

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. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 oktober 1976

INHOUDSOPGAVE

	blz.
Algemeen	2
Onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten	7
Artikelen	10
Artikel 1.17 (rechtsbijstand)	10
Artikel 1.18, eerste lid (werkgelegenheid)	11
Artikel 1.18, tweede lid (rechtspositie werknemers)	14
Het stakingsrecht	15
Artikel 1.19, eerste lid (bestaanszekerheid)	17
Artikel 1.19, derde lid (recht op bijstand)	20
Artikel 1.20 (bewoonbaarheid en milieu)	22
Artikel 1.21, eerste lid (volksgezondheid)	22
Artikel 1.21, tweede lid (woongelegenheid)	23
Artikel 1.21, derde lid (ontplooiing)	24
Artikel 1.22 (vorming en opleiding)	25

Algemeen

Het verheugt ons dat uit het voorlopig verslag af te leiden is, dat in de Kamer steun te vinden is voor het streven van de Regering tot opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet. Zo hebben wij met voldoening kennis genomen van het standpunt van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., die de vraag of sociale grondrechten in de Grondwet dienen te worden opgenomen bevestigend beantwoorden, en die hun instemming erover uiten dat bij de formulering van deze bepalingen de nodige soberheid is betracht. Op hun opmerking over de onderbrenging van de sociale grondrechten in een afzonderlijk hoofdstuk, subsidiair een afzonderlijke paragraaf, komen wij hieronder nader terug bij de beantwoording van de vragen die van verschillende kanten over deze problematiek zijn gesteld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie geven er de voorkeur aan enige opmerkingen van algemene aard vast te knopen aan de concrete voorstellen van het wetsontwerp. Wij zullen daarop ingaan bij de bespreking van de artikelen waarbij deze leden hun opmerkingen plaatsen.

Uit het betoog van de leden van de V.V.D.-fractie blijkt een zekere reserve ten aanzien van de voorstellen door ons gedaan. In het antwoord dat wij op hun betoog zullen geven, is ook een gedeeltelijke beantwoording van de opmerkingen van de leden der C.P.N.-fractie te vinden.

Het stemt tot voldoening dat de leden van de fractie van de V.V.D., ondanks hun reserves en twijfels, toch stellen, dat zij met de teneur en ook met de letterlijke tekst van een aantal voorgestelde artikelen zouden kunnen instemmen. Evenzeer verheugt het ons, dat zij de negatieve conclusie van de Regering volgen ten aanzien van een eventuele onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten in een paragraaf over de klassieke en een over sociale rechten. Wij komen op het laatste nog afzonderlijk terug.

Wij willen thans pogen de aarzelingen van de hier aan het woord zijnde leden weg te nemen. Bij onze voorstellen gaat het er ons om de Grondwet aan de maat van deze tijd te brengen door daarin aandacht te geven aan de mens met materiële en immateriële noden en behoeften. Met klassieke grondrechten, die beogen de mens een zekere mate van individuele vrijheid te garanderen is nog niet bewerkstelligd, dat de mens die vrijheid ook reëel kan beleven en daardoor reeds tot ontplooiing zal kunnen komen. Vanuit de overtuiging dat de overheid een fundamentele taak heeft bij het wegnemen van de feitelijke, maatschappelijke en economische belemmeringen, die de mens in zijn individuele ontplooiing in de weg staan, heeft de overheid reeds tal van activiteiten ontwikkeld. Tot nog toe is deze taak, behoudens de bepalingen over het armbestuur en het onderwijs, in de Grondwet niet neergelegd. Wij vinden dat een moderne Grondwet niet kan volstaan met het enkel stellen van de formele vrijheid van de mens. Zij zou dan achterblijven bij de hedendaagse opvatting omtrent de taak van de overheid ten aanzien van haar onderdanen. In een moderne Grondwet dienen bepalingen over sociale grondrechten niet te ontbreken.

Dit uitgangspunt leidt tot de vraag hoe deze bepalingen geformuleerd zouden moeten worden. Zoals wij al in de memorie van toelichting poogden duidelijk te maken, achten wij strakkere formuleringen dan in het wetsontwerp voorgesteld, niet goed mogelijk. Het is noodzakelijk dat in de redacties der onderscheidene bepalingen een beleidsmarginen vervat is voor de wetgevende en besturende organen. Er dient nu eenmaal rekening te kunnen worden gehouden met de feitelijke mogelijkheden tot verwezenlijking van speciale grondrechten. De financiële middelen zijn niet onbepaald. De Nederlandse economie is geen op zich zelf staande orde, maar ondervindt invloeden van buitenaf. Bij de verwezenlijking van sociale grondrechten zullen prioriteiten moeten worden gesteld en de Grondwet moet daartoe de mogelijkheid geven.

Ook in internationaal verband heeft men ingezien dat vastlegging van sociale grondrechten in documenten van hoge rechtskracht gepaard moet

gaan met toekenning van beleidsmarges aan de overheid. Zo staan de rechten, vervat in het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, in het teken van de geleidelijk verwezenlijking¹. Zo zijn ook bepalingen van het Europees Sociaal Handvest aan te merken als opdrachten aan de lid-staten, niet als rechten voor de burger die hij ten overstaan van de nationale rechter geldend zou kunnen maken².

Ook in de in het wetsontwerp voorgestelde bepalingen zit voor de overheidsorganen een belangrijke beleidsruimte, maar de mate waarin en de snelheid waarmee deze organen uitvoering geven aan de aan hen opgedragen taak kan telkens in politicus ter discussie worden gesteld met een beroep op het desbetreffende grondwetsartikel. De opdrachten aan wetgever of overheid, die in de bepalingen vervat zijn, scherpen de tot vervulling van de taken geroepen organen in, op welke doelstellingen hun activiteit moet worden gericht. De bepalingen zijn duidelijk en zo concreet als maar mogelijk en wenselijk is, gezien de materie waarop zij betrekking hebben.

Wij hebben in de memorie van toelichting (blz. 7) gezegd dat de sociale grondrechten het rechtskarakter allesbehalve ontberen. Zij zijn niet louter directieven; zij zijn rechtsnormen; rechtsnormen die beogen te leiden tot een samenleving waarin de burger volledige ontplooiingsmogelijkheden heeft.

Het verwijt is geuit, dat de voorgestelde opdrachten aan de overheid gebukt gaan onder de pretentie, dat de activiteiten, waartoe de overheid wordt geïnstrueerd, aan de burger een recht zouden verlenen waarvan hij de verwezenlijking zou kunnen afdwingen.

Wij hebben niet gezegd dat de burger met een direct beroep op de grondwetsbepalingen die een opdracht aan de wetgever of de overheid inhouden, ten overstaan van de rechter een subjectief recht geldend zou kunnen maken. Veelal zal echter de wetgeving die ter uitvoering van deze bepalingen tot stand komt, wel rechten aan de burgers geven, bijvoorbeeld de uitkeringsgerechtigdheid bij de sociale verzekeringswetgeving.

Wellicht zou het mooier zijn geweest als de in het wetsontwerp voorgestelde opdrachten aan de wetgever of de overheid zouden kunnen worden geformuleerd als subjectieve rechten van de burger. De materie waarop deze bepalingen betrekking hebben en de mogelijkheden die de overheid ter beschikking staan laten evenwel zulke formuleringen niet toe. Zou men desondanks de in dit wetsontwerp voorgestelde instructienormen voor de overheid willen omzetten in subjectieve rechten van de burger, dan dreigt het gevaar, dat de sterk relativerende interpretatie die zulke rechten noodzakelijkerwijs zullen moeten ondergaan, overslaat op de vrijheidsrechten. Dit zou leiden tot uitholling van het waarborggehalte van de vrijheidsrechten.

De leden van de V.V.D.-fractie menen dat de opsomming die in het onderhavige wetsvoorstel wordt gegeven onvolledig is en in sommige opzichten niet vrij van willekeur. Wij delen die opvatting niet. Voortbouwend op de adviezen van de SER en van de staatscommissie hebben wij dit wetsontwerp opgesteld, aangevend waar en waarom wij afwijken van het voorstel van de staatscommissie. Daarbij hebben wij steeds voor ogen gehouden, dat het hier om fundamentele taken van de overheid en, waar mogelijk (artikel 1.17, eerste lid), om fundamentele rechten van de burger moet gaan.

De hier aan het woord zijnde leden vragen naar de achtergronden voor de stijlverschillen die men tegenkomt in de bepalingen die een instructienorm voor de overheid bevatten. Ten aanzien van de formulering van de opdrachten aan de wetgever hebben wij gestreefd naar eenheid van terminologie. De onderwerpen waarop deze opdrachten betrekking hebben, hebben een zekere mate van abstractie. Er is, als wij de aanspraken op sociale zekerheid als voorbeeld nemen (artikel 1.19, tweede lid), niet slechts één vorm denkbaar waarin aan deze aanspraken gestalte kan worden gegeven. De hedendaagse wetgeving op dat terrein laat zien dat deze aanspraken in diverse vormen kunnen worden uitgewerkt. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden, dat er naast de wettelijke regelingen ook door het bedrijfsleven autonoom getroffen regelingen mogelijk moeten blijven. Om in de voorgestelde grondwetsbepalingen te doen uitkomen dat de wetgever de

¹ Zie artikel 2 van het verdrag. Het wetsontwerp tot ratificatie van de beide Internationale verdragen inzake de mensenrechten is gepubliceerd als Kamerstuk 13 932 (R 1037).

² Zie de aanhef van deel I van het ESH, de aanhef van artikel 1 van deel II van het ESH en artikel 38 ESH in samenhang met de Bijlage bij het handvest.

nodige beleidsruimte heeft om het aangegeven terrein zelf «in te vullen», hebben wij de formulering gehanteerd, dat de wetgever regels omtrent het desbetreffende onderwerp moet stellen.

Bij de bepalingen die een opdracht aan de overheid inhouden is inderdaad sprake van variatie in de formulering. Wij hebben gezien welke term het beste bij het onderwerp paste; welke activiteit van de overheid verwacht werd in relatie tot de materie die aan de orde was. Esthetische overwegingen en de overweging dat herhalingen voorkomen moesten worden, hebben ons ook daarbij geleid. Hier is niet gesproken van «aanhoudende zorg», omdat het woord «aanhoudend» ons overbodig lijkt.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen of de Regering reeds doorvoorst heeft bij welke sociale grondrechten horizontale werking wenselijk of mogelijk zou zijn. Wij citeren om te beginnen een passage uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake de vrijheidsrechten (13 872, nr. 3, blz. 15):

«Grondrechten kunnen op uiteenlopende wijzen ook in meer en minder ver gaande mate in de horizontale verhoudingen doorwerken. De minst ver gaande wijze is wellicht de opdracht aan de wetgever of de overheid om een nader geformuleerd belang of beginsel ook in particuliere verhoudingen te verwezenlijken; dat is het geval met de instructienormen die men bij een aantal sociale grondrechten aantreft.»

Zonder in dit stadium volledig te willen en te kunnen zijn (veel hangt af van de wijze waarop aan de in dit wetsontwerp vervatte opdrachten gestalte zal worden gegeven), kunnen wij toch enkele bepalingen aanwijzen waarbij naar onze opvatting de mogelijkheid tot horizontale werking op de hier aangehaalde wijze aanwezig is. Men denke bij voorbeeld aan de artikelen 1.18, tweede lid, en 1.20, waarbij wetgeving en bestuur ter uitvoering van deze bepalingen kunnen leiden tot garanties voor wat betreft rechtspositie, arbeidsbescherming, medezeggenschap en leefbaar milieu ook in verhoudingen tussen burgers onderling.

De leden van de C.P.N.-fractie zouden de opnemings in de Grondwet van bepaalde duidelijke en bindende sociale grondrechten toejuichen, en duiden een aantal rechten aan, waaraan huns inziens te denken valt. Op het recht op arbeid komen wij direct terug. Het stakingsrecht vindt bespreking na ons antwoord ter zake van artikel 1.18, tweede lid. Wat het recht op bestaanszekerheid en dat op voldoende geneeskundige voorzieningen betreft mogen wij verwijzen naar het algemene betoog dat wij naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie hiervoor hielden. Bindender formuleringen van de bepalingen over deze onderwerpen dan de in het wetsontwerp voorgestelde, zijn naar ons oordeel niet goed mogelijk, omdat de noodzaak zich aandient dat er ten aanzien van deze onderwerpen een beleidsruimte is voor de wetgevende en besturende organen.

