

Zitting 1976–1977

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. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 23 november 1976

De memorie van antwoord en de nota van wijziging roepen nog reacties op in een viertal fracties. De bijzondere commissie¹ voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet, heeft de eer hiervan als volgt verslag te doen.

Artikel 1.18 eerste lid (werkgelegenheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie begrepen uit het antwoord, dat zorg voor het *scheppen* van werkgelegenheid als een directe taak moet worden gezien. Maar voor het bereiken van die doelstelling (het scheppen dus!) zijn vooral ook andere maatregelen nodig, volgens de memorie van antwoord. Daaronder zijn mede begrepen maatregelen ter instandhouding en ter stimulering van werkgelegenheid. Deze redenering lijkt erg te rammelen, zo meenden deze leden. Het is òf scheppen (er is nog niets) òf in stand houden (er is reeds iets); stimuleren en bevorderen kan in beide situaties. Daarom is ook de onderscheiding tussen directe en indirecte taken te gekunsteld en in dit verband ook niet relevant.

De kernvraag lijkt namelijk te zijn of het woord «bevorderen» voldoende en juist aangeeft, wat bedoeld wordt. Eigenlijk gaat het om «aanwezig zijn» van voldoende werkgelegenheid, beter nog «het aanwezig *doen* zijn». Dat betekent én in stand houden (waar het is) én scheppen (waar het niet is). Mogelijk kunnen de bewindslieden een keus doen uit de gebezigde termen om het taalkundig en zakelijk-inhoudelijk minder passende woord «bevordering» te vervangen.

Deze leden zouden zich kunnen vinden in de formulering «voldoende werkgelegenheid». Dat geldt niet voor de verder gehanteerde volgorde van begrippen en doelstellingen in de tweede volzin, deels ondanks en deels dankzij de hierop betrekking hebbende passages in de memorie van antwoord (blz. 12 en 13). Immers bij het bestrijden van het voorlopige standpunt van deze leden inzake de relatie tussen arbeid en onderhoud (in het kader van dit artikel wel te verstaan!) verwijzen de bewindslieden naar twee bronnen. Daar wordt een verband gelegd tussen het voorzien in het onderhoud en «vrijelijk gekozen werkzaamheden» of «vrijelijk gekozen of aanvaardde werkzaamheden». Maar juist de vrije arbeidskeuze o.m. bepleit door de Staatscommissie-Cals/Donner heeft het kabinet niet willen overnemen. Bewust is gekozen voor de formulering «arbeid die is afgestemd op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden».

¹ Samenstelling, Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kalen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP), Staneke (DS'70).

Deze leden zagen het met het kabinet als een overheidstaak te zorgen voor voldoende werkgelegenheid, en in het verlengde daarvan te zorgen dat het werk zoveel mogelijk bij de werker past en omgekeerd. Dat laatste is een zorg, een taak, een doelstelling op zichzelf. Welnu, deze leden zouden die taak of afzonderlijk in één zin geformuleerd willen zien of gecombineerd met de eerste zin van het artikel. Dat betekent dat het voorzien in het onderhoud door arbeid ook een zaak op zichzelf wordt die dan beter zou passen in artikel 1.19.1 of als afzonderlijke laatste zin in artikel 1.18.1 opgenomen. Nu is er een samenhang tussen onderhoud en arbeid, tussen werkgelegenheid en welvaart. Spreiding van welvaart zou dan beter passen bij artikel 1.18.1, dan bij artikel 1.19.1. De aan het woord zijnde leden wilden daar bij artikel 1.19 op terugkomen, maar legden reeds hier de relatie tussen voldoende werkgelegenheid, afgestemde arbeid, spreiding van welvaart en rechtvaardige spreiding van werk.

