

Zitting 1975-1976

13 873

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Zoals uit de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Bijl. Hand. II, 1973-1974, 12 944, nr. 2, par. 5) is gebleken, acht de Regering het wenselijk dat bepalingen inzake sociale grondrechten in de Grondwet worden opgenomen. Dit standpunt heeft bij de behandeling van de nota in de Staten-Generaal van verschillende zijden instemming gekregen. Wij hopen dat ook degenen die eerst de concrete redacties van deze bepalingen voor ogen wilden hebben, thans met het standpunt van de regering mee kunnen gaan.

In de nota werd ook reeds uiteengezet, dat naar het oordeel van de Regering de sociale grondrechten in hetzelfde hoofdstuk van de Grondwet dienen te worden geplaatst als de klassieke grondrechten.

Voor de motivering van dit standpunt zij verwezen naar de Nota grondwetsherzieningsbeleid en de daaraan gewijde parlementaire behandeling.¹ Wij volstaan in het algemeen deel van deze memorie met enige algemene beschouwingen over de inhoud van het wetsontwerp, over de vraag of het vorenbedoelde hoofdstuk – het eerste van de herziene Grondwet – moet worden onderverdeeld en over de strekking van de bepalingen van het ontwerp van wet.

Wat de inhoud van het wetsontwerp betreft, merken wij op, dat wij ons in grote lijnen hebben aangesloten bij de voorstellen die de Staatscommissie-Cals/Donner heeft gedaan (Eindrapport, blz. 212-239). De staatscommissie op haar beurt heeft bij haar beraad over de vraag of in de Grondwet sociale grondrechten moeten worden opgenomen en over de inhoud van die bepalingen een belangrijke steun gevonden in de voorstellen die de SER in zijn advies naar aanleiding van de Proeve ter zake deed.² 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, stellen wij in dit wetsontwerp bepalingen voor die met name betrekking hebben op waarborgen voor de arbeidende mens, de bestaanszekerheid van de bevolking, het leefmilieu, de volksgezondheid, de woongelegenheden, de maatschappelijke en culturele ontplooiing en de vorming en opleiding.

In dit ontwerp is voorts een bepaling opgenomen omtrent het recht op bijstand in rechte. De Staatscommissie-Cals/Donner had een bepaling inzake de aanspraak op rechtsbijstand voorgesteld onder de door haar ontworpen

¹ Zie voor de parlementaire behandeling Hand. II, 1974-1975, OCV 9, blz. 382-383, 385-386, 389, 392-394, 398, 401; voorts Hand. II 1974-1975, blz. 2278, 2293-2294, 2302, 2308, 2325-2326, 2334-2335, 2337, 2346, 2401-2402, 2412, 2421, 2437 en 2442, alsmede Hand. I, 1974-1975, blz. 619, 621, 623, 629-631, 635, 639, 641, 643.

² Gepubliceerd in de documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet?», deel 3, blz. 169 e.v.

artikelen inzake de rechtsbedeling. Vanwege het grondrechtelijke karakter van het recht op bijstand in rechte – in de artikelsgewijze toelichting wordt daarop nader ingegaan – hebben wij voor een bepaling daaromtrent een plaats ingeruimd onder de bepalingen, die betrekking hebben op de grondrechten.

De verschillen die de bepalingen uit het onderhavige wetsontwerp vertonen met de door de staatscommissie voorgestelde artikelen zullen in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie worden toegelicht. Artikel 84 van het ontwerp der staatscommissie, betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is in gewijzigde vorm opgenomen onder de bepalingen vervat in het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten.

De voorgestelde bepalingen volgen op die, welke vervat zijn in dat wetsontwerp. De nummering maakt dat duidelijk. Het hoofdstuk Grondrechten in de nieuwe Grondwet wordt afgesloten, zo is de bedoeling, met een bepaling die volgt op het in het onderhavige wetsontwerp vervatte artikel 1.22 inzake de overheidszorg ten aanzien van vorming en opleiding en die meer specifiek op het onderwijs betrekking zal hebben. Aan laatstbedoelde bepaling wordt een afzonderlijk wetsontwerp gewijd.

Bij de keuze omtrent de in de Grondwet vast te leggen sociale grondrechten hebben wij ons laten leiden door de gedachte, dat het de hier genoemde rechten zijn, die in de Nederlandse verhoudingen een bijzonder accent dienen te krijgen. Legt men de voorstellen in het wetsontwerp naast het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dan blijkt dat qua keuze van onderwerpen onze voorstellen in het algemeen minder gedetailleerd zijn. Vele van de in de internationale regelingen voorkomende onderwerpen vindt men echter expliciet of impliciet in onze voorstellen terug.

De in het algemeen wat globalere opzet van onze voorstellen in vergelijking met de internationale regelingen vindt zijn grondslag hierin, dat bij de internationale regelingen tot uitgangspunt is gekozen zo precies mogelijk de verplichtingen van de lidstaten te omschrijven. Een uitgangspunt trouwens, dat bij de voorbereiding van het genoemde Internationaal verdrag niet onbetreden is geweest,¹ en dat ook niet in uiterste consequentie is doorgevoerd (men zie b.v. artikel 9 van het Internationaal verdrag).

De nationale regeling kan echter de nadere uitwerking van de sociale grondrechten in meerdere mate overlaten aan de wetgevende en besturende organen. In Nederland, waar die nadere uitwerking op diverse terreinen reeds in grote mate gerealiseerd is, behoeft de Grondwet niet in detail aan te geven, waaruit die uitwerking zal bestaan.

2. Geen onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten

Uit de voorliggende wetsontwerpen blijkt, dat wij voorstellen de verschillende grondrechten op te nemen in één hoofdstuk van de Grondwet en daarbij dit hoofdstuk Grondrechten niet onder te verdelen in een paragraaf over klassieke, en een paragraaf over sociale grondrechten. Over de mogelijkheid om tot onderverdeling over te gaan spreekt de Raad van State in zijn advies naar aanleiding van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.² De Raad voert als argument ten gunste van een onderverdeling aan dat de betekenis van de sociale grondrechten voor, en hun functie in de rechtsorde zeer sterk van die van de klassieke grondrechten verschillen.

Wij achten een onderverdeling niet wenselijk. Weliswaar wordt gewoonlijk aangenomen, dat er uit dogmatisch oogpunt onderscheidingen aan te brengen zijn tussen de klassieke en de sociale grondrechten. Zo zouden de klassieke grondrechten in het bijzonder de individuele vrijheidssfeer van de burger op het oog hebben; zij zijn meestal geredigeerd als rechtens afdwingbare rechten, al wordt bij de uitwerking van grondrechten

¹ Zie V.N.-document A/2929, hoofdstuk II, par. 13–23.