De hier aan het woord zijnde leden wijzen op de zin, voorkomend op blz. 4 van de memorie van toelichting, nl. dat de nationale regeling de nadere uitwerking van de sociale grondrechten in meerdere mate kan overlaten aan de wetgevende en besturende organen. Deze zin hebben wij geschreven als argument voor de omstandigheid dat onze voorstellen in vergelijking tot hetgeen in internationale regelingen van sociale grondrechten voorkomt, minder gedetailleerd zijn. Argumenten voor de beleidsruimte die vervat is en moet zijn in de grondwettelijke bepalingen over sociale grondrechten zijn vermeld in par. 3 van de memorie van toelichting.

De voorkeur die de leden van de C.P.N.-fractie in dit verband uitspreken voor opnemings van een «recht op arbeid», delen wij niet. Bij een enkele van de door ons voorgestelde bepalingen inzake de vrijheidsrechten dient nadere uitwerking door de wetgever plaats te vinden (bij voorbeeld 1.10, tweede en derde lid), maar vele van de voorgestelde bepalingen bevatten een subjectief recht voor de burger, welk recht de overheidsorganen slechts mogen regelen of beperken indien en voor zover de bepaling hun zulks toestaat. Onjuist achten wij daarom de stelling van de hier aan het woord zijnde leden dat vele van de klassieke rechten ook wat de uitvoering betreft aan andere organen worden overgelaten. Het is natuurlijk wel zo, dat van de overheid

activiteit wordt verwacht om te zorgen voor een klimaat waarin de vrijheidsrechten kunnen «gedijen». Wij komen hierop later nog terug bij de bespreking van het vraagstuk van de onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten. De hier aan het woord zijnde leden gebruiken evenwel in hun betoog het woord «uitvoering». Op de hierboven aangeduide activiteit van de overheid hebben zij kennelijk niet het oog gehad.

Evenmin juist achten wij de stelling dat opnemings van een «recht op arbeid» uitwerking door de wetgever of door lagere organen aanzienlijk zou verlichten. Het tegendeel lijkt ons het geval. Het in het spraakgebruik wel gehanteerde begrip «recht op arbeid» kan als het om de juridische vormgeving van dat recht in een grondwetsbepaling gaat, moeilijk anders geformuleerd worden dan als een instructienorm. Een aspect van dat begrip «recht op arbeid» vindt zijn bevestiging in de plicht van de overheid het nodige te doen om te zorgen dat werk verschaft kan worden. Dit achten wij goed verwoord in de bepaling, dat de overheidszorg gericht moet zijn op voldoende werkgelegenheid.

Een ander aspect van het begrip «recht op arbeid» is de vrije beroepskeuze en de vrije beroepsuitoefening. Hier geldt hetgeen wij op blz. 10 van de memorie van toelichting en in het nader rapport (blz. 29–30) hebben betoogd toen wij onze keuze toelichtten en motiveerden voor een instructienorm ter zake van de zorg het iedereen mogelijk te maken door arbeid in zijn onderhoud te voorzien. Wij komen op de vrije beroepskeuze verderop in deze memorie nog terug.

Door het recht op arbeid te formuleren als instructienormen voor de overheid ten aanzien van de werkgelegenheidspolitiek en de zorg voor het in staat stellen van een ieder door arbeid in zijn onderhoud te voorzien, wordt bewerkstelligd dat dit recht in nadere uitwerking voor activiteiten van de overheid gestalte krijgt. Dit is gezien de gecompliceerdheid van het gehele terrein van werkgelegenheidszorg, beroepskeuze en beroepsuitoefening een reëler uitgangspunt, dan opnemings in de Grondwet van een subjectief recht op arbeid, hetgeen de hier aan het woord zijnde leden schijnen te willen.

Voorts wordt door de hier aan het woord zijnde leden het tweede lid van artikel 1.18 ter sprake gebracht. Zij menen (dat blijkt verderop in het voorlopig verslag) dat door de introductie van de begrippen «werknemer» en «medezeggenschap» in de Grondwet in werkelijkheid het klassekarakter van de Nederlandse maatschappij daarin naar voren komt. Gezien het volstrekt vrijblijvende karakter van wat nu als sociale grondrechten wordt gepresenteerd, zo vervolgen deze leden, moeten tegen het op die wijze grondwettelijk maken van het kapitalistische karakter van de Nederlandse maatschappij ernstige bedenkingen rijzen.

Wij begrijpen niet, dat in de voorgestelde grondwetsbepaling te lezen zou zijn hetgeen de hier aan het woord zijnde leden erin willen leggen. De woorden «werknemers» en «medezeggenschap» hebben zowel in het juridische, als in het dagelijkse spraakgebruik een neutrale, zakelijke betekenis. In de artikelsgewijze beantwoording komen wij daarop nog terug.

De leden van de P.P.R.-fractie pleiten voor een nader onderscheid tussen de klassieke en sociale grondrechten. Wij zullen om niet onnodig in herhalingen te vervallen, op deze problematiek verderop afzonderlijk ingaan, naar aanleiding van de opmerkingen die van verschillende kanten daarover gemaakt zijn.

Wel willen wij alvast ingaan op de vraag die de hier aan het woord zijnde leden stellen naar nadere adstructie van de opvattingen dat de wetgever bij de voorgestelde bepalingen een grote vrijheid zou hebben te bepalen in welke mate hij wil optreden. Die opvatting vindt haar basis in de formuleringen die wij in dit wetsontwerp hebben gebruikt en in de onderwerpen waarop de bepalingen die een opdracht aan de wetgever of de overheid inhouden, betrekking hebben. Deze onderwerpen hebben, zoals gezegd, een zekere mate van abstractie; de formuleringen houden eveneens een beleids marge in doordat zij de wetgever opdragen omtrent een bepaald onderwerp regels te

stellen, of doordat zij bepalen dat een bepaald onderwerp voorwerp van zorg is voor de overheid. Meer dan dat – het is hiervóór ook al gezegd – kan de Grondwet niet bepalen. Aan de hand van de actuele omstandigheden en mogelijkheden moet worden uitgemaakt of de wetgevende en besturende organen de hun gegeven opdracht op adequate wijze vervullen.

De leden van de DS'70-fractie stemmen tot ons genoegen in met onderbrenging van de vrijheidsrechten en de sociale grondrechten in één hoofdstuk van de Grondwet. Voorts maken zij een opmerking over de onmogelijkheid van een absolute scheiding tussen sociale en politieke grondrechten. Wij komen hierop nog terug.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden over «onderwijsvrijheid» merken wij op, dat inderdaad met deze term in de memorie van toelichting op blz. 5 bedoeld is de vrijheid onderwijs te geven, zoals ook duidelijk wordt door het slot van de vierde alinea op blz. 5 van de memorie van toelichting.

Wij namen ervan kennis dat de leden van de fractie van DS'70 de stelling kunnen onderschrijven, dat de rechter zelden besluiten van lagere publiekrechtelijke lichamen onverbindend zal kunnen verklaren in verband met strijdigheid met een sociaal grondrecht, waar deze een ruime beleidsmarge inhouden voor wetgever en besturende organen.

De leden van de S.G.P.-fractie hebben geen grote behoefte aan opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet, maar menen dat evenmin veel bezwaar daartegen is in te brengen. Wij verheugen ons erover dat de hier aan het woord zijnde leden in elk geval geen tegenstanders zijn van opnemings in de Grondwet van sociale grondrechten.

Vervolgens stellen deze leden een aantal vragen ten aanzien van de keuze van de in het onderhavige wetsontwerp genoemde rechten en naar de betekenis van deze rechten. Ook de leden van de G.P.V.-fractie doen zulks. Daaromtrent merken wij op dat wij in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Kamerstuk 12 944, nr. 2, par. 5) enkele theoretische beschouwingen hebben gegeven over de opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet. Daarin hebben wij onder meer gezegd, dat de nieuwe Grondwet naast vastlegging van de geestelijke en fysieke vrijheid en de gelijkheid, ook aandacht dient te wijden aan de bestaanszekerheid en aan het streven naar individuele en maatschappelijke ontplooiing. Voorts betoogden wij in de memorie van toelichting (blz. 3) dat onze voorstellen stonden «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».

Deze theoretische uitgangspunten dienden uiteraard nog nadere uitwerking te krijgen in voor te stellen bepalingen. Daarvoor hebben wij ons in belangrijke mate laten inspireren door het voorstel van de staatscommissie Cals/Donner, alsmede door het SER-advies naar aanleiding van de Proeve. Daarbij hebben wij in de overwegingen betrokken de grote mate van eenstemmigheid die binnen de staatscommissie bestond over de in de Grondwet op te nemen sociale grondrechten; de inhoud van haar advies en van dat van de SER; de brede samenstelling zowel van de SER als van de staatscommissie.

Wij menen dat deze gang van zaken: enerzijds vaststelling van theoretische uitgangspunten, anderzijds toetsing van deze uitgangspunten aan de hand van gedegen adviezen van breed samengestelde instanties, ons geleid heeft tot een zinvolle keuze van onderwerpen.

De vragen naar de betekenis van de sociale grondrechten in de Grondwet, die de leden van de S.G.P.- en van de G.P.V.-fractie stellen, vinden hun beantwoording in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp en in het begin van de memorie van antwoord.

De leden van de S.G.P.-fractie en die van de G.P.V.-fractie vragen waarom bij voorbeeld het recht op waardevast geld niet als sociaal grondrecht is opgenomen. Wij voelen niet voor opnemings van zulk een sociaal grondrecht.

De waarde van het geld is van zoveel internationale en nationale invloeden afhankelijk, dat wij de Grondwet niet het geëigende document vinden om te bepalen dat de overheid ervoor moet zorgen, dat het geld waardevast is.

Overigens merken wij op, dat voor zover de bestaanszekerheid van de bevolking in het geding is, te wijzen valt op de bepalingen van artikel 1.19 uit het onderhavige wetsontwerp.

Het verheugt ons dat de leden van de G.P.V.-fractie begrip kunnen opbrengen voor het streven alle grondrechten in één hoofdstuk te bundelen. Vervolgens gaan zij in op de onderscheiding die in hun ogen bestaat, tussen de klassieke en de sociale grondrechten. Op deze en hiermee samenhangende kwesties komen wij apart terug.

De leden van de G.P.V.-fractie was het voorts opgevallen dat een verantwoorde verdeling van de schaarse leefruimte (ruimtelijke ordening) niet onder de sociale grondrechten in het ontwerp werd genoemd. Te dezer zake merken wij op, dat de zorg voor de ruimtelijke ordening niet apart onder de voorgestelde bepalingen is opgenomen, omdat deze tak van overheidszorg mede begrepen is te achten onder de doelstelling van artikel 1.20: de zorg voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In het nader rapport (blz. 31) hebben wij in antwoord op een opmerking van de Raad van State bij artikel 1.21, tweede lid, een nadere uitwerking gegeven van de zorg voor de bewoonbaarheid van het land. Deze uit zich, zo schreven wij, 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. Wij menen dat met deze uitleg van artikel 1.20 geen aanleiding bestaat voor een afzonderlijke bepaling omtrent een verantwoorde verdeling van de schaarse leefruimte.

Onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten

De kwestie of het hoofdstuk Grondrechten al dan niet zou moeten worden onderverdeeld in paragrafen, resp. over de vrijheidsrechten en over de sociale grondrechten, wordt door verscheidene fracties aan de orde gesteld. Wij willen, zoals al aangekondigd, de hieromtrent gemaakte opmerkingen te zamen beantwoorden, ten einde onnodige herhalingen te voorkomen. De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. hebben voorsnog voorkeur voor onderbrenging van de sociale grondrechten in een afzonderlijk hoofdstuk, maar ten minste zal een scheiding in twee paragrafen moeten worden aangebracht. De leden van de V.V.D.-fractie konden de conclusie van de Regering tot het niet onderverdelen van het hoofdstuk Grondrechten volgen, doch tekenden uitdrukkelijk aan dat door samenvoeging in één hoofdstuk met de klassieke grondrechten, de sociale grondrechten noch naar rechtswerking noch naar interpretatie op éénzelfde lijn met de klassieke grondrechten kunnen worden gezet. De leden van de P.P.R.-fractie pleiten voor een nader onderscheid tussen de klassieke en de sociale grondrechten. Die van de DS'70-fractie merken op dat een absolute scheiding tussen sociale en politieke rechten niet mogelijk is. De leden van de G.P.V.-fractie verbazen zich erover dat de onderscheiding tussen beide soorten grondrechten in het voorstel van de Regering vervalt.

Inderdaad is het grootste deel van de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde bepalingen niet als rechtens afdwingbaar recht geredigeerd, zulks in tegenstelling tot het merendeel van de in wetsontwerp 13 872 voorgestelde bepalingen. Dit verschil is aangestipt in de memorie van toelichting (blz. 4, onderaan, blz. 5 bovenaan) en nader besproken in het nader rapport aan de Koningin (blz. 24). Met name in het nader rapport hebben wij uiteengezet dat het verschil tussen subjectief recht en instructienorm niet goed hanteerbaar is voor het onderverdelen van het hoofdstuk Grondrechten in een paragraaf met klassieke, en een paragraaf met sociale grondrechten. Dit vindt zijn oorzaak hierin, dat in verscheidene artikelen beide vormen tegelijk voorkomen.

Wij vragen ons af aan de hand van welk ander criterium het hoofdstuk Grondrechten zou kunnen worden onderverdeeld. Wij hebben geen ander criterium kunnen vinden dat voldoet. Het criterium klassiek/modern bij voorbeeld roept steeds meteen de vraag op wat daaronder moet worden verstaan, aan welke voorwaarden een grondrecht moet voldoen om als modern, dan wel als klassiek te worden aangemerkt. Wij menen dat onderverdeling, wil men bepalingen die bij elkaar horen bij elkaar houden, slechts langs een arbitraire scheidslijn kan verlopen. In de memorie van toelichting blz. 5, wezen wij al op de bepalingen inzake rechtsbijstand en onderwijs. Voorts laat zich de vraag stellen hoe de paragrafen zouden moeten heten. Deze en andere complicaties kunnen worden vermeden als niet tot onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten wordt overgegaan.

Wij herhalen nog eens dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de bepalingen in de wetsontwerpen grondrechten, die ons er toe deed besluiten alle grondrechtsbepalingen niet alleen in één hoofdstuk, doch ook zonder onderverdeling van dat hoofdstuk in de Grondwet op te nemen.

De leden van de G.P.V.-fractie zagen graag nadere staving van de bewering, (blz. 5 memorie van toelichting), dat niet alle klassieke grondrechten zo eenduidig en primair tot de vrijheidsidee zijn te herleiden. In antwoord daarop merken wij op, dat de idee van de gelijkheid³ bij de klassieke grondrechten niet alleen een duidelijke rol speelt bij artikel 1.1, maar ook bij de artikelen 1.3 (benoembaarheid in openbare dienst), 1.4 (kiesrecht), 1.6 (godsdienst en levensovertuiging) en eigenlijk bij alle klassieke grondrechten in zoverre zij ertoe strekken dat ieder zonder onderscheid de bescherming van deze grondrechten geniet. Maar ook bij de sociale grondrechten speelt de idee van de gelijkheid een rol. De idee van de participatie in de publieke zaak speelt een rol bij de benoembaarheid in openbare dienst, het kiesrecht, het petitieright, en voor een deel bij de drukpersvrijheid, de verenigingsvrijheid (politieke partijen!), het vergaderrecht en het betogingsrecht.

De idee van de ontplooiing van de individuele persoon houdt inderdaad verband met de vrijheidsidee. Wat wij in de aan de orde zijnde passage in de memorie van toelichting bedoeld hebben te zeggen is, dat de klassieke grondrechten niet louter en alleen betrekking hebben op de individuele vrijheidssfeer. Zij hebben mede de persoonlijke ontplooiing van de mens op het oog, welke ook de sociale grondrechten beogen te dienen.

Steunpunten voor onze opvatting hebben wij kunnen vinden bij die Nederlandse auteurs die het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten als slechts betrekkelijk ervaren⁴, al zal men bij deze auteurs niet dezelfde woorden of dezelfde gedachtengang in zijn geheel terugvinden als die in de memorie van toelichting tot uiting komt en die de visie van de Regering weergeeft.

De leden van de G.P.V.-fractie wijzen op het in hun ogen bestaande onderscheid, hierin gelegen, dat bij klassieke grondrechten de overheid zich zou dienen te onthouden, terwijl de sociale grondrechten juist zouden wijzen op het terrein waar de overheid wel een taak heeft. Wij menen, dat deze kwestie genuanceerder moet worden benaderd. In de eerste plaats zij gewezen op het gelijkheidsbeginsel (artikel 1.1), dat naast een recht om niet ongelijk behandeld en om niet gediscrimineerd te worden, een gebod bevat voor de wetgevende, besturende en rechtsprekende organen, gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voorts kan de overheid naar onze mening niet in alle gevallen volstaan met zich van activiteit te onthouden op terreinen, waarvoor grondwettelijke vrijheidswaarborgen zijn gegeven. Zij dient zich waar nodig tot taak te stellen voorwaarden te scheppen voor de daadwerkelijke functionering van deze vrijheidsrechten. Dit houdt in de zorg voor een klimaat waarin de vrijheidsrechten optimaal kunnen worden genoten. Een van haar taken daarbij is haar bijdrage te leveren aan de zorg voor de instandhouding van een onafhankelijke rechterlijke macht, die mede tot taak heeft te oordelen over inbreuken op vrijheidsrechten.

Verder kunnen ontwikkelingen in de maatschappij ertoe leiden dat van de overheid verwacht wordt actie te ondernemen ten einde de individuele vrij-

³ Op blz. 5 van de memorie van toelichting is in het gedrukte stuk de komma weggevalven achter het woord «gelijkheid» in de 11e regel van boven.

⁴ Bij voorbeeld P. J. Boukema, Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland, Zaandijk 1966, blz. 11 e.v.; Th. A. M. van der Horst, Ambtenaar en grondrechten, Alphen aan den Rijn 1967, blz. 210 e.v.; N. E. H. van Esveld, Vrijheid van Arbeid, Alphen aan den Rijn 1962, blz. 17 e.v.; dezelfde, De Sociaal-economische betekenis van de rechten van de mens, in Sociaal Maandblad Arbeid, 1968, blz. 223 e.v.

heids sfeer beter te waarborgen. Zo hebben wij in wetsontwerp 13 872, in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 1.10) enkele bepalingen voorgesteld waarbij aan de wetgever de opdracht wordt gegeven regels te stellen in verband met het vastleggen van persoonsgegevens, en regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Een ouder voorbeeld van deze ontwikkeling is te vinden in de onderwijsbepaling. De vrijheid onderwijs te geven kon voor bepaalde groepen in de samenleving eerst materiële betekenis krijgen toen zij werd aangevuld met de bepalingen omtrent de subsidiëring van het bijzonder onderwijs.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen waarom tot indiening van twee afzonderlijke wetten is overgegaan. De overwegingen die ons daartoe hebben geleid zijn deels van inhoudelijke, deels van praktische aard. Inhoudelijk, omdat het merendeel van de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde bepalingen betrekking heeft – het is al eerder gezegd – op de mens met materiële en immateriële behoeften en noden. Praktisch, omdat wij ons hebben gerealiseerd, dat de opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet min of meer een noviteit zou zijn. Weliswaar hadden wij uit de parlementaire behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid de aanwijzing gekregen dat de opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet instemming, althans weinig bezwaar zou ontmoeten. Niettemin is tijdens de behandeling van de Nota nog niet gesproken over concrete redacties. Wij hebben het wenselijk geacht de bepalingen inzake sociale grondrechten in een afzonderlijk wetsontwerp op te nemen, mede met het oog op het risico dat zich bij wetsontwerpen inzake grondwetswijziging, die te veel zouden omvatten, zou kunnen voordoen.

Wij doelen hier op het risico, dat minderheden die bezwaren hebben tegen onderdelen van een ontwerp te zamen de kans doen ontstaan dat uiteindelijk de tweederde meerderheid, benodigd voor de aanneming van een grondwetswijziging, niet wordt gehaald. Men vergelijk ook hetgeen in de brief over de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet (kamerstuk 13 871) is vermeld onder punt 3.

De leden van de G.P.V.-fractie zagen voorsnog een nader onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten, nl. hierin gelegen, dat bij de sociale grondrechten wel, doch bij de klassieke grondrechten moeilijk voorstelbaar zou zijn dat twee grondrechten met elkaar zouden strijden.

Wij zijn inderdaad de opvatting toegedaan dat moeilijk in te denken is dat en hoe bij voorbeeld iemands recht op vrijheid van meningsuiting zou kunnen conflicteren met zijn petitieright of zijn recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Maar daarbij wordt uitgegaan van één subject van grondrechten. Als men daarvan abstraheert – bij de voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn gegeven van sociale grondrechten die met elkaar in strijd komen is ook geabstraheerd van de individu –, is zeer wel denkbaar, dat het belang van een klassiek grondrecht onder omstandigheden in strijd kan komen met het belang van een ander klassiek grondrecht. Zo kan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting conflicteren met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook kunnen klassieke grondrechten worden aangetast door klassieke grondrechten. Aan deze kwestie is in het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden een bepaling gewijd (artikel 17). Op de kwestie wordt ingegaan in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij wetsontwerp 13 872.

Met dat al zien wij hierin niet een strikt onderscheid tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten gelegen. De leden van de G.P.V.-fractie stellen vervolgens aan de orde het geval dat een klassiek en een sociaal grondrecht met elkaar zouden strijden.

Naar onze opvatting valt de keuze die de overheid hier moet doen niet een simpele te noemen. Het overheidsorgaan (wetgever of besturend orgaan)

dat bij de zorg voor het ene grondrecht, bij voorbeeld de zorg voor de volksgezondheid, te maken krijgt met de omstandigheid dat een bepaalde maatregel, bij voorbeeld een verplichte medicatie een ander grondrecht beperkt, moet zich een aantal vragen stellen. Geeft de Grondwet hem wel de bevoegdheid tot die beperking? Zo ja, dient het belang van de maatregel te prevaleren boven het belang van intact houden van het grondrecht? Kan het gestelde doel niet langs andere weg, zonder inbreuk te maken op het grondrecht, worden bereikt? Zou door middel van uitzonderingen op de maatregel de inbreuk op het grondrecht – aangenomen dat deze geoorloofd zou zijn – zoveel mogelijk kunnen worden verkleind? Ter bereiking van een zo verantwoord mogelijke beslissing biedt de democratie waarborgen zoals het gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal bij de wetgevingsprocedure, de mogelijkheid van controle op het bestuur door de vertegenwoordigende lichamen e.d.

Artikelen

Artikel 1.17 (rechtsbijstand)

Met instemming namen wij er kennis van dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. het van wezenlijk belang achten, dat een bepaling over de rechtsbijstand is opgenomen bij de grondrechten.

Met een verwijzing naar het tweede lid van de voorgestelde bepaling en de toelichting daarop (inderdaad omvat de in het tweede lid vervatte opdracht mede regelen ten behoeve van het financieel mogelijk maken van juridische hulp ook buiten rechte) vragen deze leden, waarom niet een recht op juridische bijstand ook buiten rechte is opgenomen.

Naar onze mening – dat hebben wij ook in de memorie van toelichting naar voren gebracht – zou grondwettelijke erkenning van een recht op rechtsbijstand ook buiten proces te ver gaan. Wat is immers «buiten rechte»? Men zou kunnen zeggen: alles wat niet «in rechte of in administratief beroep» is. Maar daarmee heeft men het begrip «buiten rechte» alleen negatief afgegrensd. Voor het overige is «buiten rechte» een niet vast te omlijnen begrip. Vele situaties zijn denkbaar die daaronder kunnen vallen. Wij vinden het te ver gaan op dit onoverzienbare terrein een grondwettelijk recht op rechtsbijstand toe te kennen. Het terrein van rechtshulp is nog volop in ontwikkeling. Bij de huidige stand van zaken is het beter om aan de gewone wetgever over te laten hier de grenzen aan te geven.

Het verheugt ons, dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. zich kunnen verenigen met het feit, dat in het tweede lid niet de formuleringen «kosteloos verkrijgen» of «kosteloos verlenen» van rechtsbijstand worden gebruikt. In antwoord op het daaropvolgende betoog van deze leden merken wij op, dat ieder waar de wet hem daartoe de bevoegdheid geeft in rechte en in administratief beroep kan optreden. Het eerste lid van artikel 1.17 beoogt, dat, als iemand in recht of in administratief beroep optreedt, hij niet mag worden verhinderd zich daarbij te doen bijstaan door een raadsman, gemachtigde, vertrouwensman e.d.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel beoogt te leiden tot voorzieningen in het geval dat door geringe financiële draagkracht iemand afgehouden zou worden van het invoeren van rechtsbijstand. Wij menen – dit zeggen wij ook in antwoord op vragen van de leden van de C.P.N.-fractie – het aan het wijs inzicht van de wetgever over te moeten laten, hoe hij de verlening van rechtshulp aan minder-draagkrachtigen wil regelen. Op dit terrein zijn de ontwikkelingen nog gaande. Wij zouden het prematuur vinden als de Grondwet volledige kosteloosheid in alle gevallen, en dan niet alleen ten aanzien van de juridische hulp in en buiten rechte, maar ook ten aanzien van de overige proceskosten zou voorschrijven. Een stelsel bij voorbeeld waarbij al naargelang de draagkracht een verschil wordt gemaakt tussen kosteloos en tegen verminderd tarief procederen (het huidige systeem), dient grondwettelijk niet te worden uitgesloten. Afgezien nog van de omstandigheid, dat een

bepaling als hier omschreven grote financiële consequenties heeft, welke er ook toe zouden kunnen leiden, dat andere belangen, die in de bepalingen over sociale grondrechten verwoord zijn, minder adequaat zouden kunnen worden behartigd.

De leden van de C.P.N.-fractie vragen waarom in artikel 1.17, eerste lid, niet een verplichting van de zijde van de overheid is geformuleerd. Wij veroorloven ons erop te wijzen, dat deze leden in hun eerder betoog stellingen namen tegen formuleringen die een verplichting voor de overheid inhouden en hun voorkeur uitspraken voor als rechten van de burgers geformuleerde bepalingen. Ons antwoord op de vraag van deze leden is, dat de materie, waarop het eerste lid betrekking heeft, het niet noodzakelijk maakte deze bepaling te redigeren als een zorgverplichting voor de overheid. De materie leende zich voor een zo sterk mogelijke formulering, en wel die van een subjectief recht dat een ieder toekomt. De keerzijde van dit recht is natuurlijk de verplichting van de overheid zich van inbreuken op dit recht te onthouden. Dit recht van de burger en deze plicht van de overheid gelden ook in de gevallen die artikel 1.14, tweede lid, op het oog heeft. Wie zich tot de rechter wil wenden, omdat hem anders dan op rechterlijk bevel de vrijheid is ontnomen, mag niet verhinderd worden zich daarbij juridisch te laten bijstaan. Wij hebben reeds in de memorie van toelichting (blz. 8) doen uitkomen, dat dit recht met name voor de burger van belang is als zijn persoonlijke vrijheid in het geding is.

Het voorbeeld in de memorie van toelichting (blz. 9) van de verplichte volksverzekering inzake rechtsbijstand hebben wij uitsluitend gebruikt om toe te lichten, waarom wij afgeweken zijn van de tekst van de staatscommissie. Uit dit voorbeeld kan niet worden afgeleid dat wij ons hebben gekeerd tegen het kosteloos (in de zin van kosteloos voor degenen die rechtshulp vraagt) verstrekken van juridische bijstand aan onvermogens. Wij willen alleen mogelijkheden op dit terrein grondwettelijk zoveel mogelijk openhouden.

De leden van de fractie van DS'70 lijkt het nuttig om steeds over juridische bijstand te spreken. Wij menen dat er geen misverstand over kan bestaan, dat artikel 1.17 het heeft over de rechtsbijstand en artikel 1.19, derde lid, over de financiële bijstand. Uit de bepalingen zelf en uit de context waarin zij geschreven staan is een en ander duidelijk op te maken.

Wij kunnen er begrip voor opbrengen, dat de leden van de G.P.V.-fractie gepoogd hebben een zodanige constructie voor artikel 1.17 te bedenken, dat bij eventuele splitsing van het hoofdstuk Grondrechten in twee paragrafen de scheidslijn niet dwars door dit artikel heen zou lopen. De vraag is echter of «dient de mogelijkheid te hebben» wel adequaat tot uitdrukking brengt dat hiermee bedoeld zijn (financiële) voorzieningen die het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen bevorderen. Juist echter wanneer dit in de bepaling wel wordt gelezen, zal zij geenszins als «geheel klassiek» moeten worden bestempeld. Het sociale element erin is dan duidelijk. En zelfs als men deze redactie zou aanvaarden, dan geeft dat nog geen oplossing voor die andere bepalingen uit het hoofdstuk Grondrechten, bijvoorbeeld de onderwijsbepaling, die deels als subjectief recht deels als opdracht aan de wetgever of de overheid zijn geformuleerd.

Artikel 1.18, eerste lid (werkgelegenheid)

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. vragen zich af of, gelet op de afwijzing door de regering van opnemingsrecht op vrije arbeidskeuze, niet gevreesd moet worden, dat de vrije arbeidskeuze gemakkelijk ondergeschikt gemaakt kan worden aan de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden.

Wij delen die vrees niet. De door ons voorgestelde instructienorm betreffende de zorg een ieder in staat te stellen door arbeid in zijn onderhoud te voorzien bevat twee normeringen ten aanzien van de daarin bedoelde arbeid. De afstemming op de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden is

een daarvan. Maar de overheid moet bij de uitvoering van haar opdracht óók rekening houden met de persoonlijke behoeften en mogelijkheden, waaronder mede begrepen zijn de eigen verlangens van de betrokken personen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaan diepgaand in op de bepaling van het eerste lid. De in het betoog van deze leden voorkomende vragen beantwoorden wij als volgt.

Is, zo vragen de hier aan het woord zijnde leden, de arbeid van iedere individuele burger voorwerp van zorg der overheid? Niet direct, wel indirect, menen deze leden. Wij merken op dat de overheid de grondwettelijke opdracht kan uitvoeren zowel langs directe, als langs indirecte weg. Zo wordt in de redactie gesproken van «bevorderen» (van voldoende werkgelegenheid). Daaronder kan worden verstaan een zorg voor het scheppen van werkgelegenheid – een directe taak, zou men kunnen zeggen. Maar de overheid zal vooral ook andere maatregelen dienen te treffen die bevorderend zijn voor het bereiken van de doelstelling van de onderhavige bepaling. Daaronder zijn mede begrepen maatregelen ter instandhouding en ter stimulering van werkgelegenheid – de indirecte taak. Welke maatregelen zij dient te nemen geeft de voorgestelde grondwetsbepaling niet aan. Afhankelijk van de concrete mogelijkheden en van de relevante politieke en sociaal-economische omstandigheden is het aan de overheid te bepalen tot welke maatregelen moet worden overgegaan.

Bewust wordt in de bepaling gesproken van «het voldoende werkgelegenheid». De grondwetsbepaling kan onzes inziens niet meer zeggen dan dat, omdat werkgelegenheid van zovele en zo verschillende factoren afhankelijk is. De voorgestelde redactie geeft naar onze opvatting een reële aanduiding van wat van de overheid te dezen verwacht mag worden en van hetgeen waartoe de overheid in staat moet worden geacht. Als de Grondwet uitdrukkelijk zou bepalen dat er werk moet zijn voor iedereen, dan zou zij haar eigen macht overschatten. Er zit evenwel in het woord «voldoende» wel een zekere normering. Deze normering impliceert een zekere minimumgrens. Waar die grens loopt is weer afhankelijk van de concrete mogelijkheden en van de relevante politieke en sociaal-economische omstandigheden.

Er zit verder natuurlijk ook een normering van de zorg voor werkgelegenheid in de tweede zin van het eerste lid. Niet voor niets bevinden zich de eerste zin en de tweede zin in één artikellid. Bij de zorg voor voldoende werkgelegenheid dient de overheidsactiviteit mede erop gericht te zijn dat *ieder* in staat gesteld moet worden in zijn onderhoud te voorzien door arbeid, afgestemd op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden.

In de memorie van toelichting en in het nader rapport hebben wij uiteengezet, waarom wij het voorstel van de Staatscommissie-Cals/Donner tot opneming in de Grondwet van een recht op vrije arbeidskeuze niet hebben overgenomen. Verderop in deze memorie komen wij daarop nog terug. De hier aan het woord zijnde leden vragen zich af of de door ons in de plaats van het staatscommissie-voorstel geformuleerde instructienorm het grondrecht niet sterk reduceert. Wij menen ook hier, dat de door ons voorgestelde bepaling een reële benadering is van hetgeen te dezer zake van de overheid mag worden verwacht en van hetgeen waartoe de overheid in staat is. Daartoe moeten woorden worden gebruikt als «erop gericht», «in staat te stellen» en «afgestemd op mogelijkheden». Ook de hier aan het woord zijnde leden beschouwen de nu gekozen formulering als zeer realistisch. Wij menen dat de Grondwet te dezer zake niet verder kan gaan dan de door ons voorgestelde redactie inhoudt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie lezen in de voorgestelde bepaling van de tweede zin van artikel 1.18, eerste lid, als hoofddoel de voorziening in het onderhoud, waartoe arbeid het middel zou zijn. Die benadering leek deze leden fout. Wij merken op, dat wij voor de formulering van de hier aan de orde zijnde bepaling ons hebben laten inspireren door een tweetal verdragsteksten, die beide het recht op arbeid op het oog hebben. Wij wijzen op artikel 1, onder 2, van het Europees Sociaal Handvest. Onder het hoofd «Recht op arbeid» staat in die bepaling te lezen, dat de overheid moet beschermen «het

recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden». Evenzo zegt artikel 6 van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten: «De Staten erkennen het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van een ieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden». Men ziet, dat in de geciteerde verdragsbepalingen evenals in de door ons voorgestelde bepaling van artikel 1.18, eerste lid, tweede volzin, naast (de zorg voor) het recht op arbeid ook de voorziening in het levensonderhoud is genoemd. In de voorgestelde grondwetsbepaling gaat het niet om arbeid zonder meer, maar om arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden én om arbeid die iemand in staat stelt in zijn onderhoud te voorzien. Dit laatste heeft aspecten van een billijke beloning en van een beloning die een behoorlijk levenspeil verschafft aan de persoon in kwestie en zijn gezin (aspecten waaraan de genoemde verdragen aparte bepalingen wijden). De zorg voor deze aspecten kan mede begrepen worden geacht onder de zorg voor de bestaanszekerheid, bedoeld in artikel 1.19. In zoverre overlappen de artikelen 1.18 en 1.19 elkaar. Die overlapping is evenwel niet onaanvaardbaar, omdat de beide artikelen elkaar in dat opzicht niet tegenspreken.

Bij de beantwoording van de vragen van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U., alsmede van de P.v.d.A. is de tweede volzin van artikel 1.18, eerste lid, reeds ter sprake gekomen. Ook van de zijde van de fracties van de V.V.D., de C.P.N., de P.P.R. en van DS'70 worden vragen gesteld over de draagwijdte van deze bepaling.

Uiteraard kan er spanning bestaan tussen de persoonlijke behoeften en mogelijkheden enerzijds, en de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden anderzijds. De voorgestelde bepaling zegt niet welke van de belangen, het individuele of het maatschappelijke belang de doorslag moet geven. De bepaling kan zulks ook niet zeggen. De overheid zal op beide belangen bij voortdurende acht moeten slaan.

De term «maatschappelijke behoeften en mogelijkheden» ziet op de behoeften die er in de samenleving zijn aan bepaalde vormen van arbeid en op de financiële en sociaal-economische mogelijkheden die er in de samenleving zijn voor het verschaffen van arbeid.

De voorgestelde bepaling prejudicieert niet op het begrip «passende arbeid», zoals dat voorkomt in bij voorbeeld artikel 31 Werkloosheidswet. De grondwettelijke norm schrijft, zoals gezegd, niet voor of het individuele dan wel het maatschappelijke belang moet prevaleren. De beslissing daaromtrent wordt aan de overheidsorganen gelaten. Het is aan de wetgever te bepalen of het begrip «passende arbeid» in artikel 31 Werkloosheidswet gewijzigd moet worden of niet.

Een arbeidsplicht vinden wij wel zeer ver verwijderd van de inhoud van de zorgverplichting die artikel 1.18, eerste lid, aan de overheid oplegt. Het is heel wat anders, dat de overheidszorg erop is gericht, onder afweging van persoonlijk en maatschappelijk belang, ieder in staat te stellen door arbeid in zijn onderhoud te voorzien, dan dat iemand van overheidswege de plicht wordt opgelegd tot het verrichten van arbeid, in de zin van verplichte burgerdiensten of iets dergelijks. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waaronder de overheid zich genoodzaakt ziet personen op te roepen voor het verrichten van verplichte burgerdiensten. Artikel 1.18, eerste lid, legt daaraan uiteraard geen belemmeringen in de weg.

De leden van de P.P.R.-fractie achten het juist de rechtvaardige spreiding van werk als uitgangspunt te kiezen met de onvermijdelijke beperkingen daaraan verbonden. In de memorie van toelichting (blz. 9) hebben wij er al op gewezen dat de zorg voor de bevordering van voldoende werkgelegenheid mede impliceert maatregelen met het doel werkgelegenheid over het land te spreiden. Het element van de rechtvaardigheid van de spreiding van werk achten wij ook in de zorg voor bevordering van voldoende werkgelegenheid begrepen, mede in het licht van de eveneens in het eerste lid geformuleerde zorg voor het in staat stellen van een ieder door arbeid in zijn onderhoud te voorzien.

Met genoeg en lazen wij dat de leden van de fractie van DS'70 kunnen instemmen met het voornemen een aparte bepaling op te nemen voor ambtenaren in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur.

