zich dienen te beraden over een verdere ontwikkeling van het sociale verzekeringsstelsel. De verwezenlijking van de hieromtrent bestaande opvattingen zal door de voorgestelde bepaling worden geschraagd.

Er is mij gevraagd om enkele punten te releveren respectievelijk te motiveren met betrekking tot de restauratie van Het Loo, een en ander in aansluiting op het boekje over de restauratie dat u allen hebt ontvangen.

Bij het ontwikkelen der plannen gold voor mij als hard gegeven dat de Regering in 1969 besloot dat Het Loo niet meer zou functioneren als vorstelijk *woonverblijf* der Oranjes, doch een *museum* zou worden. De wijziging van deze bestemming heeft, zoals bekend, grote gevolgen voor het paleis, de bijgebouwen en het paleispark. Er wordt namelijk overgeschakeld van particulier gebruik naar massaal openbaar gebruik.

Vóór 1969 is Het Loo een oase van rust met een paleis en een park waar stilte heerst. Na 1969 komen de grote veranderingen. In hetzelfde jaar begint de restauratie van het Jachtslot het Oude-Loo, in 1971 wordt het in 1909 gebouwde stallencomplex gerestaureerd en bestemd tot rijtuigmuseum. Vanaf dat jaar komt de grote bezoekersstroom. In 1973 volgt de restauratie van de badtent en de theetent uit de 19de eeuw en in 1974 wordt besloten het 17de eeuwse paleis te restaureren met behoud van de 19de eeuwse kunstzaal en biljartzaal en de vrij omvangrijke 20ste eeuwse uitbreiding van de oostelijke vleugel. Uit deze korte opsomming blijkt de grote aandacht die vooral *de 19de en 20ste eeuwse architectuur* in het geheel van Het Loo heeft gekregen. Hieraan is toe te voegen dat 99% van het in hoofdzaak 19de eeuwse paleispark naar aard en omvang ongerept blijft.

Uit de gewijzigde functie van het paleis vloeien drie uitgangspunten voort voor de restauratie:

- a. het gebruik van het paleis (van privé naar openbaar).
- b. de aard en constructie van het gebouw behoeft aanpassing.
- c. de driedeling van de landschapstuin.

Sub A Het gebruik van het paleis

Het Loo functioneert inmiddels als museum. Bussen voeren dag in dag uit het publiek aan. Nu reeds zijn er dagen met 3500 bezoekers, in 1982 worden op drukke dagen aanzienlijk meer mensen verwacht. Volgens het restauratieplan zal in de toekomst de bezoekersstroom goed opgevangen worden in een centrale vestibule met stenen vloer. Van daaruit gaan de bezoekers naar het museum of rechtdoor naar de tuin. Ik sta voor 100% achter het restauratieplan. Het programma van wensen is volledig gehonoreerd. Het gebouw is 26% kleiner in volume en voordeliger in exploitatie en onderhoud dan het bestaande gebouw. Het Loo krijgt in dit plan zijn goede verhoudingen terug die het van 1695 tot 1911 heeft gehad. Het goede materiaal, afkomstig uit de zaal die geamoveerd wordt, kan weer gebruikt worden in de westelijke vleugel.

De oorspronkelijke tuin, direct grenzend aan het paleis is in wezen geen tuin maar een «buitenzaal», een gebouwde buitenruimte bestaande uit terrassen, taluds, hoge en lage muren, balustrades, bassins, bordestrappen en brede paden. In dit werk dat straks door de restauratieaannemer van het gebouw wordt uitgevoerd liggen acht vierkante parterres. De broderie figuren in deze parterres worden voornamelijk met natuursteenslag en gebakken steenslag uitgevoerd. Gras, vormboompjes en buxushagen met bloemranden vormen het weinige levende materiaal. Bij een bezoek van duizenden mensen per dag zijn de brede paden en terrassen van de formele tuinaanleg onmisbaar.¹ Volgens berekeningen uit het buitenland kan Het Loo per dag 5 à 6 duizend bezoekers in de tuin verwerken. Bij een formele aanleg ziet aan het einde van de dag de tuin eruit als bij de aanvang. Een grasmat zou deze bezoekersstroom dag in dag uit niet kunnen verwerken. «De toegangen tot de tuin zou ik dan moeten sluiten», zegt de directeur, «het onderhoud wordt onuitvoerbaar».