² Bijl. Hand. II, 1973–1974, 12 944, nr. 6, blz. 7, r.k.

die tot de klassieke plegen te worden gerekend ook wel de instructienorm gebezigd (b.v. artikel 1.7, tweede lid, en artikel 1.10, tweede en derde lid, uit het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten).

De sociale grondrechten zouden met name betrekking hebben op de sociaal-economische en maatschappelijke ontplooiing van de mens en de overheid oproepen tot activiteit in dezen: ze zijn meestal geredigeerd als instructienormen voor de wetgever of voor de overheid in het algemeen. Bij nadere analyse blijkt deze onderscheiding aanvechtbaarder te zijn dan dikwijls wordt aangenomen. Niet alle klassieke grondrechten zijn zo eenduidig en primair tot de vrijheidsidee te herleiden. Ook andere grondslagen spelen een rol, zoals de idee van de gelijkheid van de participatie in de publieke zaak, van de ontplooiing van de individuele persoon. Verschillende van deze grondslagen vormen echter evenzeer van een aantal sociale grondrechten een belangrijk kenmerk.

Is reeds uit dogmatisch oogpunt een onderscheiding tussen klassieke en sociale grondrechten aanvechtbaar, een scheiding van beide categorieën grondrechten door een onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten heeft het bezwaar, dat daardoor uiteen gehaald zou worden wat bij elkaar hoort. Een sprekend voorbeeld daarvan is de onderwijsbepaling.

Het huidige grondwetsartikel inzake het onderwijs bevat de onderwijsvrijheid en betreft tevens de overheidstaken ten aanzien van het onderwijs. In de voorstellen van de Staatscommissie-Cals/Donner werd de bepaling over de onderwijsvrijheid afgesplitst van de overige bepalingen inzake het onderwijs en overgebracht naar het hoofdstuk over de klassieke grondrechten, terwijl de overige bepalingen hun plaats kregen in het hoofdstuk over de sociale grondrechten.

Dit uit elkaar halen van de bepalingen over het onderwijs wordt voorkomen wanneer klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk, zonder nadere onderverdeling, worden ondergebracht. Daarmee wordt bereikt dat het verband tussen de bepaling omtrent de subsidiëring van het onderwijs en die omtrent de onderwijsvrijheid behouden blijft. Beide bepalingen horen immers bij elkaar. Voor grote groepen van de bevolking kon de vrijheid om onderwijs te geven eerst recht materiële betekenis krijgen toen deze vrijheid werd aangevuld met de bepaling omtrent de subsidiëring.

Een ander voorbeeld vormt de in dit wetsontwerp vervatte bepaling omtrent de bijstand in rechte, artikel 1.17. Die bepaling bevat een vrijheidsrechtelijk element, dat gelegen is in het recht van een ieder om niet verhinderd te worden zich in rechte te doen bijstaan. Dit element is geformuleerd als een afdwingbaar recht. De bepaling bevat ook een sociaal-grondrechtelijk element, nl. de waarborg dat iemand niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van rechtsbijstand verstoken blijft. Dit laatste element is geformuleerd als een instructienorm. Een onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten zou ertoe leiden dat de scheidslijn dwars door de bepaling heen moet worden getrokken.

Voor de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner is kennelijk voor het apart plaatsen van de bepalingen inzake de sociale grondrechten mede van invloed geweest de omstandigheid, dat naar het oordeel van de commissie voor wat betreft de klassieke grondrechten derdenwerking moet worden afgewezen (Tweede rapport, blz. 42-43), doch dat men in sommige gevallen bij de sociale grondrechten van een zekere derdenwerking kan spreken (Eindrapport, blz. 216). In par. 5 van het algemeen gedeelte van de toelichting bij het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten wordt op de horizontale werking van grondrechten ingegaan. Wij mogen voor een nadere beschouwing hieromtrent daarnaar verwijzen. Naar ons oordeel is in de werking van grondrechten in de verhoudingen tussen burgers onderling geen argument gelegen om voor te stellen het hoofdstuk Grondrechten onder te verdelen. Grondrechten kunnen op uiteenlopende wijzen en ook in meer en minder ver gaande mate in de horizontale verhoudingen doorwerken. Hier een duidelijke scheidslijn aanbrengeen tussen klassieke en sociale

grondrechten zou in hoge mate arbitrair zijn. Bovendien zou de rechtsontwikkeling op het stuk van de horizontale werking zich wellicht van die scheidslijn weinig aantrekken.

De door de staatscommissie gevolgde benadering van de kwestie van de horizontale werking van grondrechten is medebepalend geweest voor haar opvatting dat de door haar ontworpen bepaling omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 84) onder de sociale grondrechten moest worden geplaatst. Daardoor wordt, aldus de commissie, bereikt dat deze bepaling ook gericht is op de bescherming van de privacy tegenover derden (Eindrapport blz. 237). Nu wij ten aanzien van de horizontale werking van grondrechten een genuanceerd standpunt huldigen en geen aanleiding zien om uit hoofde van die werking een scheiding tussen klassieke en sociale grondrechten aan te brengen, behoeft de bepaling omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet bij de sociale grondrechten ingedeeld te blijven en kan zij geplaatst worden waar zij beter past, nl. in de context van andere bepalingen die betrekking hebben op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals het huisrecht en het briefgeheim. Voor een nadere beschouwing mogen wij verwijzen naar de artikelsgewijze toelichting bij het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten (artikel 1.10).

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

In diezelfde nota constateerde de Regering een nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten, hetgeen haar tot de conclusie bracht, dat de bepalingen over klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk van de nieuwe Grondwet moeten worden ondergebracht. Het ligt in de lijn van dat betoog dat thans ook niet wordt voorgesteld dat hoofdstuk onder te verdelen. Het zou aan de geschetste nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten tekort doen, indien tot onderverdeling zou worden overgegaan.

3. De rechtswerking van de bepalingen uit het wetsontwerp

Het merendeel van de bepalingen bevat een opdracht aan de wetgever tot regeling, dan wel een opdracht aan de overheid tot het uitoefenen van zorg, tot het treffen van maatregelen, tot het scheppen van voorwaarden of tot bevordering van een wenselijk geachte situatie.