Artikel 1.18, tweede lid (rechtspositie werknemers)

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen zich af of in plaats van «werknemers» niet de formulering van de staatscommissie, nl. «hen die arbeid verrichten», de voorkeur verdient. De leden van de V.V.D.-fractie, van de P.P.R.-fractie en van de G.P.V.-fractie stellen overeenkomstige vragen. De opmerkingen in het voorlopig verslag hebben ons gebracht tot nadere overweging van ons voorstel. Wij hebben bij ons oorspronkelijke voorstel ons zoveel mogelijk willen aansluiten bij hetgeen in heersend spraakgebruik onder «rechtspositie» wordt verstaan. Dit begrip wordt gebruikt in samenhang met personen die in dienstverband arbeid verrichten. Niettemin mag in de door ons oorspronkelijk voorgestelde bepaling geen miskennis worden gezien van overheidstaken ten aanzien van de vrije beroepen en zelfstandigen. De aandrang van verschillende zijden om de grondwetsbepaling niet tot werknemers te beperken, heeft ons er evenwel toe gebracht in de bij deze memorie gevoegde Nota van wijziging een nieuwe redactie van artikel 1.18, tweede lid, voor te stellen. De in de Nota van wijziging voorgestelde opdracht aan de wetgever tot regeling van de rechtspositie strekt zich uit over «hen die arbeid verrichten» – het begrip dat de Staatscommissie-Cals/Donner in het door haar voorgestelde artikel 80 hanteert. De term «rechtspositie» krijgt hiermee een ruimere betekenis; hij omvat thans ook de juridische positie van beoefenaren van vrije beroepen en van zelfstandigen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen aan het slot van hun betoog over individuele werknemersrechten ons oordeel over voorstellen, vervat in een bij het voorlopig verslag gevoegde nota over individuele werknemersrechten, en over de vraag in hoeverre daaruit wijzigingen zouden moeten voortvloeien voor het wetsontwerp.

Laten wij vooropstellen, dat de gedachten die in de bij het voorlopig verslag gevoegde nota worden ontvouwd, de kwestie van de positie van werknemers in een belangwekkend perspectief plaatsen. Om tot een afgerond en afgewogen oordeel over elk punt uit die nota te komen is echter nadere analyse, studie en overleg nodig. Onze ambtgenoot van Sociale Zaken heeft zich in een openbare commissievergadering met de vaste Commissie voor Sociale Zaken op 15 maart 1976 reeds bereid verklaard tot het doen plegen van nader overleg en intern onderzoek over de individuele werknemersrechten die het Tweede-Kamerlid de heer Poppe in die vergadering ter sprake heeft gebracht (Hand. II, 1975–1976, OCV 19, blz. 659). Bij dit overleg en dit onderzoek kunnen de consequenties overwogen worden waartoe eventuele wettelijke erkenning en regeling van deze rechten zouden leiden. Ten aanzien van de mogelijkheden tot het zitting nemen in vertegenwoordigende lichamen zij nog gewezen op het onlangs ingediende wetsontwerp 13 966.

De hier aan het woord zijnde leden brengen de kwestie van de horizontale werking van grondrechten ter sprake. In de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 872 hebben wij ons standpunt daarover uiteengezet en in de memorie van antwoord over dat wetsontwerp wordt er nog nader op ingegaan. Wat de werking van vrijheidsrechten in de verhouding van werknemer tegenover werkgever aangaat, merken wij op dat hier inderdaad een problematiek ligt. Er zitten echter zoveel kanten aan deze problematiek, die nog niet te overzien zijn, dat wij het te vroeg vinden om de Grondwet aan de wetgever dwingend te laten voorschrijven deze kwesties te regelen. Overigens zij erop gewezen dat de in de nota van enkele leden van de P.v.d.A.-fractie aangedragen onderwerpen in het algemeen vallen onder de begrippen «rechtspositie» en «medezeggenschap» waar deze bepaling het over heeft. De grondwetsbepaling laat te dezer zake allerlei ontwikkelingen open, ook een ontwikkeling in de richting van een, hetgeen de hier aan het woord zijnde leden noemen, «beginselenwet individuele werknemersrechten».

De leden van de V.V.D.-fractie vragen, welke interpretatie aan het begrip «medezeggenschap» moet worden gegeven. Bij medezeggenschap in de zin van de voorgestelde bepaling, denken wij aan handelwijzen en procedures, gericht op het geven en vergroten van invloed van daarbij betrokkenen op de maatschappelijke verhoudingen.

Wij beogen hiermee niet een sluitende definitie te geven. Het onderwerp is nog volop in ontwikkeling. Diverse vormen van medezeggenschap zijn denkbaar. Medezeggenschap kan inhouden: mee-weten, meespreken, mee-beslissen en beslissen. Vooral op het terrein van de medezeggenschap van werknemers hebben zich vormen van medezeggenschap ontwikkeld. Zonder een uitputtende opsomming te willen geven, en zonder verder gaande ontwikkelingen te willen uitsluiten, vermelden wij dat medezeggenschap van werknemers kan geschieden via werkoverleg (niveau van de afdeling), via ondernemingsraden en werknemerscommissarissen in de raden van commissarissen (ondernemingsniveau), via overleg over CAO's en via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (niveau van de bedrijfstak), via de SER en de Stichting van de Arbeid (nationaal niveau), via internationale (overleg)structuren, bij voorbeeld in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie.

De voorgestelde grondwetsbepaling schrijft niet voor welke vorm moet worden gekozen. De wetgever heeft hier beleidsruimte om zijn regeling toe te snijden op ter zake gevoelde behoeften, aanwezige en in ontwikkeling zijnde structuren, bestaande en veranderende inzichten, enz.

Op de opmerkingen van de leden van de C.P.N.-fractie over «werknemers» en «medezeggenschap» zijn wij onder het kopje «Algemeen» al ingegaan.

Het verheugt ons, dat de leden van de P.P.R.-fractie instemmen konden met de argumentatie om het woord «medezeggenschap» zonder nadere omschrijving op te nemen in de tekst van de nieuwe Grondwet. Volgens deze leden was evenwel de beperking in de memorie van toelichting van het begrip «medezeggenschap» tot medezeggenschap in het concrete werkverband weer te groot.

Wij hebben het voorbeeld van de medezeggenschap in het concrete werkverband in de memorie van toelichting slechts gehanteerd ten einde te doen uitkomen, dat niet reeds aan de eis van medezeggenschap is voldaan door het enkele feit dat werknemers in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties zijn opgenomen. Voor het overige laat de voorgestelde grondwetsbepaling open, hoe en in welke mate medezeggenschap gerealiseerd dient te worden. Wij menen dat dit aan de prudentie van de wetgever kan en moet worden overgelaten. Wij mogen ook verwijzen naar hetgeen wij in antwoord op vragen van de V.V.D.-fractie over medezeggenschap hadden gezegd.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen waarom in artikel 1.18, tweede lid, niet tevens gesproken wordt over hen die bij de overheid of semi-overheid in dienst zijn. In de memorie van toelichting (blz. 10) hebben wij reeds aangekondigd, dat aan de rechtstoestand van ambtenaren een aparte bepaling zal worden gewijd in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Zulks geschiedt op het voetspoor van de Staatscommissie-Cals/Donner. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp waarin die bepaling is vervat, zullen wij nader op onze motieven ingaan.

Het stakingsrecht

Over het ontbreken van een bepaling inzake stakingsrecht worden van diverse zijden opmerkingen gemaakt.

Wij nemen die voor ons antwoord te zamen.

Wij blijven van oordeel, dat vermelding van het stakingsrecht onder de sociale grondrechten geen aanbeveling verdient. Tegen de achtergrond van de huidige stand van zaken (de gedachten van werkgevers en werknemers over de vraag of er een *wettelijke* regeling omtrent het stakingsrecht zou moeten komen en over wat de inhoud van een eventuele wettelijke regeling zou moeten zijn, lopen ver uiteen) achten wij het de vraag, of de oplossing van

de problematiek van het stakingsrecht – centralisering van de stakingsrechtspraak buiten beschouwing gelaten – gezocht moet worden in een wettelijke regeling. De gang van zaken met het aanhangige wetsontwerp 10 111 heeft ons te dien aanzien niet optimistisch gemaakt.

Wij achten het in ieder geval niet juist, om op dit moment in de Grondwet een opdracht aan de wetgever ter zake op te nemen dan wel op enige andere wijze in de Grondwet melding te maken van het stakingsrecht. Het niet vermelden van het stakingsrecht onder de sociale grondrechten betekent overigens geenszins, dat de bedoeling zou bestaan voorbij te gaan aan dit – ook in onze ogen – belangrijke recht van werknemers, doch vloeit uitsluitend voort uit de vermelde stand van zaken met betrekking tot het stakingsrecht. De grondwetsherziening dient evenwel niet te worden opgehouden tot een nadere standpuntbepaling tot uitsluitel omtrent het stakingsrecht heeft kunnen leiden.

Gezien de vele andere belangrijke zaken die in het onderhavige wetsontwerp worden geregeld moet het onderhavige wetsontwerp daarop niet wachten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie en de P.P.R.-fractie menen, dat het Europees Sociaal Handvest met spoed dient te worden bekrachtigd. Ook wij onderkennen het belang van een spoedige ratificatie van het ESH, onder meer voor het stakingsrecht. Zoveel als in ons vermogen ligt pogen wij de voorbereiding van de goedkeuring van het ESH uit het dode spoor te trekken waarin zij is geraakt. Verwezen zij ook naar het antwoord dat de tweede ondergetekende heeft gegeven op vragen van de kamerleden Drenth, Roethof, Voogd en Poppe over de stand van zaken van het overleg inzake het stakingsrecht van ambtenaren (Aanh. Hand., II, 1975–1976, nr. 1244). De tweede ondergetekende streeft ernaar om te komen tot een afronding van dit overleg.

De leden van de V.V.D.-fractie betreuren het dat de Regering niet als subjectief recht heeft opgenomen de vrije keuze van arbeid behoudens wettelijke beperkingen. Wij merken op, dat de door de staatscommissie-Cals/Donner voorgestelde bepaling (artikel 80, derde lid) zou meebrengen dat beperkingen op het recht op vrije arbeidskeuze een formeel-wettelijke grondslag zouden behoeven en bij voorbeeld niet meer bij autonome gemeentelijke verordening zouden mogen worden opgelegd.

En terwijl de SER in zijn advies naar aanleiding van de Proeve («Naar een nieuwe grondwet?», deel 3, blz. 180) suggereert, dat onder het recht op vrije keuze van arbeid ook begrepen is de vrijheid om een beroep uit te oefenen, stelt de staatscommissie (Eindrapport, blz. 223–224), dat onder dit recht niet de beroepsuitoefening valt. De commissie adstrueert deze stelling niet nader, en ook uit de tekst van de door haar voorgestelde bepaling – op het onderhavige punt niet wezenlijk afwijkend van de tekst van het SER-voorstel betreffende het recht op vrije arbeidskeuze – blijkt niet dat de bepaling geen waarborg zou bevatten voor de beroepsuitoefening.

Verschillen de adviezen reeds terstond in de uitleg van het recht op vrije arbeidskeuze, daar komt nog bij, dat de grens tussen «beroepskeuze» in de zin die de staatscommissie daaraan geeft, en beroepsuitoefening – waarvoor in de gedachtengang van de staatscommissie de autonome regelingsbevoegdheid van de lagere overheden zou blijven bestaan – niet met scherppte getrokken kan worden. Uit het door de staatscommissie op blz. 224 Eindrapport gegeven voorbeeld van het beroep van venter – ten aanzien waarvan de bevoegdheid tot het uitgeven van vergunningen in de visie van de staatscommissie onttrokken zou worden aan de vrije sfeer van de gemeenten, omdat het hier een beroep zou betreffen en niet slechts de beroepsuitoefening – blijkt dit. Te betogen is immers, dat venten niet alleen een beroep, maar ook een vorm van beroepsuitoefening is, een van de wijzen waarop gepoogd wordt koopwaar aan de man te brengen, namelijk langs de straat. Volgens de staatscommissie zou bij twijfel de rechter de grens tussen beroepskeuze en beroepsuitoefening moeten aangeven. Dit zou naar onze mening een weinig bevredigende oplossing geven.