	paden	gras, water, broderies
formele tuin	33 000 m ²	19 000 m ²
landschapstuin	2 300 m ²	49 700 m ²

In de aanleg van het geheel is de formeel gecomponeerde benedentuin de meest representatieve ruimte; deze zogenaamde buitenzaal is als hoogtepunt van de totale aanleg niet te missen. Essentieel in het restauratieplan is voorts het weer vrijleggen van de basis van de achtergevel van het paleis, circa 1,5 m onder de grasmat, het herstel van de bordestrap en de rechtstreekse verbinding met het onderhuis (nog aanwezig onder het zand). Dat Het Loo in alle buitenlandse standaardwerken over tuingeschiedenis voorkomt dankt het uitsluitend aan het feit dat zijn tuin met waterwerken geen weerga had. Het is géén pur sang. Franse tuin, het is geen Le Nôtre tuin, het is voor de buitenlander een Nederlandse exemplaar van een formele tuinaanleg. Met de tekeningen, de beschrijving en de vondsten die wij van deze tuin bezitten, zou het niet alleen uit cultuurhistorische en educatieve overwegingen onverantwoord zijn, maar ook uit gebruiksoverwegingen zou het volstrekt *onlogisch* zijn om deze tuin niet te herstellen. Tenslotte wordt deze tuin het belangrijkste concentratiepunt voor het publiek (honderden bezoekers kunnen hier zitten en uitrusten). Wat kan men nu beter hebben: de bezoekersstroom op een harmonische wijze geconcentreerd in een tuin die 1 % van het park beslaat en het park zelf spaart, of duizenden bezoekers die over het gehele park uitzwermen? Het maken van concentratiepunten voor het publiek bij natuurgebieden is een algemeen aanvaard beginsel.

Sub B De aard en de constructie van het paleis

Bij iedere restauratie is de bestaande toestand een belangrijk gegeven. Bij het ontwerpen van de restauratieplannen is groot belang gehecht aan de bouwgeschiedenis, hetgeen moge blijken uit het in de jaren 1971 tot 1975 gehouden uitvoerige historisch en bouwkundig onderzoek. De oorspronkelijke toestand van het paleis is op grote schaal aanwezig, slechts aan het oog onttrokken door witkalk en aanbouw of een later aangebracht plafond zonder architectonische waarde. De oorspronkelijke hoofdvorm van het paleis wordt niet verkregen door reconstructie, maar door *ontmanteling*, door verwijdering van aanbouwen, terugplaatsing van de eetzaal op de oorspronkelijke plaats en door het weer ontgraven van de terrassen met de verdiepte tuin.

Met de wijziging van de bestemming van het gebouw van woonpaleis tot museum hangt samen dat alle balklagen in het huis verzaamd moeten worden. Op de meeste vloeren kan thans 125 kg/m² worden toegelaten in plaats van de voor musea vereiste 400 kg/m². Alle vloeren, en de meeste lambrizingen en wandbespanningen moeten verwijderd worden en weer aangebracht, nadat de balklagen zijn aangepast en de verwarmingsinstallaties zijn gemonteerd. Nu reeds blijkt dat bij deze bijzonder kostbare en grootscheepse operatie verschillende op hout geschilderde oorspronkelijke plafonds te voorschijn zullen komen. Voorts zijn tijdens het vooronderzoek in de belangrijkste vertrekken van het corps de logis de in perfecte staat verkerende, uit de 17de eeuw daterende marmerschilderingen op de lambrizingen blootgelegd. Het is schilderwerk van grote kwaliteit en het past in het restauratieplan om dit authentieke werk te laten zien. Hetzelfde geldt uiteraard voor de geschilderde plafonds.