Waar in het onderhavige wetsontwerp sprake is van opdrachten aan de wetgever, is beoogd aan te geven, dat de wetgever niet voor het gehele terrein uitputtend voorzieningen behoeft te treffen. Hij heeft een grote vrijheid te beslissen in welke mate en in welk tempo hij op dat terrein wetgevend wil optreden. Verder laten de betreffende artikelen van het ontwerp bestaande bevoegdheden van lagere overheden op dit terrein regelend op te treden, onverlet, mits deze daarbij niet met een hogere regeling in strijd komen. Verwezen zij ook naar hetgeen wordt opgemerkt in par. 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake klassieke grondrechten.

Waar sprake is van een opdracht aan de overheid is daarmee niet alleen de centrale overheid bedoeld, maar ook de lagere overheid. Voorts laat deze formulering het aan het inzicht van de overheden over om te bepalen of zij

de aan haar verstrekte opdracht willen uitvoeren door middel van het treffen van bestuurlijke maatregelen dan wel door regelgeving, of door een samenstel van beide. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat weliswaar het begrip «overheid» op zich zelf gezien mede de rechterlijke macht omvat, maar dat in de onderhavige bepalingen, die zich richten tot de regelgevende of besturende organen van de overheid, voor de rechterlijke macht geen taken zijn weggelegd. Wel zal de rechter besluiten van lagere lichamen kunnen toetsen aan de grondwettelijke bepalingen inzake sociale grondrechten. In de praktijk echter zal hij bij deze toetsing niet gemakkelijk tot de conclusie kunnen komen, dat het betreffende besluit onverbindend is wegens strijd met deze grondwettelijke bepalingen. De ruime beleidsmarge, die deze bepalingen inhouden voor de wetgevende en besturende organen –waarover nader hieronder –, maakt dat zij zich niet of nauwelijks tot toetsingscriterium lenen. Het moet wel een zeer uitzonderlijk geval zijn, wil de rechter tot de slotsom kunnen komen, dat het hem voorgelegde besluit van een lager lichaam onverbindend is wegens strijd met een der bepalingen inzake sociale grondrechten. Wij achten dan ook de mogelijkheid dat zulk een geval zich zal voordoen, vrijwel een theoretische.

In de redacties waarbij opdrachten worden gegeven aan de wetgever of de overheid is een ruime beleidsmarge vervat voor de tot regeling of zorg geroepen organen. Die beleidsmarge ligt met name hierin dat de mate en de snelheid van verwezenlijking van de in de bepalingen verwoorde belangen aan het inzicht van het betrokken overheidsorgaan wordt overgelaten. Dat kan ook moeilijk anders, want de sociaal-economische mogelijkheden in ons land zijn niet onbeperkt. Daarbij komt de omstandigheid waarop de Raad van State in zijn advies naar aanleiding van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid³ terecht wijst, namelijk dat de realisering van een sociaal grondrecht in niet geringe mate afhankelijk is van factoren die niet of slechts zeer ten dele door de nationale overheid kunnen worden beheerst. In de praktijk betekent de beperktheid van de materiële mogelijkheden dat er, voor zover het in de macht ligt van de overheid, prioriteiten moeten worden gesteld. De in de onderhavige bepalingen verwoorde belangen moeten soms tegen andere belangen die de overheid dient te behartigen, worden afgewogen.

Ook zal het voorkomen dat de in de bepalingen vervatte belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. De Grondwet spreekt er zich niet over uit welk belang in het concrete geval zal prevaleren. Dat zulk een situatie zich kan voordoen behoeft niet alleen een gevolg te zijn van de beperktheid van de beschikbare financiële middelen. Terecht merkt de Raad van State op, dat onder omstandigheden realisering van het ene sociale grondrecht ten koste kan gaan van realisering van het andere, waarbij de Raad als voorbeeld noemt de bepaling omtrent de zorg voor voldoende werkgelegenheid enerzijds en die over de zorg voor het milieu en de volksgezondheid anderzijds.

Uit de formulering van de bepalingen inzake sociale grondrechten blijkt, dat zij het rechtskarakter allesbehalve ontberen. Zou men daartegen aanvoeren dat diverse van die sociale grondrechten reeds in de bestaande wetgeving zijn geconcretiseerd, zo kan met het betoog van de SER in zijn advies naar aanleiding van de Proeve worden ingestemd, dat door hun opneming in de Grondwet die reeds bestaande wetgeving op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking wordt beschermd. Vervolgens betekent het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet het scheppen van een plicht voor de overheid zodanige voorzieningen te treffen, dat de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten beogen aan de burger te verzekeren. Voorts stimuleren de bepalingen inzake de sociale grondrechten tot het in het leven roepen van nieuwe voorzieningen, waaruit rechten voor de burger kunnen voortvloeien.

³ Bijlage Handelingen II, 1973–1974, 12 944, nr. 6, blz. 7 r.k.

Ook vormen de bepalingen een uitgangspunt voor de gedachtenwisseling tussen de vertegenwoordigende lichamen en de Regering over de mate en het tempo waarin, en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende grondwetsartikelen. Zij geven een zodanig uitgangspunt ook aan groeperingen en individuen in de samenleving die bij de overheid aandringen op de totstandbrenging van de voor de realisering van een sociaal recht nodige voorzieningen. De overheid die gaat stilzitten, voorzieningen op de lange baan schuift of van het betreffende onderwerp slechts een onbetekenend gedeelte regelt, kan het verwijt treffen dat zij de grondwettelijke opdracht niet uitvoert.

ARTIKELEN

Artikel II

Artikel 1.17

Artikel 1.17 (artikel 86, derde lid staatscommissie). De staatscommissie heeft onder de door haar ontworpen bepalingen van het hoofdstuk Rechtsbedeling, ook een bepaling opgenomen over het recht op rechtsbijstand. In dit wetsontwerp is voor een bepaling omtrent het recht op rechtsbijstand een plaats ingeruimd onder de grondrechten. Wij beschouwen dit recht namelijk als een grondrecht. Dit karakter van het recht op rechtsbijstand komt ook tot uitdrukking in artikel 6 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in artikel 14 van het Internationale verdrag, inzake burgerrechten en politieke rechten.

Hier is een bepaling aan de orde die de trekken vertoont van een klassiek grondrecht, maar ook van een sociaal grondrecht. De burger behoort in rechte, met name als zijn persoonlijke vrijheid in het geding is, zich verzekerd te weten van de mogelijkheid tot het invoeren van bijstand. Hem mag niet worden geweigerd zich te laten bijstaan. Dit is het element van klassiek grondrecht in de bepaling. Ook dient te worden gewaarborgd dat hij niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van deze bijstand verstoken blijft. Daarin komt het element van sociaal grondrecht tot uiting.