Wij vinden dat de vrijheid van arbeidskeuze eerst reële betekenis krijgt door een daaraan verbonden vrijheid van beroepsuitoefening. Het is evenwel uit de memorie van toelichting en het nader rapport al duidelijk geworden, dat in het voorgaande geen pleidooi moet worden gelezen voor opnemings in de Grondwet van een subjectief recht op vrije arbeidskeuze inclusief een recht op vrije beroepsuitoefening. Een soms zeer ingrijpende ordening van overheidswege op het terrein van beroepskeuze en beroepsuitoefening zal in vele gevallen nodig blijven, bij voorbeeld door middel van vestigingsregelingen, erkenningensstelsels, bekwaamheidseisen, saneringsmaatregelen, voorzieningen ten aanzien van onderwijscapaciteit, regeling van rijtijden, aanwijzing van standplaatsen, enz. Uit de opsomming blijkt niet alleen de betrekkelijke waarde van een recht op vrije beroepskeuze en op vrije beroepsuitoefening, maar ook de gecompliceerdheid van de materie. Het zou een te zware last voor de wetgever zijn al de noodzakelijke ordeningsmaatregelen na te gaan en van een wettelijke basis te voorzien, daarbij voldoende ruimte latend voor noodzakelijke bevoegdheden van de lagere lichamen. Nog ingewikkelder wordt de problematiek indien de mogelijkheid van horizontale werking – de leden van de V.V.D.-fractie brengen deze werking ter sprake – in de beschouwingen wordt betrokken. Diverse activiteiten van particulieren zijn van invloed op de vrijheid van beroepskeuze en beroepsuitoefening, zoals concurrentie, monopolieposities, concurrentiebedingen, prijs- en concurrentieafspraken, investeringen, sluiting van bedrijven, geschiktheidseisen, enz.

Wat wij hierboven gezegd hebben, impliceert niet, dat wij de vrijheid van arbeidskeuze als *beginsel* niet zouden erkennen. Als iemand zijn beroep vrijelijk gekozen heeft, kan hij eerst recht tot ontplooiing in zijn arbeid komen. Maar verwoording in de Grondwet van dit principe als een subjectief recht leidt tot allerlei complicaties. In de instructienorm die wij in plaats van het staatscommissievoorstel hebben opgenomen (artikel 1.18, eerste lid, tweede volzin) vindt men het beginsel van de vrijheid van arbeidskeuze terug in de woorden «afgestemd op de persoonlijke behoeften en mogelijkheden».

Artikel 1.19, eerste lid (bestaanszekerheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of de Regering gezocht heeft naar een modernere klinkende formulering dan «voorwerp van zorg der overheid». De formule mag ouderwets lijken, zij heeft onzes inziens door de tijd heen (vgl. de formules in de artikelen 208 en 209 van de huidige Grondwet) bewezen deugdelijk en duidelijk te zijn.

Vervolgens stellen deze leden een aantal vragen over het begrip «bestaanszekerheid». Het valt moeilijk exact aan te geven wanneer er echt sprake is van bestaanszekerheid. Dat is van plaats en tijd afhankelijk. Of bestaanszekerheid door iedereen gelijk wordt beleefd is een vraag naar ieders subjectieve gevoelens die moeilijk valt te beantwoorden. Wel kan gezegd worden, dat wij allen een zekere notie hebben, dat er een grens is waar beneden men niet meer van bestaanszekerheid kan spreken: de armoedegrens, het bestaansminimum. In de praktijk tracht men die grens zoveel mogelijk te objectiveren en zo komt men bij bij voorbeeld de normen die gelden ten aanzien van de bijstandsuitkeringen. Daarbij gaat het niet om hetgeen een mens persoonlijk als minimum voor *zijn* bestaan ervaart, maar om hetgeen – geobjectiveerd – als minimum voor *het* bestaan kan gelden. Men vergelijk artikel 1 van de Algemene Bijstandswet, en men legde artikel 81, derde lid, uit het ontwerp der staatscommissie (dat sprak van «*hun* bestaan», een meer subjectief begrip) naast het door ons voorgestelde derde lid van artikel 1.19 («*het* bestaan»; een geobjectiveerd begrip).

Naar onze opvatting mag de samenleving niet accepteren dat een lid daarvan niet de mogelijkheid heeft een redelijk bestaan te leiden. De overheid dient ernaar te streven dat ieder een bestaansminimum verschaft wordt.

Dit is niet een plicht die rechtstreeks met een beroep op artikel 1.19 van de nieuwe Grondwet afdwingbaar is. Die plicht kan wel door wetgeving afdwingbaar gemaakt worden, zoals de wetgever bij voorbeeld ten aanzien van bijstandsuitkeringen gedaan heeft.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben tegen de uitgangspunten die in het eerste lid gehanteerd zijn, minder bezwaren dan tegen het gebruiken van bepaalde termen en formuleringen. Zij zouden een heldere uiteenzetting over arbeid, onderhoud en inkomen, ook in hun onderlinge samenhang, zeer op prijs stellen. Wij nemen aan, dat deze leden ons vragen om onze visie op deze kwesties vanuit de voorgestelde grondwetsbepalingen.

Wij wijzen op hetgeen wij in deze memorie hebben gezegd ten aanzien van artikel 1.18, eerste lid, tweede volzin. Daarbij zijn wij ingegaan op (de zorg voor) het recht op arbeid en op de woorden «in zijn onderhoud te voorzien». Het gaat in die bepaling om arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden, en tevens om arbeid die de betrokkene in staat stelt in zijn onderhoud te voorzien. Dat houdt met name in, dat die arbeid een rechtvaardige beloning moet opleveren en dat die beloning zodanig is, dat aan betrokkene en zijn gezin een behoorlijk levenspeil kan worden verschaft. De zorg voor de bestaanszekerheid, waar artikel 1.19 het over heeft, heeft ook op deze aspecten betrekking. In zoverre is er dus sprake van een zekere overlapping tussen de artikelen 1.18 en 1.19. Wij achten deze overlapping aanvaardbaar, want de beide bepalingen komen in dat opzicht niet met elkaar in strijd. Artikel 1.19 heeft evenwel niet alleen betrekking op het inkomen van de arbeidende mens. De zorg voor de bestaanszekerheid omvat mede de zorg voor het inkomen van mensen die niet of niet meer door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien. Wij komen daarmee bij de redenering waarover de leden van de P.v.d.A.-fractie ons oordeel vragen. Deze leden vragen, of artikel 1.19 inhoudt, dat de overheid naast bestaanszekerheid ook te zorgen heeft voor welvaart. Volgens de voorgestelde bepalingen niet, stellen zij.

Dit laatste is niet onze opvatting. De zorg voor de spreiding van welvaart veronderstelt niet alleen, dat er welvaart is, maar ook dat, als die er niet is, de overheid ernaar moet streven, dat er welvaart komt.

Het gaat in artikel 1.19 eerste lid, dus én om bestaanszekerheid, en om het tot stand brengen en bevorderen van welvaart, én om spreiding van die welvaart.

Als een van de middelen om die doelstellingen te bereiken kan worden aangemerkt een inkomensbeleid, waaronder mede begrepen is een beleid ter bevordering van (meer) evenwichtige inkomensverhoudingen. Een van de middelen; er zijn ook andere. Door het doen van overheidsuitgaven bij voorbeeld, door het voeren van een bepaalde fiscale politiek, door vestigingwetgeving, door saneringsmaatregelen bij een bepaalde bedrijfstak, enz., kan ook gestreefd worden naar het verschaffen van bestaanszekerheid voor bepaalde groepen.

Dit brengt ons bij hetgeen de leden van de P.v.d.A.-fractie voor ogen staat: voorwerp van zorg der overheid is een zodanig inkomensbeleid te voeren of te bevorderen, dat naast het waarborgen van bestaanszekerheid der bevolking en van een verantwoord inkomensniveau voor ieder, ook naar evenwichtige inkomensverhoudingen wordt gestreefd.

Er zitten aantrekkelijke kanten aan deze conceptie. Een paar dingen dienen evenwel niet uit het oog te worden verloren. Deze conceptie stelt het middel voorop, of liever gezegd, één van de middelen om tot bestaanszekerheid te komen. Te wijzen valt op de algemene opzet van de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde bepalingen. Overal staat het doel voorop, en de middelen om tot dat doel te geraken zijn zoveel mogelijk opengelaten.

Wij menen, dat aan deze algemene opzet ware vast te houden. Te meer, waar de ruime doelstelling die in artikel 1.19, eerste lid, geformuleerd is, datgene wat de leden van de P.v.d.A.-fractie willen verwoorden, mede impliceert.

Ten slotte willen wij nog enkele vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie beantwoorden die niet in het voorgaande expliciet of impliciet een antwoord hebben gekregen.

Is het begrip welvaart alleen maar materieel te vullen, zo vragen deze leden. Niet uitsluitend, menen wij. Er zit in dat begrip ook een ideële component. Bij «welvaart» gaat het niet louter om het streven naar (meer) materiële voorspoed, maar ook om het bereiken van een zekere tevredenheid.

In dit kader past een opmerking over de gedachtengang van de leden van de P.v.d.A.-fractie, volgens welke de overheid het stoffelijke en het geestelijke welbevinden van haar onderdanen dient te bevorderen. Wij menen, dat de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde bepalingen én het voorgestelde artikel 1.23 ditzelfde doel beogen.

Wij kunnen de gedachte onderschrijven dat bij ons streven naar welvaart ook rekening gehouden moet worden met andere welvaart, bij voorbeeld van die van derde wereldlanden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie doen aan het slot van hun betoog over artikel 1.19 de suggestie, dat de zorg voor het zo rechtvaardig mogelijk verdelen van het schaarse goed arbeid ook een grondrecht zou moeten zijn. Wij hebben onder artikel 1.18, eerste lid, in deze memorie al het een en ander opgemerkt over de suggestie van P.P.R.-zijde de rechtvaardige spreiding van werk tot uitgangspunt te kiezen. Ten aanzien van het voorstel van de leden van de P.v.d.A.-fractie valt eenzelfde betoog te houden. De zorg voor de zo rechtvaardig mogelijke verdeling van arbeid is begrepen onder de zorg die in artikel 1.18, eerste lid, is verwoord, waarbij men de eerste en de tweede volzin van dat lid tezamen en in verband moet lezen.

De leden van de V.V.D.-fractie leggen onzes inziens het begrip «bestaanszekerheid» als bedoeld in artikel 1.19, te ruim uit. Deze bepaling betreft bestaanszekerheid in sociaal-economische zin. Dat blijkt ook uit de context van de bepaling. Wij zijn daarom niet van mening dat de bepaling van artikel 1.19, eerste lid, meer voorspiegelt dan zij geeft, en evenmin dat aan de overheid een schier onvervulbare taak wordt opgelegd. Aan verscheidene van de aspecten die de hier aan het woord zijnde leden in hun betoog noemen uitgaande van een te ruime uitleg van «bestaanszekerheid», worden in het onderhavige wetsontwerp afzonderlijke bepalingen gewijd. Voor een afzonderlijke grondwetsbepaling over de veiligheid van de persoon in meer algemene zin, dus niet beperkt tot een verbod in de persoonlijke levenssfeer binnen te dringen, zien wij geen reden.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen, of de doelstelling «spreiding van welvaart» niet veel meer onbegrensd is dan de door de SER geadviseerde term «evenwichtige inkomensverhoudingen». Veel meer onbegrensd zouden wij de doelstelling «spreiding van welvaart» niet willen noemen, wel ruimer dan de term «evenwichtige inkomensverhoudingen». In de memorie van toelichting hebben wij daarop al gewezen, en bij de beantwoording van vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben wij enige middelen genoemd (waaronder een beleid ter bevordering van (meer) evenwichtige inkomensverhoudingen), waarmee de doelstelling «spreiding van welvaart» kan worden nagestreefd.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen, of aan de interpretatie van de doelstelling «spreiding van welvaart» niet een zekere beperking moet worden opgelegd, met dien verstande dat zij die zich opzettelijk aan maatschappelijke activiteiten onttrekken niet op dezelfde voet aanspraak op welvaartsspreiding wordt verleend.

Wij merken op, dat de voorgestelde bepaling zich niet verzet tegen het aanleggen van criteria op grond waarvan mensen hun deel krijgen van de algemene welvaart. Men vergelijkte hetgeen artikel 1, tweede lid, van de Algemene Bijstandswet bepaalt: de financiële bijstand wordt mede afgestemd op het door betrokkene betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden ernstige bezwaren ertegen, als artikel 1.19, eerste lid, zou betekenen, dat de Regering via de Grondwet de loon-

en inkomenspolitiek wil gaan regelen. Wij mogen in dit verband in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen wij in de memorie van toelichting en hierboven naar aanleiding van vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben gezegd over het begrip «spreiding van welvaart». Een loon- en inkomensbeleid is een van de middelen waarmee deze doelstelling nagestreefd zou kunnen worden. De voorgestelde grondwetsbepaling schrijft niet voor welke middelen gehanteerd moeten worden ter uitvoering van de zorg ten aanzien van welvaartsspreiding. Dat laat zij over aan de wetgevende en besturende organen, die zullen beslissen aan de hand van de concrete mogelijkheden en de relevante politieke en sociaal-economische omstandigheden.

