

Zitting 1975-1976

13 873

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

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 17 augustus 1976

INHOUDSOPGAVE

	bladzijde
Algemeen	2
Artikel 1.17 (rechtsbijstand)	8
Artikel 1.18 eerste lid (werkgelegenheid)	8
Artikel 1.18 tweede lid (rechtspositie werknemers)	10
Het stakingsrecht	13
Artikel 1.19 eerste lid (bestaanszekerheid)	14
Artikel 1.19 derde lid (recht op bijstand)	16
Artikel 1.20 (milieu)	17
Artikel 1.21 eerste lid (volksgezondheid)	17
Artikel 1.21 tweede lid (woon-gelegenheid)	18
Artikel 1.21 derde lid (ontplooiing)	19
Artikel 1.22 (vorming en opleiding)	19
Nota van de leden Franssen, Roethof en van Thijn	21

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Aantjes (ARP), Jongeling (GPV), Koekeek (BP), Abma (SGP), Tilanus (CHU)², Van Zeil (KVP)², Groensmit-Van der Kallen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Staneke (DS'70).

² Plv. leden.

De bijzondere commissie¹ voor het beleid inzake grondwet en kieswet rapporteert als volgt over de opmerkingen en vragen die bij haar werden naar voren gebracht naar aanleiding van dit wetsontwerp.

Algemeen

De vraag of sociale grondrechten in de Grondwet dienen te worden opgenomen, beantwoordden de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. bevestigend. Zij waren met de Regering van mening, dat het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 69, luidende «De wet stelt regels vast omtrent de maatschappelijke rechten van de ingezetenen» onvoldoende de grote maatschappelijke waarde doet uitkomen die de sociale grondrechten hebben gekregen. Dit is een gevolg van hun verwezenlijking op nationaal en internationaal niveau en van het algemeen aanvaarde inzicht dat het de taak van de wetgever is voor uitbouw en consolidering van deze rechten zorg te dragen.

De leden van de genoemde drie fracties waren overigens ermee ingenomen, dat bij de formulering de nodige soberheid is betracht om te voorkomen dat dit deel van de Grondwet het karakter zou krijgen van een sociaal program. Een tweede aansporing tot soberheid is gelegen in het feit dat de sociale grondrechten niet afdwingbaar zijn, dit in tegenstelling tot de klassieke grondrechten. Het was deze leden opgevallen, dat de Regering haar standpunt dat de klassieke en sociale grondrechten in één paragraaf dienen te worden ondergebracht, toelicht, zonder aan dit niet onbelangrijke verschil veel aandacht te besteden.

Genoemde leden hadden vooralsnog voorkeur voor de onderbrenging van de sociale grondrechten in een afzonderlijk hoofdstuk. Tenminste zal huns inziens een scheiding in twee paragrafen moeten worden aangebracht.

In de P.v.d.A.-fractie gaf men er de voorkeur aan om enige opmerkingen van algemene aard inzake de formulering en de betekenis van de sociale grondrechten vast te knopen aan de concrete voorstellen die verderop in het verslag aan de orde komen. Deze leden verwezen in het bijzonder naar hetgeen hunnerzijds te berde wordt gebracht naar aanleiding van het eerste en het tweede lid van artikel 18. Wat betreft het onderscheid tussen klassieke en normale grondrechten, hadden zij enkele opmerkingen doen opnemen in het voorlopig verslag over wetsontwerp 13 872.

Bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid hadden leden van de V.V.D.-fractie zich terughoudend betoond ten opzichte van het introduceren van sociale grondrechten in de Grondwet. Hun gereserveerdheid betrof niet het wettelijk vastleggen van sociale rechten als zodanig, doch zij twijfelden of het mogelijk was voor sociale rechten een zo algemene en tevens inhoudrijke formulering te vinden dat zij een vergelijking met de reeds in de Grondwet opgenomen grondrechten zouden kunnen doorstaan.

Het onderhavige wetsontwerp had genoemde leden in hun twijfel bevestigd. Dat betekende overigens niet dat deze leden niet zouden kunnen instemmen met de teneur of zelfs de letterlijke tekst van een aantal voorgestelde artikelen. Zij weigerden echter hun medewerking te verlenen aan het vestigen van de indruk, als zouden de nieuwe bepalingen ook daadwerkelijk – op enkele uitzonderingen na – sociale grondrechten voor de burger in het leven roepen, in weerwil van de stelling van de Regering op blz. 7 van de memorie van toelichting dat zij (de sociale grondrechten) «het rechtskarakter allesbehalve ontberen».

In de artikelen 1.17 tot en met 1.22 ontwaarden deze leden drie soorten bepalingen: 1°. waarin rechten worden geformuleerd; 2°. waarin opdrachten aan de wetgever worden verstrekt; 3°. waarin instructienormen aan de overheid worden gesteld zonder nadere specificatie of het daden van wetgeving dan wel van bestuur betreft. Tot de eerste categorie behoren slechts de rechtbijstand in artikel 1.17 en eventueel de bijstand van overheidswege in het derde lid van artikel 1.19, dat dan echter bovendien nog bij wet geregeld moet worden.

Tot de tweede categorie behoren de opdrachten tot wetgeving over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen (artikel 1.17.2), de rechtspositie van werknemers, hun bescherming bij het verrichten van arbeid en medezeggenschap (artikel 1.18.2), de aanspraken op sociale zekerheid (artikel 1.19.2) en een recht op bijstand (artikel 1.19.3).

Weliswaar kan de rechtspositie van het individu verbetering ondergaan en minder kans op inbreuk lopen, indien zij door wettelijke regels wordt omlijnd, maar de opdracht tot wetgeving levert op zich zelf nog geen sociale grondrechten op. De opdrachten tot wetgeving zijn overigens reeds vervuld, zij verankeren bestaande wetten in de Grondwet. Blijkens de memorie van toelichting (blz. 10) kan niet door middel van een grondwetsartikel worden uitgemaakt in hoeverre het noodzakelijk is dat de bestaande wetgeving wordt uitgebreid: dit is afhankelijk van de ter zake gevoelde behoefte. Die volzin onthult precies welke geringe sociaal-grondrechtscheppende kracht voormelde opdrachten tot wetgeving bezitten. Eerder betoogt de Regering dat vermelding in de Grondwet de reeds bestaande wetgeving op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking beschermt. Het wilde de leden nu aan het woord voorkomen dat de bijzonderheid der door de Regering beoogde bescherming vermoedelijk schuilt in haar betrekkelijkheid: de bestaande wetgeving blijft immers altijd vatbaar voor wijziging «afhankelijk van de ter zake gevoelde behoefte» en zal aan accentverlegging onderhevig zijn, zonder dat de Grondwet zich daartegen verzet.

De derde categorie, waarin de materie van te vormen sociaal recht wordt vervaagd tot instructienormen voor de overheid, is het omvangrijkst: bemoeienis van de overheid wordt voorgeschreven op de gebieden van werkgelegenheid (artikel 1.18.1), bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart (artikel 1.19.1), woonbaarheid van het land en milieubeleid (artikel 1.20), volksgezondheid (artikel 1.21.1), woongelegenheden (artikel 1.21.2), maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding (artikel 1.21.3) en vorming en opleiding (artikel 1.22).

Vanuit de opvatting dat de Grondwet de neerslag behoort te zijn van de hoofdlijnen van het politieke leven, is het te verdedigen dat een aantal beleidsterreinen waarop zich reeds geruime tijd problemen aandienen, als voorwerp van overheidsbemoeienis worden vermeld. Men zou dan ermee kunnen volstaan de opsomming van overheidstaken te moderniseren en haar te plaatsen bij voorbeeld in een hoofdstuk over wetgeving en bestuur. De opsomming die in het onderhavige wetsvoorstel onder de bundeling van sociale grondrechten wordt gegeven, is echter onvolledig, in sommige opzichten niet vrij van willekeur en gaat gebukt onder de niet waar te maken pretentie dat de activiteiten waartoe de overheid wordt geïnstrueerd, aan de burger een recht zouden verlenen waarvan hij de verwezenlijking zou kunnen afdwingen.

Over de inhoud van de overheidsactiviteiten, hun begrenzing, de onderlinge afweging waar zij tot strijdigheid leiden, zwijgt de Grondwet. Het zij toegegeven dat een dergelijk zwijgen een discussie zou kunnen stimuleren die nut kan afwerpen, doch de leden nu aan het woord zagen de functie van de Grondwet niet als discussiestuk of discussienota. Volgens de toelichting (blz. 7) zou het aldus opnemen van sociale grondrechten voor de overheid een plicht scheppen zodanige voorzieningen te treffen, dat de maatschappelijke werkelijkheid zo veel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten beogen aan de burger te verzekeren. De vage formulering en de grote beleidsruimte aan de overheid gelaten, maken echter de in-

structienormen tot een lijst van vrome politieke wensen zonder enige rechtskracht. De aan het woord zijnde leden verwezen ter adstructie van hun aarzeling over dit wetsontwerp, naar hun betoog later in dit verslag bij het voorgestelde eerste lid van artikel 19 (bestaanszekerheid).