Het *eerste lid* waarborgt het recht van een ieder die betrokken is in een rechtsgeding, om zich te doen bijstaan in dat geding. Ten einde buiten twijfel te stellen dat deze waarborg ook geldt voor het administratief beroep, is het administratief beroep uitdrukkelijk in de bepaling vermeld. Waar artikel 86, derde lid, van het ontwerp der staatscommissie het heeft over een «aanspraak op rechtsbijstand» die een ieder zou hebben, is in dit wetsontwerp sprake van een recht van een ieder om zich te doen bijstaan *in rechte en in administratief beroep*. Met deze woorden wordt beoogd het recht zich te doen uitstrekken niet alleen over civiele procedures voor de gewone rechter, maar over elke procedure die strekt tot beslechting van rechtsgeschillen, over de straf- en tuchtrechtspraak en over procedures van administratieve rechtspraak en van administratief beroep. Bijstand buiten rechte valt hier dus niet onder. Onzekerheid bestaat daarover in de redactie van het door de staatscommissie voorgestelde artikel, waarin sprake is van «rechtsbijstand» zonder nadere aanduiding. Het zou te ver gaan een grondwettelijk recht op rechtsbijstand ook te laten gelden op het terrein van de advisering en bijstand buiten proces. Dat was ook niet de bedoeling van de staatscommissie. Zij sprak immers als haar oordeel uit, dat de burger in staat dient te worden gesteld zijn rechten met deskundige hulp geldend te maken *voor de rechter* (blz. 261 Eindrapport; cursivering van ons). De thans voorgestelde bepaling sluit niet uit dat ook in gevallen buiten rechte een recht op juridische bijstand wordt erkend. De Grondwet evenwel spreekt zich over een recht op bijstand in die gevallen niet uit. Zij laat de ontwikkeling te dezer zake open.

De voorgestelde bepaling van het eerste lid bevat geen beperking. Het komt ons ongewenst en onnodig voor de mogelijkheid van het stellen van beperkingen op het recht om zich in rechte of in administratief beroep te

doen bijstaan, open te houden. Dit betekent niet dat er geen regels van procedurele aard kunnen worden gesteld, zoals regels die voor het optreden als raadsman in bepaalde procedures een bepaalde hoedanigheid vereisen, of die verlangen dat de raadsman schriftelijk gemachtigd is. Het spreekt vanzelf dat regels van procedurele aard niet tot gevolg mogen hebben dat in feite iemand verhinderd wordt zich in rechte of in administratief beroep te doen bijstaan.

Het *tweede lid* bevat wat hierboven genoemd is het element van sociaal grondrecht van de bepaling inzake de rechtsbijstand. Het gaat hier om de vraag, hoe aan degenen die rechtshulp, in en buiten proces, individueel niet (volledig) kunnen betalen, toch die hulp wordt verschaft.

Het voorstel van de staatscommissie heeft een andere formulering dan in dit wetsontwerp is gekozen. In het voorstel van de commissie moet de wet de gevallen regelen waarin rechtsbijstand kosteloos wordt verleend. Het is echter in de praktijk niet zo, dat de rechtshulp *kosteloos wordt verleend*. Voor de minder draagkrachtigen zijn aan het verkrijgen van rechtsbijstand geen of weinig kosten verbonden, maar de advocaten die die bijstand verlenen – en om dat «verlenen» gaat het in het voorstel van de staatscommissie – krijgen wel een vergoeding van staatswege. Men zou dan ook eerder kunnen spreken van het *kosteloos verkrijgen* van rechtsbijstand, ware het niet, dat, indien zulk een formulering gekozen werd in de onderhavige bepaling, toekomstige ontwikkelingen zouden kunnen worden uitgesloten. Bij een volksverzekering op het stuk van de rechtsbijstand bij voorbeeld – een mogelijkheid welke thans niet actueel is doch die niet door de grondwetgever mag worden afgesneden – waarvoor premie zou moeten worden betaald, zou er geen sprake zijn van het kosteloos verkrijgen van rechtsbijstand.

Wij hebben daarom voor het tweede lid een redactie gekozen die op dit gebied, dat sterk in ontwikkeling is, alle mogelijkheden openlaat.

Artikel 1.18

Artikel 1.18 (artikel 80 staatscommissie). Evenals zulks bij het door de staatscommissie ontworpen artikel 80 het geval is, wordt met het onderhavige artikel beoogt hen die arbeid verrichten met een aantal essentiële waarborgen te omringen. Daarbij zijn wij op onderdelen afgeweken van het voorstel der staatscommissie, welke afwijkingen hieronder nader zullen worden toegelicht.

In het onderhavige artikel zijn als elementen van het recht op arbeid opgenomen de zorg voor de werkgelegenheid en voor de mogelijkheid voor een ieder om door arbeid in zijn onderhoud te voorzien, alsmede de waarborging van de rechtspositie van werknemers.

De eerste zin van het *eerste lid* bevat een bepaling omtrent de werkgelegenheid. Daarin wordt de werkgelegenheidspolitiek genoemd als «voorwerp van zorg» der overheid. Met deze formulering is aangesloten bij de thans in artikel 208 der Grondwet gebezigde terminologie. Zij doet wellicht enigszins ouderwets aan, doch zij brengt precies tot uitdrukking hetgeen te dezen van de overheid wordt gevergd. Het object van deze zorg is geformuleerd als «bevordering van voldoende werkgelegenheid». Dit betekent niet, dat de overheid zonder meer gehouden zou zijn zelf werkgelegenheid te scheppen; een doeltreffende werkgelegenheidspolitiek kan evenzeer inhouden, dat de overheid door haar budgettaire of monetaire politiek, door belastingfaciliteiten of andere stimulerende maatregelen de werkgelegenheid in de private sector bevordert. Voorts valt te denken aan planologische maatregelen die mede ten doel hebben de werkgelegenheid over het land te spreiden. Te dezer zake kan de Grondwet geen concrete richtlijnen geven.

De tweede zin van het eerste lid handelt over de zorg van de overheid het iedereen mogelijk te maken in zijn onderhoud te voorzien door arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden. Het betreft hier arbeid die afgestemd is op iemands persoonlijke aan-

leg en capaciteiten, dus arbeid waarin hij tot ontplooiing kan komen. Tevens moet de arbeid afgestemd zijn op de behoeften en mogelijkheden van de samenleving.

Wij hebben in het wetsontwerp deze instructienorm opgenomen in plaats van het voorstel dat de staatscommissie gedaan heeft, nl. tot opneming in de Grondwet van een subjectief recht op vrije keuze van arbeid behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld (artikel 80, derde lid, staatscommissie). Naar onze mening is een erkenning van het recht op vrije beroepskeuze zonder tegelijk een erkenning van het recht op vrije beroepsuitoefening – zoals de staatscommissie beoogt – vrijwel zonder zin, aangezien de grens tussen beroepskeuze en beroepsuitoefening niet scherp te trekken is. Een soms zeer ingrijpende ordening op het stuk van de beroepskeuze en de beroepsuitoefening zal in vele gevallen nodig blijven. Het zou daarom te ver gaan in de Grondwet een vrijheid van beroepskeuze – inclusief beroepsuitoefening – op te nemen. Aan opneming in de Grondwet van een instructienorm, zoals geformuleerd in de tweede zin van artikel 1.18, geven wij daarom de voorkeur. Nu er geen recht op vrije keuze van arbeid in het ontwerp is opgenomen, behoeft additioneel artikel XII uit het ontwerp der staatscommissie niet te worden overgenomen. Dat additionele artikel beoogde voor de inwerkingtreding van de bepaling omtrent het recht op vrije keuze van arbeid een overgangsperiode te scheppen waarin de wetgever in de gelegenheid zou zijn de nodige regelingen te treffen.

Het *tweede lid* is qua redactie wat meer gecomprimeerd dan artikel 80, tweede lid, van het ontwerp der staatscommissie.

De bepaling draagt de wetgever op ten aanzien van werknemers regels te stellen omtrent de rechtspositie, de arbeidsbescherming en medezeggenschap.

Wij merken op, dat wij voornemens zijn aan de rechtstoestand van ambtenaren een aparte bepaling te wijden in het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur», zoals ook het geval is in de voorstellen van de staatscommissie. Die bepaling is op te vatten als *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.18, tweede lid. In verband hiermee wordt ervan uitgegaan, dat artikel 1.18, tweede lid, niet van toepassing is op het overheidspersoneel.

Het staatscommissievoorstel spreekt van «hen die arbeid verrichten», het onderhavige ontwerp van «werknemers». Deze wijziging is aangebracht omdat in het spraakgebruik bij wettelijke regeling van de rechtspositie etc. in de eerste plaats gedacht wordt aan arbeid in dienstverband.

Zou men bij voorbeeld het begrip «rechtspositie» ook willen betrekken op zelfstandige ondernemers en beoefenaren van vrije beroepen, dan krijgt het begrip in dat kader wel een andere betekenis dan wanneer het gaat om de rechtspositie van werknemers. Bij de rechtspositie van degenen die arbeid in dienstverband verrichten gaat het b.v. om regelingen met betrekking tot het loon, de werk- en rusttijden, enz., regelingen die zich niet zonder meer laten transponeren op de positie van zelfstandigen. Wel zouden b.v. de algemene ouderdoms- en weduwen- en wezenpensioenvoorzieningen, die ook voor zelfstandigen gelden, tot hun «rechtspositie» kunnen worden gerekend, maar deze voorzieningen vallen reeds onder het begrip «sociale zekerheid», waaraan in dit ontwerp een aparte bepaling is gewijd.

Ook uit de toelichting van de staatscommissie blijkt dat zij het oog heeft gehad op werknemers. Overigens verzet de bepaling zich er niet tegen dat de wetgever regels stelt omtrent onderwerpen in deze bepaling genoemd ten aanzien van hen die buiten dienstverband arbeid verrichten.

Voor een belangrijk deel is de opdracht aan de wetgever tot regeling van de rechtspositie van werknemers en van de arbeidsbescherming een bevestiging van hetgeen reeds in de wetgeving is gerealiseerd. In hoeverre het noodzakelijk is, dat deze bestaande wetgeving wordt uitgebreid, kan niet door middel van een grondwetsartikel worden uitgemaakt; dit is afhankelijk van de ter zake gevoelde behoeften. In overeenstemming hiermee bevat de voorgestelde bepaling niet een opdracht tot het treffen van een wettelijke re-

geling, welke elk rechtspositioneel element omvat: daar waar een regeling niet in een behoefte voorziet, kan zij gevoelig achterwege blijven.

In het tweede lid wordt vervolgens een wettelijke regeling geëist omtrent medezeggenschap van werknemers.

Het SER-advies spreekt van «medezeggenschap in maatschappelijke verhoudingen». Deze formulering zouden wij niet willen overnemen. De indruk zou kunnen worden gewekt, dat thans reeds aan de eis van medezeggenschap is voldaan door het enkele feit, dat werknemers zijn opgenomen in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Dit is uiteraard niet de bedoeling, zomin van de SER als van ons. De rechtsontwikkeling wijst mede in de richting van medezeggenschap binnen het concrete werkverband, bij voorbeeld door middel van ondernemingsraden e.d. Deze rechtsontwikkeling is reeds thans zodanig geworteld in het rechtsbewustzijn, dat een grondwettelijke verankering op haar plaats is.

De wijze waarop en de mate waarin de medezeggenschap gerealiseerd dient te worden, dienen in de Grondwet te worden opengelaten. Zo zal in bepaalde gevallen medezeggenschap door middel van een inbreng in een toporgaan in de rede liggen, terwijl in andere gevallen medezeggenschap aan de voet de voorkeur verdient. Ook de aard van de medezeggenschap zal van geval tot geval uiteen kunnen lopen. Het woord «aanspraken», dat de staatscommissie bij «medezeggenschap» gebruikt, hebben wij niet overgenomen. «Aanspraak» heeft de klank van een directe aanspraak, terwijl wij aan de wetgever willen overlaten of hij de medezeggenschap direct of middels organen wil laten verlopen.

Aan de wetgever laat de bepaling, overeenkomstig hetgeen in par. 3 van het algemeen gedeelte van deze memorie is gezegd, beleidsruimte. De wettelijke regeling van de medezeggenschap zal b.v. kunnen inhouden, dat de medezeggenschap door middel van ondernemingsraden wordt gerealiseerd bij ondernemingen met meer dan een bepaald aantal werknemers, zoals onder de huidige wetgeving het geval is. Ook kan de wettelijke regeling de uitoefening van de medezeggenschap aan bepaalde regels binden. Zulks dient niet begrepen te worden als een beperking van een grondwettelijk recht. Het betreft hier niet een door de Grondwet zelf rechtstreeks toegekend recht – zoals bij voorbeeld het verenigingsrecht – maar de bepaling legt de wetgever de plicht op ter zake regelen te stellen. Eerst door een wettelijke regeling kan de medezeggenschap worden geconcretiseerd.

In dit ontwerp is het voorstel van de staatscommissie, volgens hetwelk de wetgever de opdracht zou krijgen tot regeling van de uitoefening van het stakingsrecht, niet overgenomen. Dat betekent niet dat de regering de stakingsvrijheid niet erkend zou willen zien. Haar visie ten aanzien hiervan blijkt uit haar voornemen tot ratificatie van het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Iets anders is of de Grondwet de opdracht aan de wetgever zou moeten bevatten om wettelijke bepalingen te maken ten aanzien van de vrijheid van werkstaking. De regering zou het aan de prudentie van de wetgever willen overlaten of deze, regelend de rechtspositie waarvan in dit artikellid sprake is, ook tot regeling wil komen van de werkstaking. Zij acht het niet wenselijk door de Grondwet aan de wetgever een regeling op dit terrein dwingend te laten voorschrijven.

Artikel 1.19

Artikel 1.19 (artikel 81 staatscommissie). Met dit artikel wordt beoogd enige hoofdlijnen van het sociale beleid in de Grondwet vast te leggen. Het artikel correspondeert met de artikelen *c* en *d* alsmede, voor zoveel betreft de onderwerpen vermeld in het eerste lid, met het preambulaire artikel uit het advies van de SER. De tekst van de bepaling wijkt op een enkel onderdeel af van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 81.

Uit een oogpunt van eenheid in terminologie wordt in het eerste lid de formule «voorwerp van zorg der overheid» gebruikt. Het lijkt dan juister om die overheidszorg te doen slaan op de bestaanszekerheid zelf en niet slechts op

de verhoging daarvan. Daarom komen de woorden «verhoging van», zoals vervat in de door de staatscommissie ontworpen bepaling, niet meer voor. Voorts is in het tweede lid «regelt» gewijzigd in «stelt regels omtrent». Naar strekking stemt het artikel overeen met artikel 81 van het ontwerp der staatscommissie.

Het *eerste lid* draagt de overheid op een politiek te voeren, welke is gericht op het waarborgen van de bestaanszekerheid der bevolking en op spreiding van welvaart. De term «bestaanszekerheid» bestrijkt een ruimer terrein dan de in het tweede en derde lid genoemde sociale zekerheid en bijstand: onder de zorg voor de bestaanszekerheid kan ook worden begrepen bij voorbeeld het beleid met betrekking tot vaststelling van een minimumloon alsmede het algemene economische beleid.

Artikel *a* van het voorstel van de SER spreekt van «evenwichtige inkomensverhoudingen». Wij hebben de voorkeur gegeven aan de term «spreiding van welvaart», omdat die een ruimere doelstelling uitdrukt.

Een op welvaartsspreiding gericht beleid houdt in, dat er zorg voor moet worden gedragen, dat niemand van de algemene welvaart verstoken blijft. Een van de wijzen waarop zulks kan worden nagestreefd is het bevorderen van evenwichtige inkomensverhoudingen.

Het *tweede lid* geeft de wetgever de opdracht om op het terrein van de sociale zekerheid regelend op te treden. Uit een oogpunt van eenheid van terminologie in dit wetsontwerp is deze opdracht vervat in de woorden «De wet stelt regels omtrent. . . .» in plaats van het door de staatscommissie voorgestelde «De wet regelt. . . .». Deze opdracht houdt een bevestiging in van hetgeen thans reeds op dit terrein is gerealiseerd, doch verwijst tevens naar de toekomst: de wetgever zal zich dienen te beraden over een verdere ontwikkeling van het sociale verzekeringsstelsel. De verwezenlijking van de hieromtrent bestaande opvattingen zal door de voorgestelde bepaling worden geschraagd.

Het is overigens naar ons oordeel niet wenselijk in de Grondwet het recht op sociale zekerheid nader te specificeren. In het voorstel van de SER (artikel *c*) wordt met zoveel woorden aangegeven, dat onder de wettelijke regels ter bevordering van de sociale zekerheid begrepen dienen te worden geacht voorzieningen ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid alsmede voorzieningen ter zake van de kosten van geneeskundige verzorging. Deze voorbeelden kunnen echter met andere worden aangevuld. Zodra men gevallen gaat aangeven, waarin aanspraken op sociale zekerheid dienen te bestaan, dreigt het gevaar, dat de opsomming willekeurig is en te zeer het karakter krijgt van een politiek program. Het verdient dan ook de voorkeur aan de ontwikkeling over te laten, op welke wijze het begrip «sociale zekerheid» nader wordt uitgewerkt.

Het *derde lid* van het onderhavige artikel strekt mede ter vervanging van het bestaande artikel 209 der Grondwet. In dat artikel wordt het armbestuur aan de aanhoudende zorg der regering toevertrouwd. Deze bepaling draagt het stempel van een voorbijgaande periode. De op de grondslag van artikel 209 der Grondwet tot stand gekomen Armenwet is in 1963 goeddeels vervangen door de op geheel andere beginselen stoelende Algemene Bijstandswet. Armezorg van overheidswege als subsidiaire hulpverlening naast de particuliere charitas heeft plaatsgemaakt voor de regeling in de Algemene Bijstandswet, volgens welke aan iedere Nederlander, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, bijstand wordt verleend (artikel 1). Deze gewijzigde opzet dient in de Grondwet zijn neerslag te krijgen. Zulks kan geschieden door het hierboven omschreven individuele recht op bijstand grondwettelijk vast te leggen, onder opdracht aan de wetgever dit recht nader te regelen. De door de staatscommissie ontworpen bepaling spreekt van «Nederlanders. . . die niet in *hun* be-

staan kunnen voorzien». Op het voetspoor van artikel 1 van de Algemene Bijstandswet wordt in dit wetsontwerp de meer objectieve formulering voorgesteld: «Nederlanders. . . die niet in *het* bestaan kunnen voorzien».

Overeenkomstig de Algemene Bijstandswet wordt het recht uitsluitend aan Nederlanders gegarandeerd. De Algemene Bijstandswet wijkt in dit opzicht af van de wetgeving op het stuk van de volksverzekeringen (de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) en van de wetgeving op het stuk van de verzekeringen voor loontrekkenden (de Ziektewet, de Ziekenfondswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet en de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden). In deze wetten speelt de nationaliteit geen primaire rol; in plaats daarvan wordt het recht op uitkeringen of voorzieningen van andere criteria afhankelijk gesteld. *Met betrekking tot het recht op bijstand daarentegen kan de nationaliteit als criterium niet zonder meer worden gemist; in ieder geval zal de Grondwet thans bezwaarlijk verder kunnen gaan dan de Algemene Bijstandswet. Daarbij blijft de mogelijkheid open van bijstandsverlening aan niet-Nederlanders (vergelijk artikel 84 Algemene Bijstandswet). De voorgestelde grondwetsbepaling bevat te dezer zake geen garantie; de wetgever zal echter verderstreckende voorzieningen in het leven kunnen roepen. Dit zelfde geldt voor het criterium, dat de Nederlander hier te lande moet verblijven, wil hij een recht op bijstand geldend kunnen maken. Voor in het buitenland verblijvende Nederlanders bevat de Algemene Bijstandswet in de artikelen 82 en 82a een facultatieve voorziening. Ook indien deze voorziening eventueel zou worden omgezet in een plicht tot bijstandsverlening, zou zulks zich zeer wel met de voorgestelde grondwetsbepaling verdragen.*

Artikel 1.20

Artikel 1.20 (artikel 82, aanhef, staatscommissie). Artikel 82, aanhef, van het ontwerp der staatscommissie luidt: «De overheid draagt zorg voor de leefbaarheid van het land. . .». In verband met het belang dat de zorg voor het milieu in toenemende mate gekregen heeft wordt in bijgaand ontwerp, ten einde dit belang goed te doen uitkomen, aan de zorg voor het milieu een aparte bepaling gewijd. In plaats van de ietwat vage term «leefbaarheid van het land» hebben wij gekozen voor de formulering «bescherming en verbetering van het leefmilieu».

Met die zorg voor het milieu wordt bedoeld op die maatregelen, die in de meest ruime zin tot de milieubescherming kunnen worden gerekend. Er is op dit terrein reeds wetgevende arbeid verricht of in voorbereiding. In vele sterk geïndustrialiseerde landen breekt in toenemende mate het besef door, dat gevaar bestaat voor versterking van de condities, waaronder menselijk leven zich kan ontplooiën. Daarbij dient bij de zorg voor het milieu niet alleen te worden gedacht in termen van bestrijding van verontreiniging van de omgeving. Niet alleen de techniek en de industriële produktie, maar ook de bevolkingstoename door natuurlijke aanwas en migratie, de verstedelijking en zovele andere maatschappelijke factoren beïnvloeden rechtstreeks de leefmogelijkheden in het land. Ook planologische maatregelen zullen daarom mede met het oog op de bescherming en verbetering van het leefmilieu moeten worden opgesteld.

In de bepaling is voorts sprake van de zorg voor de bewoonbaarheid van het land. Daarbij wordt mede bedoeld op de waterstaatszorg voor de verdediging van het land tegen het water. Gezien de geografische ligging en gesteldheid van ons land en gezien onze historie is dit een fundamenteel punt van overheidszorg.

De zorg voor de bewoonbaarheid van het land kan overigens in strijd komen met de zorg voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu en omgekeerd. De aanleg van een waterkering met het oog op de bewoonbaarheid van het land, kan worden ervaren als een bedreiging van het leefmilieu ter plaatse. Hier is een voorbeeld van de stelling uit het algemeen deel van deze toelichting, dat de belangen, verwoord in de bepalingen over sociale grondrechten soms tegen elkaar moeten worden afgewogen. De keuze, wel-

ke van die belangen in het concrete geval de voorrang zal krijgen, is aan de verantwoordelijke politieke organen. De Grondwet zelf spreekt zich er niet over uit.

Artikel 1.21

Artikel 1.21 (artikel 82, slot eerste volzin, en tweede volzin, staatscommissie). Op de zorg voor de leefbaarheid van het land, voorkomend in artikel 82, aanhef, van het ontwerp der staatscommissie, heeft het voorgaande artikel betrekking. Aan de overige onderwerpen uit artikel 82 van het ontwerp der staatscommissie is artikel 1.21 gewijd. Enkele elementen zijn daaraan toegevoegd, waarover in het vervolg nader. Het artikel is verder ter verduidelijking verdeeld in leden.

Het *eerste lid* behandelt de overheidszorg op het terrein van de volksgezondheid. Waar de staatscommissie in dit verband spreekt van «bescherming» van de volksgezondheid, achten wij het wenselijker te spreken van «bevordering» van de volksgezondheid. Onder «bevordering» is «bescherming» begrepen. Bij «bescherming» denkt men aan bescherming tegen dreigende gevaren. Het woord heeft voorts de klank van handhaving van een reeds bestaande natuurlijke of verworven toestand. «Bevordering» duidt daarnaast ook op voorzieningen ter verhoging van het niveau van de volksgezondheid, ook zonder dat concrete bedreigingen van buitenaf daartoe aanleiding zijn.

De bevordering van de volksgezondheid behoort tot de onderwerpen, die reeds lang een belangrijke plaats innemen in het overheidsbeleid. Daarom is voor deze tak van overheidszorg een plaats ingeruimd onder de voorgestelde bepalingen.

Het *tweede lid* is gewijd aan de overheidszorg voor de woongelegenheid. Dit element komt niet in het ontwerp van de staatscommissie voor. Wel wordt de huisvesting genoemd in het preambulaire artikel a in het SER-advies naar aanleiding van de Proeve. Deze tak van overheidszorg is van zo'n belangrijke betekenis dat hij verdient opgenomen te worden onder de bepalingen over de sociale grondrechten. De zorg voor voldoende woongelegenheid is immers te zien als een taak ter bevrediging van een der primaire levensbehoeften van de mens. De overheidszorg voor de woningvoorziening is reeds van oude datum en de behoefte aan deze zorg, die zich ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog nog verder heeft ontwikkeld, is van blijvende aard.

Onder «voldoende woongelegenheid» is niet alleen te verstaan een voldoende aantal woningen. De term heeft mede betrekking op het volume, de kwaliteit, de veiligheid, de gezondheid etc. van de woningen.

In het *derde lid* wordt aan de overheid de opdracht gegeven voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Het ontwerp van de staatscommissie heeft geen aandacht gewijd aan de zorg voor de maatschappelijke ontplooiing. Daaronder is te verstaan de zorg om de relaties van mens tot mens, in gezin, werk en samenleving, zo goed mogelijk te laten functioneren, de zorg derhalve voor het maatschappelijk welzijn van de mens. Te denken valt hierbij aan het buurt- en wijkwerk, de bejaardenzorg, de gezinszorg, de zorg ten aanzien van buitenlandse werknemers. Ook van dit terrein kan gezegd worden dat er fundamentele taken voor de overheid liggen. In dat licht bezien hoort de zorg voor de maatschappelijke ontplooiing van de mens onder de bepalingen over sociale grondrechten thuis.

De vrije tijd heeft zich gaandeweg ontwikkeld tot een belangrijk element in de samenleving. Daarin vinden velen de gelegenheid voor persoonlijke ontplooiing op allerlei terreinen. Ook de zorg voor de culturele ontplooiing is een overheidstaak van betekenis geworden. Als complement van artikel 1.18, waarin de werksfeer wordt behandeld, dient een bepaling over vrije tijd en over culturele ontplooiing in de Grondwet niet te ontbreken. Het spreekt

vanzelf dat ieder zelf behoort te kunnen beslissen, hoe hij zijn vrije tijd wil besteden en aan welke cultuuruitingen hij wil deelnemen. Deze beslissing kan echter eerst op bevredigende wijze worden genomen, indien adequate keuzemogelijkheden bestaan. De overheid dient de voorwaarden daarvoor te scheppen.

In verband hiermee valt mede te denken aan planologische maatregelen, zoals het ontsluiten of behouden van bepaalde gebieden ten behoeve van recreatieve doeleinden. Ook de bevordering van de kunst maakt een belangrijk onderdeel uit van deze tak van overheidszorg.

Enkele leden van de staatscommissie hadden naast de woorden «culturele ontplooiing» geen behoefte aan de term «vrijtijdsbesteding». Zij meenden dat – hoe belangrijk de vrijtijdsbesteding ook is – zij zeer goed onder de term «culturele ontplooiing» is te begrijpen en dat, indien men dit niet doet, van een te beperkt en verouderd begrip «cultuur» wordt uitgegaan.

Naar ons oordeel behoeft evenwel «vrijtijdsbesteding» niet geheel samen te vallen met «culturele ontplooiing». Natuurlijk, als men praat over de cultuur van een bepaald volk, dan bedoelt men daar niet alleen mee de kunstuitingen van dat volk, maar ook de geschiedenis, de zeden en gebruiken en de dagelijkse leefgewoonten van dat volk, dus ook de wijze van vrijtijdsbesteding. Maar als men spreekt van «culturele ontplooiing», dan tracht men de ontplooiende elementen van het begrip cultuur aan te duiden. De vraag rijst of elke wijze van vrijtijdsbesteding ontplooiingselementen bevat. Wij erkennen dat de grens vaag is en dat deze kwestie door ieder mens anders kan worden ervaren. Het lezen van een boek kan louter vrijtijdsbesteding zijn, maar ook strekken tot ontplooiing. Wat hiervan zij, wij zijn van oordeel dat beide begrippen, vrijtijdsbesteding en culturele ontplooiing, een zo belangrijke plaats innemen in het maatschappelijk leven dat zij beide moeten worden opgenomen in de onderhavige bepaling.

Artikel 1.22

Artikel 1.22 (artikel 83, eerste lid, staatscommissie). Het voorgestelde artikel 1.22 bevat een nieuwe en uitgebreidere redactie van hetgeen de staatscommissie in artikel 83, eerste lid – het eerste lid van het onderwijsartikel –, van haar ontwerp voorstelde. De bepaling is in een afzonderlijk artikel ondergebracht.

In navolging van de staatscommissie menen wij dat er goede redenen bestaan een bepaling in de geest van het eerste lid van het huidige onderwijsartikel in de Grondwet te handhaven. De geldende bepaling verplicht de overheid, naar uit het derde lid en de volgende leden van artikel 208 van de Grondwet blijkt, tot het voeren van een actieve onderwijspolitiek door het in stand houden van inrichtingen van openbaar onderwijs en door de bekostiging van inrichtingen van bijzonder onderwijs. Beide vormen van onderwijs hebben zich daardoor breed kunnen ontplooiën en de zorg voor voldoende onderwijs is thans dan ook een van de meest op de voorgrond tredende overheidstaken.

Wel dient naar ons oordeel de tekst van het eerste lid van artikel 208 van de Grondwet verruimd te worden. De overtuiging, dat het niet voldoende is te zorgen voor goed onderwijs in strikte zin, is gemeengoed geworden. Wij achten het daarom van belang de bepaling zodanig te formuleren, dat daarin tot uitdrukking komt, dat de overheidszorg niet tot het onderwijs in strikte zin is beperkt, maar zich meer algemeen uitstrekt tot de vorming en opleiding. De bepaling draagt aan de overheid op voorwaarden te scheppen voor de in standhouding en ontwikkeling van voorzieningen voor vorming en opleiding.

Het staatscommissievoorstel spreekt van een voor ieder «passende vorming en opleiding». Het woord «passend» heeft bij de staatscommissie niet alleen de betekenis van: passend bij ieders aanleg en zijn godsdienst of levensovertuiging (of die zijner ouders), maar ook de betekenis van: passend bij het beschavingspeil en de sociaal-economische ontwikkeling der samenleving. Deze gedachte hebben wij in de redactie van de bepaling nader uitgewerkt door daarin te spreken van vorming en opleiding, die op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden is afgestemd.

Nu de bepaling niet meer uitsluitend betrekking heeft op het onderwijs, zoals dat geregeld is in het huidige onderwijsartikel, en verruimd is tot vorming en opleiding, vormt zij een zelfstandig sociaal grondrecht, ten aanzien waarvan een afzonderlijk artikel gerechtvaardigd is. De bepalingen die specifiek betrekking hebben op het onderwijs, worden in een apart wetsontwerp opgenomen.

Ten slotte wijzen wij erop, dat wij in ons voorstel niet – zoals de huidige Grondwet – spreken van de zorg «der Regering» maar van de zorg «der overheid». Daarmede sluiten wij aan bij de bestaande wetgeving en praktijk, waarin niet alleen aan de centrale overheid, maar ook aan territoriale overheden (met name de gemeenten) taken op het terrein van het onderwijs zijn toevertrouwd. Overigens behoudt de wetgever de bevoegdheid taken op een terrein aan een bepaalde overheid op te dragen met ontneming van de bevoegdheden op dit terrein aan de overige overheden. Ruimte blijft voorts gelaten aan het particuliere initiatief op het terrein van vorming en opleiding.

Artikel III

De inhoud van artikel 208, eerste lid, van de huidige Grondwet is in een verruimde redactie opgenomen in het voorgestelde artikel 1.22. Het huidige artikel 209 wordt vervangen door het voorgestelde artikel 1.19, derde lid.

De genoemde bepalingen van de huidige Grondwet moeten derhalve vervallen. Dit is, gezien de beoogde indeling van de herziene Grondwet, eveneens het geval met de opschriften boven artikel 208 der Grondwet.

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

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