Sub C De driedeling van het terrein

Direct grenzend aan het drukbezochte museumterrein ligt aan de westzijde het Oude Loo, dat na de restauratie een pied à terre voor de Kroondraagster en haar familie wordt, en aan de oostzijde het terrein waarop H.K.H. Prinses Margriet thans haar huis heeft gebouwd. Hierdoor is al een driedeling van de oorspronkelijk als eenheid geschapen landschapstuin veroorzaakt. Privacy en veiligheid naar beide zijden kunnen alleen worden gewaarborgd door een afdoende erfscheiding. De enige erfscheiding, die veilig is, geluidwerend en historisch verantwoord, is de oorspronkelijke tuinmuur van de 17de eeuwse formele tuin, waarvan gedeelten nog aanwezig zijn.

De grote publieke belangstelling, die nu reeds voor het stalmuseum en de westelijke vleugel van het paleis aan de dag wordt gelegd – en die, gelet op de toenemende behoefte aan recreatie, alleen maar zal toenemen en die zich zeker verder op het dan gereed zijnde museum zal richten – maakt een afdoende scheiding beslist noodzakelijk. Hekken, schuttingen of een palissade zullen onvoldoende waarborg voor de veiligheid bieden en bovendien historisch gezien niet in aanmerking kunnen komen.

Ik wil deze beschouwing besluiten met de volgende opmerking. Wie een huis bouwt kijkt 30 à 50 jaar vooruit. Wie een monument als Het Loo restaureert mag verder vooruitzien. Het is immers een belangrijk bestanddeel van het culturele erfgoed dat wij zo goed mogelijk willen doorgeven aan ons nageslacht. In deze visie zijn ook de bomen bekeken. Ik ben, zoals de meesten onzer, vóór het behoud van bomen en heb een open oog voor de schoonheid van de bomen op Het Loo (zie blz. 46 van mijn publikatie). Maar als ook andere belangen spreken dan wordt het een belangenafweging. Op Het Loo spreken deze andere belangen zeer sterk in de benedentuin, iets minder in de boventuin. Het gaat hier immers om het herstel van de eenheid van huis en tuin. De boomgroepen in de benedentuin staan niet op zich zelf; het totale restauratieplan is ermede gemoeid!

Bij de afweging der belangen werden meer bomen ontzien dan geofferd, bovendien worden er 120 jonge bomen geplant! De weinige bomen die geofferd moeten worden en waarvan de meesten naar het oordeel van de houtvester overrijp zijn, mogen mijns inziens niet het struikelblok vormen voor het welslagen van het project dat als één geometrisch plan werd ontworpen. In dit opzicht is er overigens geen verschil van inzicht met degenen die het behoud van de bestaande toestand van huis en tuin voorstaan.

Voor de tuinminnende Nederlandse bezoekers is herstel van deze 17de eeuwse tuin een unieke gebeurtenis die minstens op het niveau staat van de talrijke tuinrestauraties die de laatste dertig jaar in het buitenland werden en worden uitgevoerd. In samenwerking met ervaren tuindeskundigen¹ is te bereiken dat het besluit van de regering met betrekking tot de nieuwe bestemming van Het Loo ook ten aanzien van deze historische tuin een waardige response krijgt.² Sinds de laatste vijf jaar constateren wij een groeiende belangstelling van het publiek voor alles wat Het Loo biedt. Ook voor het verleden van het paleis is er een nieuwe toekomst, mits het wordt gerestaureerd conform het plan dat *unaniem* door de commissie inzake de restauratie en inrichting van Het Loo (19 leden) werd aanbevolen.