Het gebrek aan geldingskracht der sociale grondrechten lijkt te worden gecompenseerd door hun sierlijke variatie in bewoording. Zodra de Raad van State oppert de opdracht tot wetgeving vast te leggen in de term «de wet regelt», wordt hem door de Regering tegengeworpen dat eenheid in redactie de uitdrukking «de wet stelt regels omtrent...» vergt. Eenzelfde strakke lijn wordt bij het opleggen van instructienormen aan de overheid gemist. In beginsel heeft de Regering de formulering bij de huidige in de Grondwet aanwezig geachte sociale grondrechten, nl. dat iets een «onderwerp van zorg» vormt, willen handhaven. Waarom zij de kwalificatie «aanhoudend» heeft geschrapt, wordt niet duidelijk. Een zekere eentonigheid valt niet te vermijden als men ermee volstaat een aantal beleidsterreinen als voorwerp van overheidszorg aan te duiden. De verschillen in uitdrukkingswijze in de onderscheidene artikelen, zouden echter nog wel nader kunnen worden toegeëlicht. Veelal wordt «overheidszorg» omschreven (artikelen 1.18.1, 1.19.1, 1.20, 1.21.2, 1.22); daarnaast «treft de overheid maatregelen» (artikel 1.21.1) en «schept zij voorwaarden» (artikel 1.21.3). Zowel met het nemen van maatregelen (1.21.1) als in een aantal gevallen van zorgactiviteit (1.18.1, 1.21.2 en analoog het slot van 1.20) wordt een bepaalde toestand «bevorderd» en in een enkel geval is zelfs het scheppen van voorwaarden de overheid«zorg». Welke zijn de achtergronden voor deze stijlverschillen?

Naar het oordeel van de staatscommissie-Cals/Donner is een zekere derenwerking bij sociale grondrechten niet uitgesloten. De Regering toonde zich met betrekking tot de grondrechten vervat in wetsontwerp 13 872 in principe niet afkerig van horizontale werking. Heeft zij reeds doorvorst bij welke sociale grondrechten een dergelijke werking naar haar opvatting wenselijk en of mogelijk zou zijn?

Sommige sociale grondrechten worden veel gedetailleerder beschreven in het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en in het Europese Sociale Handvest. Deze verdragen moeten nog door Nederland worden geratificeerd. Het staat de rechter vrij wetten te toetsen aan verdragen. Zullen voornoemde verdragen ruimte bieden tot een toetsing die voor de in de Grondwet aangesneden materie verboden is?

Met betrekking tot een eventuele onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten in een paragraaf over klassieke en een over sociale grondrechten konden de genoemde leden de negatieve conclusie van de Regering volgen. Zij tekenden hierbij echter uitdrukkelijk aan dat de sociale grondrechten noch naar rechtswerking noch naar interpretatie door deze samenvoeging in één hoofdstuk met de klassieke grondrechten op éénzelfde lijn konden worden gezet.

Als arbeiderspartij zou de C.P.N. – zo betoogden de tot de fractie van die partij behorende leden – opname in de grondwet van bepaalde duidelijke en bindende sociale grondrechten toejuichen. Deze leden dachten hierbij aan het recht op werk, het onverkorte recht op staking dat een verlengstuk is van de onderhandelingsvrijheid met betrekking tot loon en arbeidsvoorwaarden, het recht op bestaanszekerheid en aan dat op voldoende geneeskundige voorzieningen.

Dergelijke duidelijke rechten worden echter door de Regering niet voorgesteld. Alle sociale grondrechten die zij de Kamer in het wetsontwerp voorlegt zijn zeer vrijblijvend geformuleerd. Het hele ontwerp weerspiegelt het harde feit dat zij, optredend in een maatschappij waarin de ongewisheid en de willekeur van het kapitalistische systeem de hoofdgang der dingen bepalen, geen zekerheden kan en wil geven met betrekking tot de fundamentele sociale rechten waarop de niet-bezitters van kapitaal aanspraak maken.

Is er bij de politieke rechten nog sprake van een, zij het aan beperkingen onderworpen, afdwingbaarheid, ten aanzien van de sociale rechten is dat in geen enkel voorstel het geval, behoudens dan wat betreft het recht op rechtsbijstand (artikel 1.17). Enigerlei overgangsbepaling blijkt dan ook in dit wetsontwerp niet nodig. Materieel zal er door aanneming van het wetsontwerp niets veranderen.

Op blz. 4 van de toelichting is de vaagheid van de formuleringen geargumenteed met de woorden «dat de nadere uitwerking van de sociale grondrechten in meerdere mate (kan worden) overgelaten aan de wetgevende en besturende organen». De nu aan het woord zijnde leden achtten het niet duidelijk waarom dit een argument is. Vele van de klassieke rechten worden ook wat de uitvoering betreft aan andere organen overgelaten. Opneming van een «recht op arbeid» zou uitwerking door de wetgever of door lagere organen aanzienlijk verlichten.

Bieden enerzijds de door de Regering gedane voorstellen geen grondslag voor enig recht van enige individuele burger – behalve, zoals gezegd, dat op rechtsbijstand – daar staat tegenover dat de Regering via het tweede lid van het voorgestelde artikel 1.18 een nieuw element invoert in de Grondwet, waarvan de consequenties nogal verstrekkend zijn. Het kapitalistisch karakter van de Nederlandse samenleving wordt hierin, zo meenden de aan het woord zijnde leden te moeten concluderen, vastgelegd. Nu heeft die maatschappij dat karakter en wanneer, onder erkenning daarvan, sociale grondrechten zouden worden ingevoerd om de rechten van loon- en salaristrekenden doeltreffend te beschermen, zou men het voor en tegen van een dergelijke aanvulling ernstig tegenover elkaar moeten afwegen. Gezien echter het volstrekt vrijblijvende karakter van wat nu als sociale grondrechten wordt gepresenteerd moeten tegen het op die wijze grondwettelijk maken van het kapitalistische karakter van de Nederlandse maatschappij ernstige bedenkingen rijzen.

De leden van de P.P.R.-fractie wilden eveneens de gelegenheid aangrijpen om te pleiten voor een nader onderscheid tussen de klassieke en sociale grondrechten. Niet alleen konden zij de argumentatie dat de betekenis van de sociale grondrechten vóór, en hun functie in de rechtsorde zeer sterk van die van de klassieke grondrechten verschilt, ondersteunen, maar tevens konden zij een terminologisch onderscheid tussen de voorgestelde artikelen 1.1.-1.16 enerzijds en 1.17.-1.22 anderzijds constateren. De sociale grondrechten worden in veel gevallen zodanig geformuleerd dat de bescherming van de burger tegen schending van deze rechten minder absoluut lijkt te zijn dan bij de klassieke grondrechten het geval is.

Het leek de nu aan het woord zijnde leden dan ook nauwelijks mogelijk de grenzen aan te geven waarbinnen de geformuleerde sociale grondrechten kunnen functioneren. In dit verband zou een nadere adstructie wenselijk zijn van de opvatting als zou de wetgever bij deze sociale grondrechten, waar sprake is van opdrachten áán, c.q. zorg ván de overheid, een grote vrijheid hebben om te bepalen in welke mate hij wil optreden.

De leden van de DS'70-fractie merkten op dat een absolute scheiding tussen sociale en politieke grondrechten niet mogelijk is. Ze zijn soms elkaars complement. Dit complementaire karakter blijkt bij het nieuw voorgestelde artikel 1.17 (rechtsbijstand). Zij stemden in met het onderbrengen van beide groepen grondrechten in één hoofdstuk.

Naar aanleiding van het gestelde op blz. 5 van de memorie van toelichting over «onderwijsvrijheid» merkten deze leden op, dat dit woord meerdere betekenissen kan hebben bij voorbeeld vrijheid van onderwijs ontvangen, gratis onderwijs. Is bedoeld vrijheid om onderwijs te geven? Dan verdient huns inziens die nauwkeuriger term de voorkeur.