Artikel 18 tweede lid (rechtspositie werknemers)

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden de wijziging van de term «werknemers» in de zinsnede «hen die arbeid verrichten» te betreuren. Het artikel krijgt hierdoor naar hun mening een te algemeen en dientengevolge nietszeggend karakter. Wat immers moet men zich voorstellen bij de begrippen rechtspositie en medezeggenschap als zij zowel slaan op werknemers – voor ambtenaren wordt een aparte bepaling in het hoofdstuk wetgeving en bestuur opgenomen, zo hadden deze leden begrepen – als op alle anderen die arbeid verrichten, zoals bij voorbeeld artsen en kleine zelfstandigen, advocaten en huisvrouwen, directeurs van NV's en ministers, leden van de Staten-Generaal en leden van actiegroepen, om maar eens enige categorieën van arbeidenden te noemen? Deze leden waren van mening dat de Grondwet met name aandacht moet besteden aan de rechtspositie en medezeggenschap van hen die zeer dikwijls in een afhankelijke en ondergeschikte positie verkeren zoals het geval is bij de meesten van hen die op arbeidscontract of als ambtenaar werkzaam zijn. Ter adstructie van die visie verwezen zij naar de nota van die leden bij het voorlopig verslag.

Evenwel waren deze leden ook van mening dat het zinvol zou zijn een afzonderlijk artikel op te nemen ten behoeve van een regeling met waarborgen voor de maatschappelijke positie en arbeidsbescherming van met name de kleine zelfstandigen. Zij zouden gaarne hierover de visie van de bewindslieden vernemen.

Het deed hun genoeg dat de gedachten die in de bij het voorlopig verslag gevoegde nota worden ontvouwd, de kwestie van de positie van werknemers naar het oordeel van de bewindslieden in een belangwekkend perspectief plaatsen. De hier aan het woord zijnde leden erkenden dat, om tot een afgerond oordeel over elk punt van de nota te komen, nadere analyse, studie en overleg nodig is. Zij vroegen of hiermee reeds een begin was gemaakt – en zo neen – of dat dan op korte termijn zou kunnen gebeuren en of de bewindslieden reeds een tijdstip wilden aangeven waarop zij hun bevindingen aan de Kamer zullen meedelen.

Deze leden betreunden het dat de bewindslieden niet nog iets meer konden zeggen over de horizontale werking van de grondrechten met name waar het de relatie tussen werkgever en werknemer betreft. Zij wezen nog eens op hun bijdrage in het voorlopig verslag over wetsontwerp 13 872 waar Walter Leisner wordt aangehaald, die het verwerpelijk noemt dat de overheid aan burgers grondrechten zou toekennen, die vervolgens in het arbeidscontract weer tot een minimum kunnen worden teruggebracht. Nu het welzijn van de burger als hoge doelstelling van de grondwetgever wordt erkend, zou verwaarlozing van dit aspect als tekort moeten worden aangemerkt. De aan het woord zijnde leden konden derhalve de mening van de bewindslieden, dat het nog te vroeg is om de Grondwet aan de wetgever dwingend te laten voorschrijven deze kwesties te regelen, niet delen. Als er vandaag een voorschrift in de Grondwet komt, betekent dat toch niet dat mor-

gen reeds de wettelijke regeling gereed moet zijn? Dachten de bewindslieden dat bij voorbeeld wel de rechtspositie enz. van hen die arbeid verrichten (dat wil dus zeggen: van allen die arbeid verrichten) een, twee, drie kon worden geregeld? Door de uitbreiding die de begrippen «rechtspositie» en «medezeggenschap» ten gevolge van de nota van wijziging hebben gekregen vonden de hier aan het woord zijnde leden een verwijzen naar de ontwikkelingen in het kader van het begrip rechtspositie te vaag. Het is nu immers niet meer duidelijk dat het in de eerste plaats gaat om de rechtspositie van hen die in dienstverband arbeid verrichten.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met voldoening kennis genomen van de nota van wijziging waarbij overeenkomstig hun wens de bepaling uitgebreid is tot al diegenen die arbeid verrichten.

Zij betreurden het dat de Regering niet evenzeer tegemoet gekomen is aan hun wens om de vrije keuze van arbeid als subjectief recht in de grondwet op te nemen. Ofschoon er tussen de adviezen van de SER en de Staatscommissie-Cals-Donner enig interpretatieverschil bestaat over vrijheid om een beroep uit te oefenen, waren beide colleges het eens over het vermelden van het recht op vrije arbeidskeuze. Zij zagen niet in, dat de opvatting van de staatscommissie, dat bij twijfel de rechter de grens tussen beroepskeuze en beroepsuitoefening zou moeten aangeven, een weinig bevredigende oplossing zou zijn indien de wetgever zelf er niet in slaagt deze begrippen voldoende te onderscheiden. Deze leden zouden in dit verband nog willen wijzen op het oordeel van de Regering dat het Europees Sociaal Handvest zo snel mogelijk dient te worden geratificeerd. In dit handvest wordt in artikel 1, onder 2 onder het recht op arbeid begrepen, het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijwillig gekozen werkzaamheden. Waarom dient deze bepaling wel te worden geratificeerd, doch acht de Regering het tegelijkertijd ongewenst een bepaling met soortgelijke strekking in de grondwet op te nemen?