¹ Het Biohistorisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Utrecht publiceerde onlangs o.m. als bijdrage voor de restauratie van Het Loo een studie over het historisch plantenbeeld: *Ornamental Plants in 16th and 17th Century Gardens. An annotated List of plants to assist with the proper Reconstruction and Maintenance of Historic Gardens from these Centuries, to which Introductory Remarks have been added; by C. S. Oldenburger-Ebbers (mainly for the 16th century) and J. Heniger (mainly for the 17th century).*

² De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor tuinbouw en plantkunde is de eerste instelling die aangeboden heeft om een parterre aan te leggen.

Het Loo en het buitenland

Circa 1700 was de tuin van Het Loo tot ver over de grenzen bekend. In alle standaardwerken over de geschiedenis van de tuinarchitectuur wordt de tuin van Het Loo als belangrijke of als de belangrijkste tuin van Nederland beschreven.

De restauratieplannen van Het Loo dd. 1974 hebben de aandacht getrokken van buitenlanders in Europa (Icomos/Ifla) en Amerika (Harvard University). De restauratieplannen voor Het Loo worden in één adem genoemd met de belangrijkste restauraties van historische tuinen in het buitenland, hetzij uitgevoerd (sedert 1945), hetzij in uitvoering of voorbereiding.

West-Duitsland:

Brühl
Herrenhausen
Eremitage (Bayreuth)
Sans Pareil
Charlottenburg
Schönbusch

Oost-Duitsland:

Gross Sedlitz
Pillnitz («Lust» Schloss)

Rusland:

Petershof
Tsarkoie Selo

Tsjecho-Slowakije:

een groot aantal

China:

Su Zhou (provincie van Jiang Su)
zes gerestaureerde tuinen

Iran:

Firuzabad
Pasargade (opgravingen)

Spanje:

Opgravingen bij de Medhina Al-Zahra
Opgravingen bij de Alcazar van Sevilla
Wijziging van de Leeuwenhof in Granada als gevolg van het 2e colloquium del Retiro bij Churriana (Malaga)

Frankrijk:

Vaux-le-Vicomte, vernieuwing van de lindebomen bij de ingang
Compiègne
Chantilly, restauraties in kleine gedeeltes
Trianon, gedeeltelijke vernieuwing van de bomen
St. Germain-en-Laye, restauratie van een verminkte parterre
Cloître du Mont St-Michel
La Roche-Courbon

België:

Beloëil, vernieuwingen der boombeplantingen onder aanmoediging van het 1ste colloquium
Le Roeulx
Seneffe

Polen:

Wilanow

Pauwy (Dokter Longine Majdecki)

Groot-Brittannië:

Chiswick (Hamhouse)

Westbury Court

Begrotingsraming voor het Rijksmuseum Paleis Het Loo, na de restauratie en ingebruikneming van het gehele paleis:

Materiele uitgaven

Codenummer		Geraamd voor 1975 Gesteld dat de restauratie in dat jaar voltooid zou zijn geweest	Geraamd voor 1982	Geraamd voor 1985
Algemene uitgaven				
16.00	Huren en vaste lasten	f	f	f
16.01	Onderhoud gebouwen, terreinen en vaste installaties (incl. schoonhouden)	65 000	87 750	131 625
16.02	Brandstof, elektriciteit en water	158 000	213 300	319 950
16.10	Bureau- en tekenbehoeften	5 000	6 750	10 125
16.11	Boeken, tijdschriften, dagbladen	1 000	1 350	2 025
16.12	Porti, telefoon, telegraaf en vrachten	20 000	27 000	40 500
16.13	Onderhoud, reparatie en huur van kantoor-machines, -meubilair en -stoffering	2 000	2 700	4 050
16.14.1	Druk- en bindwerk voor intern gebruik en voor verkeer met derden	1 000	1 350	2 025
16.14.2	Drukwerk voor voorlichting en mededelingen	35 000	47 250	70 875
16.15	Dienstkleding	10 000	13 500	20 250
16.20	Vervoermiddelen eigen dienst	2 000	2 700	4 050
16.21	Privé vervoermiddelen en <i>niet</i> openbaar vervoer	2 000	2 700	4 050
16.28	Overige reis- en verblijfkosten	8 000	10 800	16 200
16.28.1	Verplaatsingskosten (reiskosten woon-standplaats en gezinsbezoek, verhuiskosten en pensionkosten voor <i>gehuwden</i>)	5 000	6 750	10 125
16.28.2	Verplaatsingskosten (pensionkosten voor <i>ongehuwden</i>)			
16.28.3	Kosten van toelagen i.v.m. de spreiding van rijksdiensten			
16.3	Representatiekosten	5 000	6 750	10 125
16.42	Bewaking gebouwen; nachtveiligheidsdienst	4 000	5 400	8 100
16.46	Vergoeding werkstudenten			
16.47	Vergoeding voor incidenteel verrichte diensten (hieronder dienen o.a. te worden geraamd de honoraria voor wetenschappelijke medewerkers voor zover voor deze categorie geen arbeidscontract behoeft te worden gesloten)			
16.49	Overige algemene uitgaven	25 000	33 750	50 625
Specifieke uitgaven				
16.500	Onderhoud en exploitatie van duurzame hulpmiddelen	3 500	4 725	7 087
16.501	Aankoop van gereedschap	2 000	2 700	4 050
16.502	Boeken en tijdschriften	5 000	6 750	10 125
16.503	Bindwerk	1 000	1 350	2 025
16.503.1	Aankoop materialen voor eigen binderij			

Codenummer		Geraamd voor 1975 Gesteld dat de restauratie in dat jaar voltooid zou zijn geweest	Geraamd voor 1982	Geraamd voor 1985
16.503.2	Uitbesteed bindwerk			
16.504	Fotobehoeften	5 000	6 750	10 125
15.506	Demonstratie en tentoonstellingen	40 000	54 000	81 000
16.5				
16.508	Verz./transport ontv. bruiklenen	10 000	13 500	20 250
16.5				
16.5.12	Benodigheden voor de restauratie	6 000	8 100	12 150
16.5.14	Verpakkingsmateriaal	2 000	2 700	4 050
16.5				
16.5.15	Etikettering	10 000	13 500	20 250
16.5.16	Schilderijlijsten	2 000	2 700	4 050
16.5.17	Documentatiemateriaal	1 500	2 025	3 037
16.5.18	Werkmateriaal voor educatieve doeleinden	8 000	10 800	16 200
16.5				
16.5.19	Opbergssystemen voor conservering v. prenten en tekeningen	3 000	4 050	6 075
16.5				
16.5				
		f 447 000	f 603 450	f 915 174
	Aanschaffingen voor inrichting, uitbreiding en vernieuwing			
57.0	Kantoormeubilair, -machines en -stoffering	10 000	13 500	20 250
57.1	Auto's en andere vervoermiddelen			
57.2	Technische installaties en materieel	3 000	4 050	6 075
57.3	Overig meubilair en overige stoffering	15 000	20 250	30 375
57.4	Bedrijfszelfbescherming	2 000	2 700	4 050
57.5	Overige aanschaffingen	10 000	13 500	20 250
	Totaal materiele uitgaven	f 487 000	f 657 450	f 986 174
	Aankopen museumobjecten	f 100 000	f 135 000	f 202 500
	Kosten van de commissie van bijstand			

Op het commissiesecretariaat (mevr. De Vreugd) ligt voorts nog ter inza
ge:

- een tweetal rapporten van het Nederlands Wetenschappelijk Instituut
voor Toerisme en Rekreatie te Breda, onderscheidenlijk
 - bezoekersaspecten Rijksmuseum Paleis Het Loo
 - Rijksmuseum Paleis Het Loo - prognose bezoekersaantal