De leden van de fractie van de P.P.R. vragen, waarom de Regering niet voorgesteld heeft het recht op een basisinkomen voor ieder in de Grondwet vast te leggen. Vastlegging in de Grondwet van een recht ter zake van deze zozeer door sociaal-economische en andere factoren beïnvloede problematiek zou onzes inziens te ver gaan. In de Interimnota Inkomensbeleid (Kamerstuk 13 399, nr. 2, blz. 40 e.v.) is uiteengezet dat in ons land, globaal gesproken een minimum inkomen gegarandeerd wordt aan werknemers en niet-actieven. Ten aanzien van zelfstandigen is dat (nog) niet het geval. Het gaat daarbij om een zeer gecompliceerde materie. In plaats van een recht op een basisinkomen op te nemen in de Grondwet, lijkt het ons beter daarin de opdrachten op te nemen die in artikel 1.19 worden gegeven ten aanzien van bestaanszekerheid, spreiding van welvaart, sociale zekerheid en financiële bijstand. Ook de opdracht vervat in artikel 1.18, eerste lid, tweede volzin, kan in dit verband vermeld worden. Zoals uit onze beantwoording van de opmerkingen van de P.v.d.A.-fractie is gebleken, houdt de in het onderhavige wetsontwerp geformuleerde zorgverplichting tot het in staat stellen van een ieder door arbeid in zijn onderhoud te voorzien, mede in, dat die arbeid een beloning moet geven die aan betrokkene en zijn gezin een behoorlijk levenspeil verschafft.

De leden van de DS'70-fractie vroegen naar de beweegredenen om wel «welvaart», maar niet «welzijn» te vermelden. «Welzijn» behoeft naar ons oordeel niet uitdrukkelijk vermeld te worden, omdat aspecten van welzijnsbeleid reeds voldoende tot uitdrukking komen in de grondrechtsbepalingen die wij voorstellen.

Artikel 1.19, derde lid (recht op bijstand)

Wij verheugen ons erover, dat de formulering van artikel 1.19, derde lid, de instemming heeft van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Wel merken deze leden op, dat de beperking van het genot van dit recht tot «Nederlanders hier te lande» niet de weerslag laat zien van ons Europees denken.

Wij willen bij ons antwoord op deze opmerking ook de betogen van de leden van de fracties van de C.P.N. en de P.P.R. betrekken. De leden van deze fracties hebben moeite met de beperking van de grondwetsbepaling omtrent financiële bijstand tot Nederlanders.

Wij hebben gemeend wat de inhoud van artikel 1.19, derde lid, betreft, niet verder te moeten gaan dan de Algemene Bijstandswet thans aan garanties geeft. De Grondwet kan op dit moment niet voorschrijven dat iedereen, ongeacht zijn nationaliteit, recht heeft op financiële bijstand. Zulk een recht zou immers leiden tot een enorme toeloop naar ons land van vreemdelingen die in eigen land geen financiële bijstand, of een lagere dan die in Nederland, kunnen krijgen. Nog afgezien van andere problemen die zouden ontstaan zoals de moeilijkheid van het onderzoek naar de concrete omstandigheden en mogelijkheden van de vreemdeling die bijstand aanvraagt. Ook al zou men een grondwettelijk recht op financiële bijstand toekennen aan ingezetenen niet-Nederlanders, dan nog zou dit een te zware last op de algemene middelen betekenen. Tevens dient de eigen verantwoordelijkheid van de staat waarvan de vreemdeling onderdaan is, niet uit het oog te worden verloren. Er kunnen evenwel onder omstandigheden redenen aanwezig zijn aan een vreemdeling bijstand te verlenen. Daartoe biedt artikel 84 van de Alge-

mene Bijstandswet de mogelijkheid. Overigens sluit de voorgestelde grondwetsbepaling verdergaande ontwikkelingen naar bijstandsverlening ook aan niet-Nederlanders, niet af.

Van de kant van de V.V.D.-fractie wordt gevraagd, of uit de bewoordingen van artikel 1.19, derde lid, moet worden afgeleid, dat een subjectief recht op bijstand wordt geschapen, zodat de Algemene Bijstandswet dienovereenkomstig zal moeten worden gewijzigd?

Tot goed begrip van de onderhavige bepaling wijzen wij erop, dat het hierbij gaat om een *bij de wet te regelen* recht. De Algemene Bijstandswet heeft dat recht geregeld als een rechtsplicht van de overheid tot verlening van bijstand, met een beroepsrecht voor de belanghebbende die meent dat aan deze rechtsplicht niet is voldaan. Dat deze wet dat zo heeft gedaan is een kwestie van wetstechniek, die evenwel dezelfde rechtsgevolgen meebrengt als wanneer in deze wet niet impliciet, zoals thans, maar uitdrukkelijk een subjectief recht zou zijn geformuleerd. Wij zien daarom geen aanleiding voor wijziging van de Algemene Bijstandswet.

De hier aan het woord zijnde leden vragen voorts, of de door de staatscommissie voorgestane omschrijving «..... niet in *hun* bestaan kunnen voorzien» meer ingegeven is door het streven een subjectief recht op financiële bijstand te scheppen dan de geobjectiveerde terminologie van het niet kunnen voorzien in *het* bestaan.

Leest men het eindrapport (blz. 226–227) van de staatscommissie erop na, dan valt daaruit af te leiden, dat de staatscommissie bij haar formulering van de bepaling omtrent de financiële bijstand zoveel mogelijk aansluiting heeft gezocht bij de Algemene Bijstandswet. Waarom zij dan in plaats van «het bestaan» spreekt van «hun bestaan», is onduidelijk. Misschien heeft de staatscommissie de betrekkelijk lange formulering van artikel 1 van de Algemene Bijstandswet ten behoeve van de grondwetstekst willen verkorten door te spreken van «hun bestaan». Wat hiervan zij, de staatscommissie stelt voor (wij citeren uit blz. 226 van het Eindrapport) «het hierboven omschreven individuele recht op bijstand grondwettelijk vast te leggen, onder opdracht aan de wetgever dit recht nader te regelen». En bij de omschrijving van dat recht geeft de staatscommissie letterlijk de inhoud van artikel 1 Algemene Bijstandswet weer.

Wij concluderen hieruit, en uit hetgeen elders te lezen staat in de toelichting die de staatscommissie geeft op de door haar voorgestelde bepaling, dat zij wat de inhoud van de grondwetsbepaling betreft niet verder wilde gaan dan de Algemene Bijstandswet. In overeenstemming met deze conclusie hebben wij in artikel 1.19, derde lid, de term

«*het bestaan*» gehanteerd.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen zich af of het geen aanbeveling verdient het begrip «bijstand» nader te specificeren ter onderscheiding van de rechtsbijstand, bedoeld in artikel 1.17. Wij zien daar geen aanleiding toe. De context van het woord «bijstand» in artikel 1.19, derde lid, maakt duidelijk, dat het hier gaat om financiële bijstand. Dit is ook een antwoord op een vraag van de leden van de DS'70-fractie.

Naar de opvatting van de leden van de fractie van DS'70 dient de Grondwet ook een recht op financiële bijstand toe te kennen aan Nederlanders die zich niet hier te lande bevinden, bij voorbeeld in Suriname. Het komt ons voor dat de toekenning van een grondwettelijk recht op financiële bijstand aan Nederlanders in het buitenland door zijn algemeenheid te ver zou gaan. Het hangt van de concrete omstandigheden van betrokkene af, of en in hoeverre Nederland de zedelijke plicht heeft hem financiële steun te verlenen. In de overwegingen dienen betrokken te worden vragen als: is er sprake van meervoudige nationaliteit, of van een zeer verzwakte band met Nederland? Heeft de betrokkene niet door zijn vestiging in het buitenland bewust de consequenties daarvan aanvaard? In schrijvende gevallen zal het stellig als morele verplichting van de Nederlandse overheid gevoeld worden, dat deze aan betrokkene financiële steun verschaft. Artikel 82 van de Algemene Bijstandswet bevat de mogelijkheid tot verlening van bijstand aan Nederlan-

ders die zich buitenslands bevinden. Ook hier geldt, dat de voorgestelde grondwetsbepaling deze mogelijkheid en verdergaande ontwikkelingen niet afsluit. Onjuist achten wij dan ook de stelling van de leden van de fractie van DS'70, dat de opzet van de Grondwet, indien geen grondwettelijk recht op financiële bijstand aan buitenslands verblijvende Nederlanders wordt verleend, de emigratie en de remigratie op onredelijke wijze zou belemmeren.

Artikel 1.20 (bewoonbaarheid en milieu)

Wij zijn het oneens met de leden van de C.P.N.-fractie, die het nut van «dergelijke volstrekt vage en algemene «grondrechten»» niet inzien. Wij verwijzen naar hetgeen van regeringszijde in het algemeen over de wenselijkheid tot opnemning in de Grondwet van sociale grondrechten, en over de rechtswerking daarvan, gezegd is in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, de parlementaire behandeling van die nota, de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp en ook hierboven, onder het kopje «Algemeen». Wat de bepaling van artikel 1.20 aangaat zijn wij van oordeel dat de onderwerpen bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu van zulk een wezenlijke betekenis zijn voor de bevolking, dat zij waard zijn in een grondrechtsbepaling te worden opgenomen.

Met genoegen namen wij er kennis van dat de leden van de G.P.V.-fractie ermee kunnen instemmen dat ook de overheid een taak heeft ten opzichte van het leefmilieu. Dit artikel wekt enigszins de indruk, zo merken deze leden op, dat die zorg primair een taak van de overheid is. Naar onze opvatting belet de voorgestelde bepaling geenszins dat individuele burgers en het bedrijfsleven de zorg voor het milieu primair als hun taak zien. Dit valt zelfs toe te juichen. De opzet van de bepalingen uit het onderhavige wetsontwerp is evenwel, dat in het algemeen taken – fundamentele taken – van de overheid worden omschreven, en niet taken van de burgers.

De hier aan het woord zijnde leden vragen vervolgens of in het kader van dit artikel ook een beleid tot propagering en eventueel realisering van de afremming van de bevolkingstoename zou passen. Zoals wij reeds in de memorie van toelichting (blz. 13) schreven, beïnvloedt ook de bevolkingstoename de leefmogelijkheden in het land. Bevolkingstoename (en onder omstandigheden ook bevolkingsafname) zal een van de factoren zijn die de overheid bij haar zorg voor het leefmilieu mee zal moeten wegen. De grondwetsbepaling kiest hier niet voor een bepaald beleid; zij laat het aan de overheid over in concreto te beslissen welk beleid zal worden gevoerd.

De leden der G.P.V.-fractie doen de suggestie, om de zinsnede op te nemen «Hierbij dient in rekening te worden gebracht dat het leefmilieu in dienst staat van de mens en niet andersom». Voor opnemning van deze zinsnede of een van dergelijke strekking zien wij geen aanleiding. Uiteraard zullen de diverse belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Artikel 1.21, eerste lid (volksgezondheid)

De leden van de fracties van K.V.P., en A.R.P. en C.H.U. was het opgevallen dat de gekozen terminologie afwijkt van de terminologie in het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie (Stb. I, 182) ten aanzien van het recht op gezondheid.

Wellicht doelen de hier aan het woord zijnde leden op de definitie van gezondheid, die in dit Statuut is opgenomen, namelijk «een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of zwakheid». Met deze definitie kunnen wij wel instemmen. Invoeging van deze definitie echter in het voorgestelde artikel 1.21, eerste lid, past niet in ons uitgangspunt de bepalingen inzake sociale grondrechten globaal te houden. In dit verband vermelden wij, dat zelfs in het niet globaal gehouden artikel 12 van het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten deze definitie niet voorkomt, hoewel in een eerder stadium

(zie VN-document A/2929, blz. 111) wel was voorgesteld de definitie in de verdragsbepaling op te nemen.

Als er sprake is van werkelijk dreigende gevaren voor de volksgezondheid – dit in antwoord op opmerkingen van de C.P.N.-fractie – dan dient de overheid deze te beschermen. «Beschermen», zo hebben wij in de memorie van toelichting (blz. 14) duidelijk gemaakt, is mede begrepen onder de term «bevorderen» die in het voorgestelde artikellid gebruikt wordt. Overigens zien wij niet in dat dit kabinet een politiek zou voeren die zou indruisen tegen de voorgestelde verplichting tot bevordering van de volksgezondheid.

Er moeten wel eens prioriteiten worden gesteld gezien het totaal aan beschikbare middelen en mogelijkheden. De in het wetsontwerp voorgestelde grondwetsbepalingen laten de overheid ruimte daartoe. Maar het verwijt dat dit kabinet een politiek van afbraak van de gezondheidszorg zou voeren, werpen wij verre van ons.

De leden van de G.P.V.-fractie prefereren de formulering «bescherming van de volksgezondheid». Bij «bevordering van de volksgezondheid» dachten deze leden veeleer aan de particuliere zorg voor de gezondheid. Naar onze opvatting hebben deze leden de bedoeling van de voorgestelde bepaling misverstaan. Onder «bevordering van de volksgezondheid» achten wij (men zie de memorie van toelichting, blz. 14) de bescherming van de volksgezondheid mede begrepen. Dit betekent dat de taken die de hier aan het woord zijnde leden noemen, zeer wel te vatten zijn onder het begrip «bevordering van de volksgezondheid». Deze term omvat ook het voeren van een beleid ten aanzien van de particuliere gezondheidszorg, maar de term heeft niet uitsluitend daarop betrekking. In het algemeen gesproken omvat de term al het beleid dat de overheid ter bescherming en ter verbetering van de volksgezondheid voert. Dit houdt in niet alleen bescherming tegen concrete gevaren, maar ook bevordering van de volksgezondheid zonder dat direct sprake is van dreigende gevaren. Bij dit laatste valt bij voorbeeld te denken aan beleid ten aanzien van de verzekering tegen ziektekosten, de prenatale zorg, de zuigelingenverzorging, de schoolgeneeskundige diensten, het bevorderen van onderzoek op medisch terrein enz.

Artikel 1.21, tweede lid (woongelegenheden)

Wij constateerden met genoegen, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met het voorstel de bevordering van voldoende woongelegenheden als een overheidstaak in de Grondwet te noemen. Bij deze leden rees wél de vraag, of de volkshuisvesting niet prioriteit moet krijgen. Zien wij goed, dan strekt hun betoog tot het voorop plaatsen van de bepaling inzake de woongelegenheden, welke dan gevolgd zou worden door die omtrent woonbaarheid, volksgezondheid en maatschappelijke en culturele ontplooiing.

Iedere keuze omtrent de volgorde van de grondrechtsbepalingen – wij zeggen zulks ook in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag bij wetsontwerp 13 872 – is tegelijk verdedigbaar, aanvechtbaar en arbitrair. Wij zijn voor wat de door ons voorgestelde volgorde van de artikelen 1.20 tot en met 1.23 betreft uitgegaan van de volgende overwegingen: eerst moet er een milieu zijn (woonbaarheid van het land), dat beschermd en verbeterd moet worden. In dat milieu is de mens geplaatst, wiens gezondheid de overheid aangaat (volksgezondheid), en die een dak boven zijn hoofd moet hebben (voldoende woongelegenheden). Is eenmaal aandacht gewijd aan deze meer stoffelijke belangen van de mens, dan komen de meer geestelijke belangen aan de orde (maatschappelijke en culturele ontplooiing, vorming en opleiding, onderwijs). Met evenveel recht echter zou men de door de leden van de P.v.d.A.-fractie bepleite volgorde kunnen hanteren, dan wel een die de meer geestelijke belangen van de mens voorop stelt. Welke keuze men ook doet, verschil in rechtsgevolgen vloeit daar niet uit voort. Met dat laatste voor ogen zouden wij ervoor willen pleiten de door ons gekozen volgorde te handhaven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen nadere toelichting omtrent het begrip «bevordering» in artikel (1.21, tweede lid. Inderdaad houdt dit woord, in samenhang gelezen met het woord «voldoende», zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve taakstelling in, zoals wij reeds in de memorie van toelichting (blz. 14) hebben duidelijk gemaakt. Het verheugt ons dat deze leden het woord «bevordering» een juiste keuze achten als het gaat om het kwalitatieve aspect. Wij begrijpen evenwel niet goed, waarom zij ten aanzien van het kwantitatieve aspect moeite hebben met het woord «bevordering». In de voorgestelde bepaling gaat het om *bevordering van voldoende woongelegenheid*. Dit past onzes inziens heel goed bij de uitgangspunten van beleid, neergelegd in de Nota Huur- en subsidiebeleid (13 025), de Nota Alleenstaanden (13 493) en de Nota Bejaardenbeleid (13 463). «Bevordering van voldoende woongelegenheid» houdt naar ons oordeel ook in dat het beleid erop gericht moet zijn, dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende aantal wooneenheden mag bestaan. Uitwerking van de voorgestelde bepaling in die geest achten wij niet nodig.

De leden van de C.P.N.-fractie vragen concreterisering van het begrip «bevorderen». In de memorie van toelichting (blz. 14) en hierboven is al een aanduiding gegeven wat wij verstaan onder bevordering van voldoende woongelegenheid. Het beleid dient gericht te zijn op een voldoende aantal woningen, op het binnen het bereik brengen van goede woningen ook voor de laagste inkomensgroepen, op een voldoende kwaliteit van woningen, ook op langere termijn, op bevordering van het wooncomfort, enz.

Dat wij, zoals de leden van de C.P.N.-fractie beweren, een afbraakpolitiek zouden voeren ten aanzien van de sociale woningbouw, is een ongemotiveerde en onjuiste kwalificatie die gelogenstraft wordt door het beleid dat dit kabinet op het gebied van de volkshuisvesting voert.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen of de zorg voor een goede en constante voedselvoorziening niet eveneens in de Grondwet genoemd dient te worden. Wij erkennen volmondig, dat voedsel een primaire levensbehoefte van de mens is. Niettemin zien wij geen aanleiding tot opneming onder de sociale grondrechten van een bepaling die specifiek daarop betrekking heeft. De zorg voor toereikende voeding is begrepen te achten onder de zorg voor de volksgezondheid, waarop artikel 1.21, eerste lid, betrekking heeft. Er zou misschien reden zijn voor afzonderlijke vermelding van de zorg voor de voedselvoorziening, als Nederland constant te kampen had met voedselgebrek en als hier te lande steevast een strijd zou moeten worden gevoerd tegen de honger. In de Nederlandse situatie achten wij het overdreven om aan de voedselvoorziening een speciale bepaling te wijden in de Grondwet. In internationaal kader ligt dat anders. Artikel 11 van het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bevat onder meer het recht op toereikende voeding en kleding. Die bepaling is in het bijzonder van belang voor die gebieden in de wereld, waarin gebrek heerst aan deze eerste levensbehoeften en beoogt mede de internationale samenwerking ter bestrijding van de honger te bevorderen.

Artikel 1.21, derde lid (ontplooiing)

De leden van de V.V.D.-fractie vragen een nadere omschrijving van de begrippen «maatschappelijke en culturele ontplooiing» en «vrijtijdsbesteding». Wat wij onder maatschappelijke ontplooiing verstaan hebben wij al in de memorie van toelichting (blz. 14) zo goed mogelijk trachten aan te geven. Wij hebben daarbij enige voorbeelden van beleid op dit terrein gegeven. Onder culturele ontplooiing verstaan wij de persoonlijke ontplooiing van de mens, die gerealiseerd kan worden door het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden en door de mogelijkheden te bevorderen dat hij kennis kan nemen van en participeren in cultuuruitingen. Onder vrijtijdsbesteding verstaan wij de wijzen waarop de mens zijn vrije tijd, dat wil zeggen de tijd die men niet besteedt aan zijn normale dagelijkse verplichtingen, doorbrengt. De overheid heeft hier taken ter bevordering van de recreatieve

voorzieningen (voorzieningen voor sport en spel en voor openluchtrecratie, natuurbehoud enz.).

Elk van deze beleidspunten is het onzes inziens waard om daaraan een grondwetsbepaling te wijden, gezien de belangrijke overheidstaken op deze terreinen. Wij zijn het dan ook oneens met de leden van de C.P.N.-fractie die de bepaling volstrekt overbodig achten. Deze leden vragen ook nog of de Regering bereid is de nodige financiën beschikbaar te stellen in het kader van het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ont-plooiing en vrijetijdsbesteding. Inderdaad valt onder «het scheppen van voorwaarden» het ter beschikking stellen van financiële middelen. Uiteraard kan dit niet verder reiken dan de financiële polsstok van de overheid lang is, met afweging van deze belangen tegen andere prioriteiten waarvoor de overheid zich gesteld ziet.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen of de voorgestelde formulering geen aanleiding kan geven tot de gedachte, dat de gehele culturele ontwikkeling en vrijetijdsbesteding van de mens taak van de overheid is. Naar onze mening bestaat voor deze gedachte geen aanleiding. In de memorie van toelichting (blz. 14 en 15) hebben wij geschreven, dat het vanzelf spreekt dat ieder zelf behoort te kunnen beslissen, hoe hij zijn vrije tijd wil besteden en aan welke cultuuruitingen hij wil deelnemen. Wat de overheid behoort te doen is de voorwaarden te scheppen voor adequate keuzemogelijkheden. Dit alles natuurlijk binnen de grenzen van het mogelijke en het financieel haalbare. In deze bepaling, maar ook in andere uit het onderhavige wetsontwerp (zie de memorie van toelichting, blz. 7) is daarom een belangrijke beleidsruimte vervat voor de organen die tot uitvoering van de grondwettelijke opdracht geroepen worden. In dat licht bezien behoort in artikel 1.19, derde lid, geen grens te worden aangegeven.

Artikel 1.22 (vorming en opleiding)

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. merken wij op, dat als voorbeelden van de afstemming van vorming en opleiding op de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden inderdaad gedacht kan worden aan een numerus fixus en aan een afstemming op de behoeften van de arbeidsmarkt. Anderzijds kan daarbij echter ook worden gedacht aan zaken als bij voorbeeld de bepaling van de cursusduur, de inrichting van examens, de ontwikkeling van nieuwe studierichtingen als bij voorbeeld bestuurskunde, of nieuwe schooltypen, als bij voorbeeld het e.a.o., de opnemings van nieuwe vakken of leerstofgebieden. Wij erkennen dat spanningen mogelijk zijn tussen de persoonlijke en de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden. De mogelijkheden van de overheid om vormings- en opleidingscapaciteit te bekostigen zijn niet onbeperkt. Steeds zullen in concreto individuele en maatschappelijke belangen moeten worden afgewogen. De voorgestelde grondwetsbepaling schrijft niet voor – kan ook niet voorschrijven –, dat het ene dan wel het andere belang moet prevaleren. Bovendien behoort de afweging niet altijd tussen individuele en maatschappelijke belangen plaats te vinden, maar zal ook afweging tussen uiteenlopende individuele en uiteenlopende maatschappelijke belangen onderling geboden zijn.

Hierin ligt ook een antwoord op de opmerking van C.P.N.-zijde, namelijk dat de voorgestelde bepaling door de introductie van de norm «maatschappelijke behoeften en mogelijkheden» licht een «afknijprecht» voor de regering kan gaan worden. Artikel 1.22 beoogt dat de overheid bij haar beleid ter zake van voorzieningen voor vorming en opleiding zowel de individuele als de maatschappelijke belangen in het oog houdt. Voor de door haar gedane keuze na afweging van velerlei belangen kan zij ter verantwoording worden geroepen in het politieke forum.

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. achten het van groot belang het juiste verband te kennen tussen de voorgestelde artikelen 1.22 en 1.23.

«Vorming en opleiding» in de zin van artikel 1.22 is niet geheel vastomlijnd begrip. Aan dat begrip zal telkens door concreet beleid nader gestalte moeten worden gegeven. Het begrip «vorming en opleiding» omvat in elk geval het onderwijs, waarop artikel 1.23 betrekking heeft. Daarbuiten kan men bij voorbeeld denken aan centra voor vakopleiding voor volwassenen, het plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk, het bibliotheekwerk, voorzieningen voor permanente educatie en dergelijke.

Artikel 1.22 geeft aan de overheid bij de uitvoering van de in deze bepaling vervatte opdracht niet het recht inbreuken te maken op aanspraken op financiële gelijkstelling en op eerbiediging van de vrijheid van richting die aan een soort bijzonder onderwijs op basis van artikel 1.23 gegeven zijn.

Het verband tussen artikel 1.22 en artikel 1.23 is vergelijkbaar met het verband tussen het huidige artikel 208, eerste lid, enerzijds en de overige leden van artikel 208 anderzijds.

De Regering is verplicht bij de wijze waarop zij gestalte geeft aan haar zorg voor het onderwijs, zich te laten leiden door de beginselen die de grondwetgever in artikel 208, tweede tot en met zevende lid, heeft vastgelegd. Evenzo is de overheid bij haar zorg voor voorzieningen op het terrein van vorming en opleiding verplicht ten aanzien van het onderwijs waarop artikel 1.23 betrekking heeft, de in dat artikel neergelegde beginselen in acht te nemen.

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

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