De leden hier aan het woord waren van oordeel, dat het recht op vrije arbeidskeuze een essentieel recht is, dat in beginsel als subjectief recht dient te worden erkend, zij het, dat zij de noodzaak erkenden, dat wettelijke beperkingen mogelijk blijven. Zij zagen niet in, dat de noodzakelijke ordeningen ter zake van overheidswege door een dergelijke bepaling onmogelijk zouden zijn. Het argument, dat dan van een horizontale werking sprake zou kunnen zijn en dat dan tevens allerlei activiteiten van particulieren in het geding zouden komen, zoals concurrentie- en monopolieposities, investeringen, sluiting van bedrijven e.d. sprak hen geenszins aan. Zou dan bij voorbeeld ook niet van het opnemen van klassieke grondrechten zoals de vrijheid van vereniging en vergadering moeten worden afgezien, omdat dit recht evenzeer door particulieren in de vorm van het al dan niet ter beschikking stellen van vergaderruimten kan worden beïnvloed? Zij zouden voorts nog gemotiveerd willen zien, welke de bezwaren zijn tegen beperking van de gemeentelijke autonomie op dit punt, indien de landelijke wetgever zou aangeven in hoeverre de vrijheid van beroepsuitoefening door gemeentelijke voorschriften kan worden beperkt.

Het stakingsrecht

Wat het stakingsrecht betreft waren de leden van de P.v.d.A.-fractie het niet eens met de te pragmatische benadering van de bewindslieden. Deze leden zouden een principiële benadering meer waarderen, en achtten het niet uitgesloten, dat aan deze zaak in de plenaire behandeling meer aandacht geschonken zal worden.

De bewindslieden beroepen zich op de huidige stand van zaken met betrekking tot het stakingsrecht, zo begreep men in de C.P.N.-fractie. Nu wetsontwerpen, die tot strekking hadden de stakingsvrijheid aan te tasten, gestrand zijn, ligt echter de weg open in de Grondwet een ondubbelzinnige erkenning van de stakingsvrijheid vast te leggen. Daarmee zou een nadere

wettelijke regeling overbodig zijn. Dit klemt te meer nu de bewindslieden stellen niet de bedoeling te hebben voorbij te gaan aan dit belangrijke recht van werknemers. Daarmee zou aan een bestaande rechtsonzekerheid een einde worden gemaakt. Aan rechterlijke uitspraken, die zich beroepen op het gestrande wetsontwerp 10 111, zou de grondwettelijke basis ontvallen. Ten slotte zou daarmee een recht dat feitelijk reeds lang wordt uitgeoefend in de grondwet vastgelegd worden. Het achterwege blijven van deze grondwetsbepaling, zou de huidige rechtsonzekerheid op dit gebied daarentegen voor vele jaren continueren.

Het viel de leden van de fractie van DS'70 op dat de memorie stelt dat het de vraag is «of de oplossing van de problematiek van het stakingsrecht» ... «gezocht moet worden in een wettelijke regeling». Is het niet textueel strijdig om te spreken over een, of zelfs «het» stakingsrecht als een wettelijke basis daarvoor tot nu toe blijkbaar ontbreekt?

Voorts schrijven de bewindslieden over «dit – ook in onze ogen – belangrijke recht van werknemers». Kan worden toegelicht uit welke wet of andere juridische regeling dit recht thans voortvloeit? Kan voorts worden medegedeeld of de bewindslieden van mening zijn dat zo'n recht bestaat, dan wel ingevoerd moet worden, voor werknemers, maar niet voor werkgevers? Het begrip «staking van een bedrijf» komt voor in de fiscale wetgeving. Het sluiten van een bedrijf door werkgevers-eigenaren of het beëindigen van het werk van vrije beroepsbeoefenaren (bij voorbeeld medici), om financiële of politieke of andere redenen, komt voor en kan in de toekomst voorkomen. Hoe oordelen de bewindslieden over eventuele rechten van bedrijfseigenaren en beoefenaars van vrije beroepen ter zake?