De nu aan het woord zijnde leden onderschreven de stelling van het kabinet dat de rechter zelden besluiten van lagere publiekrechtelijke lichamen onverbindend zal kunnen verklaren in verband met strijdigheid met een sociaal grondrecht. De sociale grondrechten zijn door hun vage formulering weinig geschikt voor een beroep op de rechter.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden aan opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet geen grote behoefte maar meenden hier evenmin veel bezwaar tegen in te kunnen brengen. De discussie hierover behoort in feite tot de verleden tijd. Het gaat nu voornamelijk om de vraag welke sociale grondrechten geformuleerd zullen worden. Zagen zij het juist dat deze vraag, de vraag dus waarom juist de in het onderhavige wetsontwerp genoemde rechten als sociale grondrechten zijn opgenomen, door de Regering slechts wordt beantwoord met een verwijzing naar de geschiedenis (Staatscommissie Cals/Donner), terwijl een (recht)-theoretisch criterium ontbreekt? Waarom werden andere zeer fundamentele rechten niet als sociale grondrechten opgenomen, zoals bij voorbeeld het recht op waardevast geld?

Kunnen de bewindslieden mededelen wat nu de werkelijke betekenis van de sociale grondrechten is? Of hebben ze alleen een «opsmukfunctie»?

De leden van de G.P.V.-fractie konden begrip opbrengen voor het streven om alle grondrechten in één hoofdstuk te bundelen. Maar de voordelen van een grotere systematiek in de wet wegen niet op tegen de nadelen van het wegvallen van de onderscheiding tussen de klassieke en de sociale grondrechten. Deze leden hadden zich er in hoge mate over verbaasd dat de algemeen verbreide en erkende onderscheiding tussen beide soorten grondrechten in het voorstel van de Regering vervalt. De argumentatie hiervoor in de memorie van toelichting is onvoldoende. Zo bestaat behoefte aan een nadere staving van de bewering dat niet alle klassieke grondrechten zo eenduidig en primair tot de vrijheidsidee zijn te herleiden. Waar speelt de idee van de gelijkheid van participatie in de publieke zaak een rol? en is de ontplooiing van de individuele persoon niet primair tot de vrijheidsidee terug te voeren? Waar wordt de in de toelichting vertolkte mening in de rechtstheorie gesteund/

Deze leden informeerden verder waarom niet of nauwelijks wordt ingegaan op wat wel het meest fundamentele onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten is, namelijk dat de eerste zouden wijzen op het terrein waar de overheid zich dient te onthouden, terwijl de laatste juist zouden wijzen op het terrein waar de overheid wel een taak heeft. Bestaat dit fundamentele verschil niet meer in de ogen van de bewindslieden?

De Regering is overigens – zo meenden de leden die deze vraag stelden – niet geheel consequent geweest. Zij heeft immers de sociale grondrechten in een apart wetsontwerp aan het parlement voorgelegd. De beweegreden van dat wetsontwerp spreekt van de wenselijkheid van 'bepalingen inzake sociale grondrechten.' Kennelijk bezitten de hier voorgestelde grondrechten derhalve ook in de ogen van de bewindslieden een gemeenschappelijk kenmerk, dat het mogelijk maakt om hen aan te duiden als "sociale grondrechten." Wat is dit gemeenschappelijk kenmerk?

De bewindslieden zijn van oordeel dat er geen hiërarchie aangebracht dient te worden tussen de grondrechten onderling en dat de realisering van het ene sociale grondrecht ten koste kan gaan van de ander. De aan het woord zijnde leden begrepen dat er bij een dergelijk conflict een politieke keuze gedaan moet worden. Maar zij wilden hierbij twee kanttekeningen plaatsen. Zij konden zich namelijk allereerst moeilijk voorstellen dat twee klassieke grondrechten met elkaar zouden strijden, terwijl dat met twee sociale grondrechten heel wel het geval kan zijn. In de tweede plaats: wat moet

er gebeuren als een klassiek en een sociaal grondrecht met elkaar zouden strijden. Moet de oplossing dan ook gezocht worden door het doen van een politieke keuze? Bestaat dan niet de kans dat de vrijheidsrechten aan betekenis gaan inboeten? Wanneer bij voorbeeld uit een oogpunt van de bevordering van de volksgezondheid een verplichte medicatie wordt ingesteld, wordt de vrijheid van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van geweten aangetast. Kunnen eventueel verdergaande beslissingen dan door een simpele politieke keuze van de wetgever genomen worden?

De taak van de overheid op de terreinen waarop de sociale grondrechten betrekking hebben is sinds lang algemeen aanvaard, zoals de bewindslieden zelf ook stellen. Was dit in de tijd dat de klassieke grondrechten opgenomen werden niet heel anders? Is de materiële betekenis van opneming in de Grondwet van sociale grondrechten niet ook daarom gering omdat bij toetsing van beslissingen van lagere overheden aan de sociale grondrechten niet gemakkelijk tot ongrondwettigheid zal kunnen worden geconcludeerd, omdat deze grondwetsbepalingen een zeer ruime beleidsruimte kennen? En is in de derde plaats de materiële betekenis niet gering omdat de realisering van de sociale grondrechten in niet geringe mate afhankelijk is van factoren die niet of slechts zeer ten dele door de nationale overheid kunnen worden beheerst?

De genoemde leden sloten zich aan bij de vraag waarop de keuze van de verschillende beleidsterreinen waarop de sociale grondrechten betrekking hebben, is gebaseerd. Het was deze leden opgevallen dat een verantwoorde verdeling van de schaarse leefruimte (ruimtelijke ordening) en de waardevastheid van de munt niet werden genoemd, terwijl daarbij toch ook de bestaanszekerheid en de fundamentele rechten van de burgers in het geding zijn.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het van wezenlijk belang, dat een bepaling over de rechtsbijstand is opgenomen bij de grondrechten. De bewindslieden merken op dat dit een bepaling is, die het karakter heeft zowel van een klassiek grondrecht – met name waar het gaat om het recht om zich te doen bijstaan – als van een sociaal grondrecht waar het gaat om de mogelijkheid om hiertoe financieel in staat te worden gesteld. Hoewel de toelichting stelt, dat de voorgestelde bepaling niet uitsluit, dat een recht op juridische bijstand ook buiten rechte zal kunnen worden erkend, vroegen deze leden waarom dit recht niet is opgenomen. Een nadere argumentatie ontbreekt. Met betrekking tot het tweede lid vermeldt de toelichting wél expliciet dat het hier gaat om rechtshulp zowel in als buiten proces. Betekent dit, dat er regels gemaakt moeten worden voor het financieel mogelijk maken van juridische hulp buiten rechte?

Overigens is – zo merkten deze leden nog op – de formulering zodanig gekozen, dat toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de financiering niet worden afgesloten, bij voorbeeld indien men te gelegener tijd, wanneer ooit de stijging van de premiedruk ruimte zou laten voor een nieuwe, op dit moment nog niet ter discussie zijnde volksverzekering. Deze leden konden zich dan ook wel verenigen met het feit dat niet de formuleringen «kosteloos verkrijgen» van rechtsbijstand of «kosteloos verlenen» worden gebruikt.

Een wezenlijker bezwaar is echter dat uit de gebruikte formulering niet blijkt dat minder draagkrachtigen kosteloos kunnen procederen. Weliswaar krijgt een ieder het grondrecht om zich in rechte te doen bijstaan, maar de financiële mogelijkheid hoeft bij deze formulering niet gegeven te zijn. Dit geldt niet alléén voor de kosten van bijstand, maar ook voor de overige proceskosten. Deze kunnen vaak zo hoog oplopen, dat men ondanks de juridische hulp afziet van het opeisen van zijn recht. De vraag rijst derhalve of het in het eerste lid gegeven recht mede bedoelt, dat iedereen, waar dat nodig is, in rechte kan optreden, en zo ja, of het tweede lid dan niet zo geredigeerd kan worden, dat, waar nodig, alle financiële barrières vervallen.

Uit de C.P.N.-fractie kwam de vraag waarom hier niet een verplichting van de overheid is geformuleerd.

Voorziet dit artikel ook in gevallen van misbruik van het voorgestelde artikel 1.14 tweede lid (vrijheidsontneming)?

Wat het tweede lid betreft rees in genoemde fractie de vraag, of de bewindslieden zich in de toelichting niet erg makkelijk afmaken van de wens om gegarandeerde rechtsbijstand ook kosteloos te maken. Gezien de huidige en voor de komende tien jaren voorziene politiek zal er eerder sprake zijn van een voortdurend verdere vermindering van sociale voorzieningen dan van een volksverzekering voor het verlenen van rechtsbijstand. Het gebruiken van zo'n niet bestaande en niet verwachte verzekering als argument tegen het kosteloos verstrekken van juridische hulp aan onvermogenen lijkt daarom wel zeer gezocht.

Opvallend van dit artikel noemden ook de leden van de fractie van DS'70, het gemengde karakter, aangezien het eerste lid klassieke en het tweede lid sociale tendensen vertoont. De toelichting wijst er op dat het artikel niet uitsluit, dat ook een «recht op bijstand» zal worden erkend. In verband met de financiële bijstand is het naar de mening van deze leden nuttig om hier steeds over «juridische bijstand» te spreken.

Artikel 1.17 (rechtsbijstand)

De leden van de G.P.V.-fractie constateerden dat deze bepaling door de bewindslieden wordt aangevoerd om te bewijzen dat een splitsing in een hoofdstuk klassieke grondrechten en een hoofdstuk sociale grondrechten onwelkom zou zijn, omdat deze splitsing dan dwars door dit artikel heen zou lopen. Deze leden vermochten niet in te zien waarom een dergelijke constructie noodzakelijk zou zijn. Zij vroegen of een grondrecht geformuleerd als: «Ieder heeft het recht en dient de mogelijkheid te hebben zich in rechte en in administratief beroep te doen bijstaan», niet als geheel «klassiek» genoemd zou mogen worden.

Artikel 1.18 eerste lid (werkgelegenheid)

De Regering wijst het voorstel van de Staatscommissie, die dacht aan een «recht van vrije arbeidskeuze behoudens beperking bij of krachtens de wet» af en merkt op blz. 10 van de toelichting onder andere op, dat «een soms zeer ingrijpende ordening op het stuk van de beroepskeuze en de beroepsuitoefening in vele gevallen nodig zal blijven». De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. waren, gelet op deze gang van zaken, bevreesd dat de vrije arbeidskeuze gemakkelijk ondergeschikt gemaakt kan worden aan de «maatschappelijke behoeften en mogelijkheden», die volgens de voorgestelde formulering van het eerste lid medebepalend zijn voor de aan de overheid opgelegde taak.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateerden, dat als het in artikel 1.18 eerste lid gaat om het «grondrecht op arbeid» van iedere burger, dat recht als grondrecht nooit is vastgelegd. Er leek altijd wel een ongeschreven «grondplicht» tot arbeid te bestaan. Via een evolutie in het maatschappelijk en politiek denken over arbeid, is men tot de erkenning van het recht op arbeid gekomen. Maar hoe maakt de overheid dat grondrecht waar? Is ze zonder meer gehouden dat grondrecht te realiseren op verzoek of in opdracht, en kan dat afgedwongen worden, bij in gebreke blijven van de Regering? Immers, pas dan functioneert een grondrecht in een democratische rechtsstaat! Duidelijk is, dat het hier om een andere benadering moet gaan dan bij voorbeeld bij het recht op vergadering of het vrije woord, waarbij een be-

roep op de onafhankelijke rechter mogelijk is, om zo nodig af te dwingen wat als recht is omschreven en geïnterpreteerd.

Deze bepaling staat dichterbij die procedures, waarbij de overheid gehouden is, op grond van wetten of andere rechtsregels, bedragen uit te keren aan organisaties of personen, in de vorm van subsidies of uitkeringen. Maar hier gaat men nog een stap verder, of beter, hier zet men eerder een stap. Onder alle wetten, die met arbeid te maken hebben, wordt een grondwet geschoven, waarin het recht op arbeid is vastgelegd. Is nu, zo vroegen deze leden, arbeid zonder meer, de arbeid van iedere individuele burger, staatszaak, of zoals hier geformuleerd, voorwerp van zorg der overheid? Niet direct, wel indirect, als zij juist interpreteren.

Voorwerp van zorg is bevordering van voldoende werkgelegenheid. Het scheppen en in stand houden van werkgelegenheid voor iedereen zou één der meest absolute definities zijn geweest. Tegenover zulk een formulering zou een afdwingbaar recht op arbeid staan. Nu staat er in plaats van «scheppen» het woord «bevordering», en bevorderen is zwakker dan scheppen of verwerklijken of woorden van die strekking. Maar merkwaardig genoeg gaat het kabinet in de toelichting ineens zelf het woord scheppen gebruiken. «Dit betekent niet dat de overheid zonder meer gehouden zou zijn *zelf* werkgelegenheid te *scheppen* enz.». Bedoeld wordt, dat het ook indirect, via faciliteiten en bepaalde maatregelen kan. Op zichzelf juist, maar direct of indirect, staatsbedrijf of particuliere onderneming, er dient werkgelegenheid te worden «geschapen». Wat is het nu: scheppen of bevorderen?

Wat is het verder: werkgelegenheid of voldoende werkgelegenheid? Betekent «voldoende» dat er werk moet zijn voor iedereen en, zo ja, is het «bevorderen» daarvan de sluitende formulering van een grondrecht? Volgens de tweede zin is de zorg van de overheid «er op gericht een ieder in staat te stellen in zijn onderhoud te voorzien door arbeid, die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden». De staatscommissie begon destijds helemaal onderaan, dus echt fundamenteel. Aan het begin van het arbeidsleven heeft iedereen het recht onderwijs, opleiding, functie en beroep te kiezen in volle vrijheid. Misschien kan dat recht niet altijd en voor iedereen verwezenlijkt worden, maar dan kan men werken met beperkende bepalingen: behoudens; voor zover; e.d. De nu gekozen formulering is voorzichtiger, hoewel zeer realistisch.

Maar wordt – en die fictie leidt dan tot bepaalde conclusies – het grondrecht niet sterk gereduceerd met formele vragen als: «er op gericht», «in staat te stellen» en «afgestemd op mogelijkheden»? Nog onbevredigender lijkt het te worden, wanneer als hoofddoel wordt omschreven «in zijn onderhoud te voorzien». Daartoe is arbeid het middel! Die benadering leek deze leden fout. Het gaat hier immers om het recht op arbeid. De overheid bevordert of schept werkgelegenheid. Binnen dat kader doet ze alles om iedereen aan dié arbeid te helpen, die het best aansluit bij de persoon in kwestie. Dat gebeurt direct of indirect. Maar in de formulering van een grondrecht als dit, moet arbeid aan onderhoud vooraf gaan. Moeten de wensen en behoeften van de persoon vooraf gaan aan de maatschappelijke en eventueel de persoonlijke mogelijkheden? Artikel 1.18 betreft de categorieën arbeid en werkgelegenheid en niet die van onderhoud en inkomen die eerder een plaats vinden bij artikel 1.19.

Leden van de V.V.D.-fractie wilden gaarne vernemen welke werking naar het oordeel van de Regering zal uitgaan van de instructienorm, zoals die nader schijnt te zijn toegespitst in de tweede volzin van het eerste lid. Wordt de instructienorm niet geneutraliseerd doordat, zonder prioriteitsbepaling, twee elementen worden bijeengevoegd die strijdig met elkaar kunnen zijn, nl. de persoonlijke behoeften en mogelijkheden en de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden? Of zullen de maatschappelijke behoeften de doorslag geven? Zo ja, wordt daarmee dan impliciet de mogelijkheid tot arbeidsplicht geopend?

De hier voorgestelde bepaling biedt naar de mening van de C.P.N.-fractie niets concreets. Zelfs de kabinetten-Colijn hadden zich er destijds op kunnen beroepen. Wel introduceert de tweede zin van het eerste lid een nieuw begrip, namelijk dat van de «arbeid die afgestemd is op... de maatschappelijke behoeften en mogelijkheden». Wat wordt met deze formulering beoogd? Is hier sprake van een grondwettelijke term die in de praktijk de verruiming van het begrip «passende arbeid» mogelijk moet maken? Als in de grondwet het begrip «maatschappelijke behoefte» dat al eerder een rol speelde bijvoorbeeld bij de discussie over de numerus fixus voor studenten wordt geïntroduceerd, dan is de toelichting die een «ingrijpende ordening op het stuk van de beroepskeuze en de beroepsuitoefening» nodig acht, te summier. Dan dient zo'n begrip «maatschappelijke behoefte» duidelijker omschreven te worden. De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen als de Regering hiertoe alsnog overging.

De leden van de P.P.R.-fractie konden zich vinden in de critiek op de voorgestelde formulering als zou de zorg van de overheid gericht moeten zijn op de bevordering van voldoende arbeid. Juister zou zijn de rechtvaardige spreiding van werk als uitgangspunt te kiezen, met de onvermijdelijke beperkingen daaraan verbonden.

Ook deze leden informeerden ten slotte wat wordt bedoeld met de «maatschappelijke behoeften en mogelijkheden» uit de tweede volzin. Door wie en hoe wordt inhoud gegeven aan deze begrippen?

De leden van de fractie van DS'70 zouden graag vernemen of uit de voorgestelde formulering van de tweede zin, mag worden afgeleid dat het mede afstemmen op de maatschappelijke behoeften gevolgen zal hebben voor arbeidsrechtelijke begrippen in het sociale verzekeringsrecht, zoals bijvoorbeeld het begrip «passende arbeid».

Deze leden stemden in met het voornemen van de Regering een aparte regeling te treffen voor ambtenaren in het hoofdstuk wetgeving en bestuur.

Artikel 1.18 tweede lid (rechtspositie werknemers)

Hoewel naar het oordeel van de leden behorende tot de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. de Regering in de toelichting niet ten onrechte opmerkt dat in het spraakgebruik bij wettelijke regeling van de rechtspositie in de eerste plaats gedacht wordt aan arbeid in dienstverband, vroegen zij zich toch af, of de formulering van de staatscommissie namelijk «Hen die arbeid verrichten» niet te voorkeur verdient. De Raad van State spreekt in dit verband over een miskenning van de belangrijke overheidstaken ten aanzien van niet-werknemers die arbeid verrichten, terwijl ook de SER de beperking tot werknemers minder juist acht. Het antwoord van de Regering is niet overtuigend wat onder andere blijkt uit de opmerking dat de voorgestelde tekst zich overigens niet verzet tegen het bij de wet stellen van regels ook voor anderen dan werknemers.

De bewindslieden merken op dat deze bepaling een bevestiging vormt van wat reeds in de wetgeving is gerealiseerd, betreffende rechtspositie en arbeidsbescherming. In een grondwetsartikel kan niet worden uitgemaakt in hoeverre de bestaande wetgeving moet worden uitgebreid. De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden hier dan ook niet uitpuittend opsommen, hoe de rechten van de werknemer verder geconcretiseerd en ingevuld zullen moeten worden. Zij waren echter van mening, dat het aantal rechten nog uitgebreid

zal moeten worden. Voor zover specifieke werknemersrechten geen betrekking hebben op de positie van groepen werknemers, (zoals het recht op zeggenschap van het personeel van een onderneming) maar op het garanderen van individuele menselijke rechten in de ondergeschikte positie die het arbeidscontract met zich meebrengt voor de werknemer, zouden zij moeten worden neergelegd in bijvoorbeeld een «Beginselenwet individuele werknemersrechten». Een aantal van deze rechten, zoals vrijheid van meningsuiting (mondeling of schriftelijk), vrijheid van vergadering, kiesrecht voor en in vertegenwoordigende organen, zijn klassieke grondrechten, en staan als zodanig weer opgenomen in ontwerp 13 872. Zij moeten echter ook in de arbeidssituatie uitgeoefend kunnen worden.

De werkgever en werknemer sluiten een arbeidsovereenkomst, die wederkerig is, maar in feite een overeenkomst is tussen ongelijke partijen. Die ongelijkheid moet rechtgetrokken worden. Wanneer dit niet gebeurt, dan zullen de verhoudingen in de onderneming bepaald blijven door het recht van de sterksten, in plaats dat de werknemer een gelijkwaardige deelnemer aan het werk van de bedrijfsgemeenschap voor de samenleving wordt.

De Regering is in de toelichting op wetsontwerp 13 872 vrijwel niet van de tot nu toe heersende leer afgeweken, dat grondrechten geen horizontale werking hebben. Weliswaar zijn er vele schakeringen mogelijk en is de horizontale werking niet voor ieder grondrecht gelijk, maar in hoeverre de bovengenoemde werknemersrechten in een bepaalde nuancering van de horizontale werking vallen wordt niet duidelijk. Een aanknopingspunt in de literatuur hadden de aan het woord zijnde leden ook niet kunnen vinden. Is Kranenburg van mening, dat op grond van artikel 14 Wet Algemene Bepalingen die contracten onverbindend verklaard kunnen worden, waardoor de door de Grondwet erkende individuele vrijheidsrechten worden aangetast, dan stellen anderen, bij voorbeeld van der Pot-Donner daar tegenover dat artikel 7 van de huidige grondwet niet verbiedt om overeen te komen, dat men eens anders verlof zal behoeven, alvorens men iets door de drukpers openbaart.

Horizontale werking mag worden aangenomen zo hadden de aan het woord zijnde leden begrepen, wanneer het een grondrecht betreft, dat de uitdrukking is van een rechtsbeginsel waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken. Iets minder ver gaat die horizontale werking, wanneer de rechter bij de afweging van de belangen dit méde in aanmerking moet nemen. Men kan de vraag stellen of de grondrechten, waarvan van wezenlijk belang is dat deze ook in de privaatrechtelijke sfeer doorwerken en dat ze met name ook geëffectueerd kunnen worden in de arbeidssituatie door de rechter getoetst moeten kunnen worden. Indien dit slechts tot gevolg zou hebben, dat de arbeidsovereenkomst, als strijdig met een grondrecht, ontbonden wordt in plaats van dat aan de werkgever imperatief wordt opgelegd, dat hij de situatie in het bedrijf zodanig aanpast, dat de grondrechten kunnen worden uitgeoefend – blijft de werknemer aan het kortste eind trekken. Dan immers kan hij wel zijn recht krijgen, maar hij is ook meteen zonder werk.

Vandaar dat de genoemde leden suggereerden, dat bij de sociale grondrechten, met name in het artikel over de rechten van de werknemer uitdrukkelijk in de instructienorm aan de wetgever wordt opgenomen, dat regelen gesteld worden ten aanzien van het recht op informatie, recht van meningsuiting, recht op vereniging en vergadering, dat alles in het bedrijf, en dat de mogelijkheden gecreëerd worden, dat men inderdaad in de gelegenheid gesteld wordt bij verkiezing in een vertegenwoordigend lichaam, die taak op zich te nemen. Om een indruk te geven van hetgeen naar hun mening de wetgever ter uitvoering van deze grondwettelijke instructie onder meer zou moeten doen, hebben enkele leden van de P.v.d.A.-fractie aan de bijzondere commissie een nota dienaangaande toegezonden. Deze nota is als bijlage bij dit verslag gevoegd. De aan het woord zijnde leden zouden gaarne het oordeel van de bewindslieden vernemen over de voorstellen in die nota en over de vraag in hoeverre deze wijzigingen in het wetsontwerp nodig of wenselijk maken.

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie hadden er ernstig bezwaar tegen dat de Regering de suggestie van de staatscommissie-Cals/Donner tot rechtsbescherming van hen die arbeid verrichten, had vernauwd tot rechtsbescherming van de werknemers. Een dergelijke beperking wekt de indruk van een eenzijdige benadering en zou voedsel kunnen geven aan de veronderstelling a contrario dat zelfstandigen en vrije beroepsbeoefenaars in hun werk niet behoeven te worden beschermd.

Welke interpretatie moet aan het begrip «medezeggenschap», ook zonder nadere wettelijke regeling, worden gegeven?

In het voorlopig verslag over wetsontwerp 13 872 is er van de zijde van de C.P.N.-fractie op gewezen dat de bestaande grondwet geen aanduiding geeft van het maatschappelijk systeem in Nederland. De grondwet regelt behalve de grondrechten, een reeks bestuurlijke zaken, maar is niet geënt op een bepaalde productiewijze. Thans wil de Regering in de grondwet twee begrippen invoeren die wel degelijk met het bestaande maatschappelijk systeem en met de productiewijze verbonden zijn, te weten het begrip «werknemer» en het begrip «medezeggenschap». Waar sprake is van «werknemers» is immers ook sprake van «werkgevers», waar sprake is van medezeggenschap door werknemers is sprake van zeggenschap door ondernemers. Zo komt dan het klassekarakter van de Nederlandse maatschappij in de Grondwet naar voren.

De argumentatie om het begrip «medezeggenschap» zonder nadere omschrijving op te nemen in de tekst van de nieuwe grondwet had de instemming van de leden van de P.P.R.-fractie. De door de staatscommissie gehanteerde termen hebben het bezwaar dat de omschrijving zo vaag is dat mogelijk ook andere rechten hiertoe kunnen worden gerekend. De beperking die de Regering zelf aangeeft in de toelichting was echter naar het oordeel van deze leden weer te groot. Medezeggenschap alleen in het concrete werkverband sluit bij voorbeeld medezeggenschap op de aanwending van de producten uit. Deze leden voelden derhalve veel voor handhaving van het woord «medezeggenschap» zonder restrictie, mits de Regering in haar antwoord terug komt op de te grote beperking ten aanzien van de interpretatie van dat woord.

Ook had de argumentatie waarom aan het woord «werknemers» de voorkeur moet worden gegeven boven de omschrijving «hen die arbeid verrichten» deze leden niet overtuigd. De Regering stelt zelf dat haar keuze niet uitsluit dat wettelijke regelingen worden getroffen voor hen die buiten dienstverband arbeid verrichten en geeft daarvan een aantal voorbeelden. Een en ander scheen deze leden juist een argument te zijn om de voorgestelde bredere omschrijving van de staatscommissie te hanteren.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen waarom alleen gesproken wordt over de werknemers? Is dit een categorie van Nederlandse staatsburgers die anders dan bij voorbeeld ambtenaren in een zodanig zwakke maatschappelijke positie staat dat zij aparte bescherming nodig heeft? Gezien de behartiging van hun belangen door de vakorganisaties konden deze leden zich dit nauwelijks voorstellen. Waarom wordt hier niet tevens gesproken over hen die bij de overheid of semi-overheid in dienst zijn?

Het stakingsrecht

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden met enige verbazing kennis genomen van de afwijzing door de Regering van het voorstel van de staatscommissie om de wetgever het stakingsrecht te laten regelen. De Regering merkt in de toelichting laconiek op, dat dit geenszins betekent, dat zij de stakingsvrijheid niet erkend zou willen zien. Haar visie dien-aangaande zou duidelijk blijken uit het voornemen tot ratificatie van onder andere het Europees Sociaal Handvest. De regeling als zodanig van het stakingsrecht zou echter aan de prudentie van de wetgever moeten worden overgelaten en niet dwingend worden voorgeschreven door de Grondwet. Over het feit, dat er al jarenlang een wetsontwerp bij de Kamer ligt reppen de bewindslieden met geen woord.

Het had de leden van de P.v.d.A.-fractie – waar zich die van de P.P.R.-fractie bij aansloten – wel pijnlijk verbaasd, dat niet het initiatief is genomen tot grondwettelijke waarborging van het stakingsrecht. Na verheven belofte op dit punt in achtereenvolgende Troonredes doet de legislatieve activiteit om de daad bij het woord te voegen bepaald pover aan. Zeker met de bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest in het vooruitzicht kan een vastlegging van het zo fundamentele stakingsrecht in onze constitutie bepaald niet worden gemist. Daarbij zou wat de formulering betreft bij het vierde lid van artikel 6 van dit handvest aansluiting kunnen worden gezocht.

In dit verband meenden de leden nu aan het woord dat het Handvest met spoed dient te worden bekrachtigd. De stilstand, op grond van opnieuw gebleken tegenstellingen tussen werknemers- en werkgeversorganisaties ten aanzien van de regeling van het stakingsrecht, rechtvaardigt naar hun oordeel niet het steeds verschuiven van de bekrachtiging. Hoewel over de waarde daarvan weliswaar verschillend wordt geoordeeld, kan de betekenis van internationale overeenkomsten voor de nationale wetgeving toch niet worden ontkend. De bekrachtiging brengt mee dat de nationale wetgeving geen elementen mag bevatten in strijd met genoemd Handvest.

Deze leden zagen er in dit stadium van de Grondwetsherziening nog van af om zelf met een concrete formule tot vastlegging van het stakingsrecht te komen. Zij vertrouwden er nog steeds op, dat zulks in onderling overleg met de Regering mogelijk is. Wel maakten zij thans reeds als hun mening kenbaar dat iedere formulering aan twee vereisten zal hebben te voldoen. In de eerste plaats moet de rechtmatigheid van het verschijnsel staking met zoveel woorden komen vast te staan. De rechter kan zich dan buigen over bijzondere aspecten in concrete omstandigheden. In de tweede plaats zal niet een bepaalde categorie van personen zonder meer van het stakingsrecht mogen worden uitgesloten. Het zijn immers die reeds genoemde omstandigheden, die uitmaken tot op welke hoogte een bepaalde staking als rechtmatig kan worden gekwalificeerd. Met de vervlechting van staat en maatschappij is het maken van een onderscheid op dit punt tussen particuliere werknemers aan de ene kant en ambtenaren aan de andere kant oneigenlijk en derhalve ontoelaatbaar geworden.

Overigens verwezen deze leden nog naar de bij dit verslag gevoegde nota waar het stakingsrecht ook als een recht van de individuele werknemer behandeld wordt.

Ook leden van de V.V.D.-fractie informeerden waarom de Regering het niet wenselijk acht in de Grondwet aan de wetgever dwingend voor te schrijven de werkstaking als sociaal grondrecht te regelen.

Deze leden betreurden het overigens zeer dat de Regering in tegenstelling tot de staatscommissie-Cals/Donner, niet als subjectief recht had opgeno-

men de vrije keuze van arbeid behoudens wettelijke beperkingen. Zij hechten aan een dergelijke bepaling met het oog op een vrije beroepskeuze grote waarde en zouden op het voetspoor van de staatscommissie aan een dergelijk sociaal grondrecht ook horizontale werking willen toekennen, na een overgangperiode van 5 jaren overeenkomstig de daartoe door de staatscommissie ontworpen additionele bepaling.

In de C.P.N.-fractie achtte men het niet noemen van het stakingsrecht opmerkelijk. Dit is een recht dat volgens de geldende opvatting wel degelijk bestaat en dat vele tientallen jaren lang feitelijk is uitgeoefend. Vooral in het recente verleden is echter voortdurend gepoogd dit recht aan te tasten via rechterlijke uitspraken en via (gestrande) wetsontwerpen. Omdat beknotting van het stakingsrecht op groot verzet zou stuiten, wordt een situatie van feitelijke aantasting van dat recht geschapen, zonder dat hiervoor wettelijke regels bestaan. De nu aan het woord zijnde leden waren van mening dat een duidelijk en ondubbelzinnige erkenning van de stakingsvrijheid in de grondwet, de meest gewenste vorm zou zijn om op dit punt de zo noodzakelijke rechtszekerheid te scheppen. Zij betreurden het dat de Regering daartoe geen voorstellen heeft gedaan.

De leden van de fractie van DS'70 betreurden het dat wederom de regeling over het stakingsrecht tussen de wal en het schip is gevallen en dat zelfs geen globale verwachting wordt uitgesproken over het tijdstip waarop een wettelijke regeling te verwachten valt. De Regering zegt het aan de prudentie van de wetgever over te willen laten en niet aan de grondwetgever. Het laatste arrest over werkstaking (NJ 1972, 192) heeft de bestaande onduidelijkheid echter vergroot. De nu aan het woord zijnde leden drongen aan op haast met dit wetsontwerp. Wellicht kan dan aan de orde komen in hoeverre sociale rechten slechts kunnen bestaan, wanneer ook plichten (bij voorbeeld inzake gezondheidszorg) door de bevolking of een deel ervan worden aanvaard en afgesproken.

Artikel 1.19 eerste lid (bestaanszekerheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat ook hier wordt gebruikt de formulering «voorwerp van zorg der overheid». Het doet ouderwets aan. Heeft de Regering gezocht naar een modernere klinkende formulering?

Bestaanszekerheid daarentegen is een uitstekend woord, dat haast feilloos aangeeft, wat wordt bedoeld: een zeker bestaan, een verzekerd bestaan, ingebed in een zekerheid verschaffend regeringsbeleid. Toch blijven er vragen: Wanneer is er echt sprake van bestaanszekerheid? Is die zekerheid voor iedereen gelijk? Iets anders benaderd: wordt die zekerheid door iedereen gelijk beleefd? Zijn er dus gradaties of niveauverschillen in die bestaanszekerheid, met als vloer een duidelijk aan te geven minimum? Waar is dan de overheid toe gehouden? De aan het woord zijnde leden meenden – dit in antwoord op de laatste van de door hen zelf gestelde vragen – dat het minimum eigenlijk afdwingbaar moet zijn. Dit is dan ook het geval in de regeling van het minimumloon en van de Algemene Bijstandswet.

De voorgestelde bepaling noemt naast de term «bestaanszekerheid» het begrip «spreiding van welvaart». Het voorstel van de SER sprak van «evenwichtige inkomensverhoudingen». Merkwaardig genoeg reageert de Regering op die formulering niet in verband met de «bestaanszekerheid» maar in relatie tot de geïntroduceerde «spreiding van welvaart». «Niemand mag van de algemene welvaart verstoken blijven. Eén van de wijzen, waarop zulks kan worden nagestreefd, is het bevorderen van evenwichtige inkomensverhoudingen.» De leden die dit citaat in hun bijdrage aan dit verslag hadden

opgenomen, vernamen graag de mening van de Regering over de volgende redenering. Om te beginnen is er de bestaanszekerheid. Dat is een goed doel, om na te streven. Maar er is ook welvaart. Dat is ruimer en royaler en uitstijgend boven bestaanszekerheid, hoe subjectief overigens ook de term welvaart is. Heeft de overheid naast bestaanszekerheid ook voor welvaart te zorgen? volgens de voorgestelde bepalingen niet. Wel voor spreiding van die welvaart. Maar hoe komt die welvaart er dan? Is dat begrip welvaart alleen maar materieel te vullen? Heeft die welvaart ook grenzen, daar waar onze welvaart zou gaan ten koste van anderer welvaart? In de gedachting van de aan het woord zijnde leden dient de overheid het stoffelijke en het geestelijke welbevinden van haar onderdanen te bevorderen. Betekent dat, dat we moeten koersen in de richting van een grondrecht dat als voorwerp van zorg voor de overheid ziet: het bevorderen en spreiden van welvaart? Of heeft de SER gelijk door te spreken over evenwichtige inkomensverhoudingen?

Even los van een sluitende grondwettelijke formulering, stond de aan het woord zijnde leden een constructie voor ogen, waarbij het 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 (dat wil zeggen onderling niet te zeer verschillende inkomens) inkomensverhoudingen wordt gestreefd. Deze leden achtten een dergelijk beleid geboden in tijden van welvaart en van misère, tenzij met welvaart iets min of meer statisch wordt bepaald, een zeker peil van bestaan, van besteden, van leven, dat, gemeten in de tijd, en gerelateerd aan het nationaal inkomen, periodiek stijgt en deel wordt van steeds bredere massa's. Dan gaat het dus eigenlijk om bestaanszekerheid, en voortgaande verbetering van het bestaansniveau van zeer velen en allerwege. Dit is een inkomensbeleid, dat ingebed is in een bepaald sociaal-economisch beleid, met arbeid voor zoveel mogelijk mensen, en een loonvervangend of ander sociaal inkomen voor niet-werkenden. Men komt dan in de buurt van een recht op inkomen.

Het zal duidelijk zijn, dat deze leden tegen de uitgangspunten minder bezwaren hebben dan tegen het gebruiken van bepaalde termen en formuleringen. Met name een heldere uiteenzetting over arbeid, onderhoud en inkomen, ook in hun onderlinge samenhang, zouden zij zeer op prijs stellen. Te meer omdat, in hun visie, de tijd kan zijn aangebroken om het schaarse goed arbeid zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. Ook dat zou een grondrecht moeten zijn.

In deze bepaling wordt – zo constateerde men in de V.V.D.-fractie – onder meer aan de overheid de bestaanszekerheid der bevolking als voorwerp van zorg toegeschoven, Voorwaar, een schier onvervulbare taak, want in absolute zin is het bestaan der bevolking nimmer zeker. Integendeel, een van de weinige zekerheid in het menselijke bestaan is de lichamelijke eindigheid. Indien met bestaanszekerheid wordt bedoeld het verlengen of verbeteren van levenskansen, dan zal vrijwel geen enkel levensaspect aan de waakzaamheid der overheid mogen ontsnappen. In dat geval omvat bestaanszekerheid niet slechts de vervulling der eerste levensbehoeften (gezondheid, woning, middelen van bestaan), maar ook het weren van gevaren, zoals natuurrampen (waterstaat, milieuhygiëne), bedreiging door vijanden van buitenaf (defensie), binnenlandse wanordelijkheden en misdadigheid (politie), verkeersongevallen (verkeer) etc. Bestrijding van misdadigheid verklaarde de Regering in het Nader Rapport (blz. 27) uitdrukkelijk niet geschikt voor een grondwetsbepaling. Toch zouden er wel degelijk argumenten voor te vinden zijn om de veiligheid van de persoon in meer algemene zin, dus niet beperkt tot het verbod in de persoonlijke levenssfeer binnen te dringen, als een sociaal grondrecht op te vatten.

Intussen leert de toelichting dat de Regering de bestaanszekerheid vermoedelijk wil beperken tot het verzekeren van middelen van bestaan, waarbij zij niet alleen denkt aan sociale wetgeving maar ook aan het terrein van het economische beleid. Uit de grondwettelijke tekst zelf wordt een en ander alermint duidelijk: deze spiegelt meer voor dan hij geeft.

Is de doelstelling «spreiding van welvaart» niet veel meer onbegrensd dan de destijds door de S.E.R. geadviseerde term «evenwichtige inkomensverhoudingen»? Moet aan de interpretatie van deze doelstelling, namelijk dat niemand van de algemene welvaart verstoken blijft, niet een zekere beperking worden opgelegd, met dien verstande dat diegenen die zich opzettelijk aan maatschappelijke activiteiten onttrekken niet op dezelfde voet aanspraak op de welvaartsspreiding wordt verleend?

De leden van de C.P.N.-fractie signaleerden dat de voorgestelde bepaling zelf spreekt van «spreiding van welvaart» en de toelichting van een «evenwichtige inkomensverdeling». Betekent dit dat de regering haar politiek van nivellering in de Grondwet wil vastleggen? Dit zou betekenen dat de regering via de Grondwet de loon- en inkomenspolitiek wil gaan regelen. De nu aan het woord gekomen leden hadden hiertegen ernstige bezwaren.

In de fractie van de P.P.R. zou men er de voorkeur aan hebben gegeven indien de Grondwet het recht op een basisinkomen voor ieder had vastgelegd. Waarom heeft de Regering hiervan afgezien?

De leden van de DS'70-fractie vroegen wat de beweegredenen zijn om wél het begrip welvaart, maar niet het begrip welzijn te vermelden.

Artikel 1.19 derde lid (recht op bijstand)

De formulering van deze bepaling gaat verder in de richting van een afdwingbaar recht dan die van het eerste lid en is ook krachtiger dan die van het tweede lid. Daarom had zij de instemming van de leden van de fractie van de P.v.d.A. Deze leden merkten evenwel op dat de beperking van het genot van dit recht tot 'Nederlanders hier te lande' niet de weerslag van ons Europees denken laat zien.

Van de kant van de V.V.D.-fractie werd erop gewezen dat bij de invoering van de Algemene Bijstandswet ter vervanging van de Armenwet was betoogd dat bijstand van overheidswege niet langer een gunst doch een recht zou zijn. In de wet zelf werd echter anders dan in tal van sociale verzekeringswetten, geen subjectief recht geformuleerd, maar werd bepaald dat bijstand zou worden verleend. Moet uit de bewoordingen van art. 1.19.3. worden afgeleid dat thans wel een subjectief recht op bijstand wordt geschapen, zodat de Algemene Bijstandswet dienovereenkomstig zal moeten worden gewijzigd? Is de door de staatscommissie voorgestane omschrijving te weten «Nederlanders hier te lande, die niet in *hun* bestaan kunnen voorzien» meer ingegeven door het streven een subjectief recht op financiële bijstand te scheppen dan de geobjectiverde terminologie «het niet kunnen voorzien in *het* bestaan» afkomstig uit art. 1 van de Algemene Bijstandswet?

Ook deze leden vroegen zich overigens af of het geen aanbeveling verdient het begrip 'bijstand' hier nader te specificeren ter onderscheiding van de rechtsbijstand, bedoeld in artikel 1.17.

Ook in de C.P.N.-fractie signaleerde men dat volgens de toelichting niet-Nederlanders die niet in hun bestaan kunnen voorzien, geen grondwettelijk recht zullen hebben op bijstand van overheidswege. Een zwaarwegend argument daarbij is, dat de Grondwet niet verder kan gaan dan de bijstandswet. Waarom niet? Als de grondwetgever dat zou willen, dan zal – aldus deze leden – zeker de gewone wetgever de bijstandswet willen aanpassen.

Van de zijde van de P.P.R. sloot men zich hierbij aan. Deze leden zagen niet in dat aan personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse, die ingezetenen zijn, niet dezelfde grondwettelijke rechten kunnen worden gegeven. De gehanteerde criteria, namelijk dat de persoon in Nederland moet verblijven en niet in het bestaan kan voorzien, worden niet wezenlijk beïnvloed door de nationaliteit. Betekent het opnemen van deze bepaling in de nieuwe grondwet nu, dat niet-Nederlanders (ingezetenen) die wel hebben voldaan aan hun sociale verplichtingen, toch geen recht op bijstand in noodsituaties hebben? Zou niet gesproken kunnen worden van 'ingezetenen' in plaats van «Nederlanders»?

De leden van de fractie van D.S.'70 meenden dat de voorgestelde formulering juist in een andere richting te beperkt was. Huns inziens dient de Grondwet ook rechten toe te kennen aan Nederlanders elders, bijvoorbeeld in Suriname. De opzet van de Grondwet kan anders de emigratie (en de remigratie) op onredelijke wijze belemmeren.

Is het verder – zo vroegen deze leden nog – niet beter om te spreken over «financiële bijstand» om verwarring met de juridische bijstand, geregeld in artikel 1.17, te voorkomen?

Artikel 1.20 (milieu)

De C.P.N.-fractie kon het nut van opnemings van dergelijke volstrekt vage en algemene «grondrechten» niet inzien. Het opvullen van leemten in de bestaande wetgeving en in de praktische controle leek haar een zuiverder streven.

De leden van de G.P.V.-fractie konden er mee instemmen dat ook de overheid een taak heeft ten opzichte van het leefmilieu. Dit artikel wekt echter enigszins de indruk dat die zorg primair een taak van de overheid is, terwijl de eigen verantwoordelijkheid van individuele burgers en bedrijfsleven naar de mening van deze leden het primaat dient te krijgen.

Zij vroegen voorts of in het kader van dit artikel ook een beleid tot propagandering en eventueel realisering van de afremming van de bevolkingstoename zou passen. Indien dit artikel deze mogelijkheid zou bieden, zou dan niet een zinsnede opgenomen moeten worden als: «Hierbij dient in rekening te worden gebracht dat het leefmilieu in dienst staat van de mens en niet andersom» – of iets van dergelijke strekking?

Artikel 1.21 eerste lid (volksgezondheid)

Het was de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. opgevallen dat de gekozen terminologie afwijkt van de terminologie in het Statuut van Wereldgezondheidsorganisatie ten aanzien van het recht op gezondheid. Dit Statuut is door Nederland aanvaard. Vanwaar het verschil?

De Regering spreekt – zo werd bij de C.P.N. vastgesteld – over «bevordering van de volksgezondheid», de Staatscommissie over «bescherming van de volksgezondheid». Volgens de Regering doet bescherming denken aan bescherming tegen dreigende gevaren. Dit bracht de aan het woord zijnde leden, gezien de politiek van afbraak van de gezondheidszorg die dit kabinet hun inziens voert, tot een voorkeur voor de formulering van de Staatscommissie. Er is wel degelijk sprake van dreigende gevaren voor de volksgezondheid. Hoe rijmt trouwens de regering haar huidige bezuinigingspolitiek ten opzichte van de gezondheidszorg met het woord «bevorderen»?

De leden van de G.P.V.-fractie prefereerden de door de Staatscommissie voorgestelde formulering «bescherming van de volksgezondheid» boven die van de Regering omdat de eerste nauwer aansluit bij de door deze leden terzake gewenste taak van de overheid. Zij dachten hierbij in de eerste plaats aan de openbare volksgezondheid, een tegengaan van besmettingsgevaar door middel van de zorg voor deugdelijk drinkwater en door middel van vaccinatie van de bevolking. Bij «bevordering van de volksgezondheid» dachten deze leden veeleer aan de particuliere zorg van de gezondheid. Hoe denken de bewindsleden in het kader van deze bepaling het niveau van de volksgezondheid te verhogen, ook zonder dat concrete bedreigingen van buitenaf daartoe aanleiding zijn?

Artikel 1.21 tweede lid (woongelegenheid)

De leden van de P.v.d.A. konden instemmen met het voorstel van de Regering de bevordering van voldoende woongelegenheid als een overheidstaak in de Grondwet te noemen. Ook zagen zij de samenhang met de paragraaf over bewoonbaarheid. Dit riep bij hen echter de vraag op of de volkshuisvesting niet prioriteit moet krijgen. Voor het scheppen van een welvaarts kader zijn bronnen en een basisniveau van voorzieningen nodig. Die voorzieningen betreffen in hun ogen allereerst huisvesting en daarna bewoonbaarheid en/of volksgezondheid en eerst dan de ontplooiingsmogelijkheden. Het omgekeerde is verdedigbaar als bij bewoonbaarheid en volksgezondheid slechts wordt gedacht aan het scheppen van fysieke minimumvoorwaarden om het leven mogelijk te maken. Aangezien dit ten alle tijde zo is geweest – anders was er immers geen menselijk leven – moeten deze bepalingen dan een veel verdergaande strekking hebben. Dit bracht deze leden er toe art. 21, lid 2 bij voorkeur als een zelfstandig artikel te zien.

Vervolgens dient naar hun mening, de keuze van het woord «bevordering» nader te worden toegelicht. Dit woord houdt een kwalitatieve en een kwantitatieve taakstelling in. De kwalitatieve zal voortdurend in beweging zijn en naar hun mening in toenemende mate raakvlakken vertonen met het leefmilieu en de bewoonbaarheid. Ten aanzien van dit aspect is het woord «bevordering» een juiste keuze. Meer moeite hadden deze leden met het woord «bevordering» ten aanzien van het kwantitatieve facet. Zij vonden, dat het wonen – in de nota «Huur- en Subsidiebeleid» een «merit goed» genoemd – dan toch minstens moet leiden tot een aanspraak voor iedereen, die daarvoor in de termen valt. Dat is waar genoemde nota en de Nota Alleenstaanden en de Nota Bejaardenbeleid 1975 van uitgaan. Ook tegen deze achtergrond lijkt het juister het wonen in een apart artikel te regelen na artikel 1.19. Hierbij zou in verdergaande mate kunnen worden bepaald, dat de kwantitatieve verzorging een overheidstaak is, die slechts in noodgevallen een situatie mag toelaten waarbij onvoldoende wooneenheden ter beschikking staan.

Ook in dit tweede lid kwam het de C.P.N.-fractie paradoxaal voor dat dit kabinet spreekt van «bevordering» terwijl het tegelijkertijd naar de mening van deze leden de sociale woningbouw afbreekt. Kunnen de bewindslieden het begrip 'bevordering' concretiseren?

De Regering spreekt in de toelichting over voldoende woongelegenheden als één der primaire levensbehoeften van de mens. Zou derhalve de zorg voor een goede en constante voedselvoorziening – eveneens een primaire levensbehoefte – niet eveneens in de grondwet genoemd dienen te worden, zo vroegen de leden van de G.P.V.-fractie.

Artikel 1.21 derde lid (ontplooiing)

Leden van de V.V.D.-fractie ontvingen graag een nadere omschrijving van de begrippen «maatschappelijke en culturele ontplooiing» en «vrijtijdsbesteding».

Ook deze bepaling kwam de leden van de C.P.N.-fractie volstrekt overbodig voor. Het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding vereist het beschikbaar stellen van de nodige financiën. Is de Regering hiertoe bereid en – zo ja – hoe denkt zij dit te realiseren?

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of de formulering dat de overheid voorwaarden schept voor de culturele ontplooiing van de mens of althans daarvoor zorg draagt, geen aanleiding kan geven tot de gedachte dat de gehele culturele ontwikkeling en vrijetijdsbesteding van de mens taak van de overheid is. Moet hier geen grens worden aangewezen en kan – indien dit niet mogelijk zou zijn – dit lid niet beter vervallen?

Artikel 1.22 (vorming en opleiding)

De Staatscommissie spreekt over een «voor ieder passende vorming en opleiding», terwijl de Regering – net als in artikel 1.18 eerste lid – spreekt van vorming en opleiding die op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden is afgestemd. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. constateerden ook hier mogelijke spanningen tussen individuele vrijheid en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden. Moet in dit verband gedacht worden aan bijvoorbeeld een numerus fixus en aan de afstemming van vorming en opleiding op de behoeften van bijvoorbeeld de arbeidsmarkt?

Van groot belang achtten deze leden het voorts, het juiste verband te kennen tussen de voorgestelde artikelen 1.22 en 1.23. Wat moet precies onder de begrippen «vorming en opleiding», respectievelijk «onderwijs» worden verstaan? Wil de Regering een duidelijke omschrijving van deze begrippen geven en uitleggen hoe deze artikelen in hun onderling verband moeten worden gelezen? Vallen bijvoorbeeld de vormingsinstituten, de open school en de nog op te richten andere educatieve voorzieningen (educatieve netwerken) onder artikel 1.22 of artikel 1.23? Deze vragen zijn van groot belang, omdat de in artikel 1.23 geregelde vrijheid van richting, inrichting en oprichting en de financiële gelijkstelling niet geldt voor de activiteiten die vallen onder artikel 1.22.

Leden van de fracties van de P.v.d.A. verwezen voor wat betreft hun voorwaarden bij dit artikel naar het voorlopig verslag naar wetsontwerp **13 874**.

De leden behorende tot de C.P.N.-fracties constateerden dat hier ook ten opzichte van vorming en opleiding nadrukkelijk «maatschappelijke behoeften en mogelijkheden» als norm geïntroduceerd worden. Een dergelijk «grondrecht» kan daarmee huns inziens licht een «afknijprecht» voor de Regering gaan worden. Tegen opname van zo'n beperkend artikel zouden zij grote bezwaren hebben.

De voorzitter van de commissie, Van Thijn

De griffier van de commissie, De Beaufort