Even later voegen de bewindslieden hieraan toe «Ook wij onderkennen het belang van een spoedige ratificatie van het Europees Sociaal Handvest, onder meer voor het stakingsrecht». Welk verschil zou ratificatie voor het stakingsrecht maken?

Artikel 1.19 eerste lid (bestaanszekerheid)

De leden van de PvdA-fractie waardeerden zeer de uitvoerige en heldere wijze, waarop gereageerd is op hun beschouwingen en vragen in het voorlopig verslag. Zij wilden niet ontkennen, dat formules als «voorwerp van zorg der overheid», zowel vertrouwd als deugdelijk en duidelijk zijn. Toch past het beter bij deze tijd om over beleidsdoelstelling en/of primaire taak der overheid te spreken.

Als de doelstelling is de bestaanszekerheid en spreiding der welvaart, dan zijn dat begrippen die op zich zelf duidelijk zijn. Toch kan de vulling van de begrippen zeer verschillend zijn te meer waar soms de middelen het doel bepalen, soms omgekeerd. Daarom vonden deze leden nog steeds dat bestaanszekerheid een doel is, maar spreiding der welvaart eerder een middel, net zoals het zorgen voor voldoende werkgelegenheid een middel is voor bestaanszekerheid en verwerving c.q. spreiding van welvaart. Zij bleven pleiten voor het naast elkaar zetten als doelstelling van bestaanszekerheden en voor ieder verantwoord inkomensniveau. Wil het kabinet vasthouden aan de term spreiding van welvaart (dus middel als doel) dan zou dat nog beter in artikel 1.18.1 passen, dan in artikel 1.19.1. Dan zou voorshands de rechtvaardige spreiding van werk als doelstelling hier niet nader geformuleerd worden, omdat de relatie werkgelegenheid – welvaart zeer duidelijk aanwezig is.

De leden van de VVD-fractie zouden gaarne gemotiveerd willen zien waarom – indien de Regering van oordeel is, dat het hier niet alleen gaat om de spreiding van de welvaart, maar èn om bestaanszekerheid èn om het tot stand brengen en bevorderen van welvaart – dit dan ook niet met zoveel woorden wordt vermeld. Zij zouden voorts gaarne vernemen, welke van

de door de Regering genoemde middelen om die doelstellingen te bereiken (inkomensbeleid, evenwichtige inkomensverhoudingen, het doen van overheidsuitgaven, vestigingswetgeving, saneringsmaatregelen) geacht kunnen worden te strekken tot welvaartsbevordering.

Artikel 1.19 derde lid (recht op bijstand)

De leden van de VVD-fractie merkten, onder verwijzing naar het door de staatscommissie voorgestelde individuele recht op bijstand op, dat de thans in de algemene bijstandswet opgenomen rechtsplicht voor de overheid niet hetzelfde is als het toekennen van een individueel recht. Het kwam hun voor dat hier geen sprake is van uitsluitend een kwestie van wetstechniek, maar van een principiële verschil, dat bij aanvaarding van de Grondwetswijziging wetswijziging nodig maakt.

Artikel 1.21 tweede lid (woongelegenheid)

Hoewel niet geheel en al overtuigd door de argumentatie op pag. 23 van de memorie van antwoord over de «volgorde» wilden de leden van de PvdA-fractie daar nu niet uitvoerig op ingaan, misschien wel bij de plenaire behandeling. Zij bleven bezwaar houden tegen de term «bevordering van voldoende woongelegenheid» en prefereerden formuleringen als «het tot stand (doen) brengen» of «zorgen voor, direct of indirect». Op die wijze wordt de verantwoordelijkheid van de overheid steviger vastgelegd. Zij zouden een tegemoetkomende reactie op deze en andere suggesties zeer op prijs stellen.

Onder het voorbehoud dat de beide Ministers tijdig zullen antwoorden op deze opmerkingen en vragen, acht de bijzondere commissie de openbare behandeling van het wetsontwerp voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort