

Zitting 1976–1977

13 873

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 24 november 1976

In deze nota gaan wij in op de vragen en opmerkingen die voorkomen in het eindverslag ter zake van het onderhavige wetsontwerp.

Artikel 1.18, eerste lid (werkgelegenheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie doen de suggestie het hun inziens taalkundig en zakelijk-inhoudelijk minder passende woord «bevordering» te vervangen. Naar ons oordeel geeft het woord «bevordering» in samenhang gelezen met «voldoende werkgelegenheid» goed aan, wat de bedoeling van de bepaling is: de zorg van de overheid is erop gericht de ontwikkeling van voldoende werkgelegenheid te stimuleren. Dat impliceert onzes inziens, dat deze opdracht activiteiten omvat, zowel gericht op het scheppen van werkgelegenheid, als op het instandhouden van voldoende werkgelegenheid. Wij zien geen aanleiding de tekst van de voorgestelde bepaling op dit punt te wijzigen.

Anders is het gesteld met een andere suggestie die van de zijde van de leden van de P.v.d.A.-fractie komt. Wij doelen hier op het voorstel de overheidstaak ten aanzien van het een ieder in staat stellen op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden afgestemde arbeid te verrichten, als een doelstelling op zich zelf te formuleren. In het verlengde hiervan ligt het voorstel de overheidszorg ten aanzien van de voorziening in het onderhoud door arbeid afzonderlijk te formuleren. Wij menen dat het zeer wel mogelijk is deze suggesties te volgen, met behoud van de elementen van de oorspronkelijk voorgestelde bepaling. In de bepaling gaat het namelijk naast voldoende werkgelegenheid, om arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden, en om arbeid die de betrokkene in staat stelt in zijn onderhoud te voorzien.

Deze twee elementen zijn opnieuw geformuleerd in de bij deze nota gevoegde tweede nota van wijziging. Met deze wijziging komen wij naar onze mening een eindweegs tegemoet aan de wensen van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Wat de verder gaande voorstellen van deze leden betreft, merken wij het volgende op. Het element van de voorziening in het onderhoud door arbeid achten wij beter aansluiten bij artikel 1.18, dan bij artikel 1.19. In artikel 1.18, eerste lid, wordt daarmee de relatie gelegd tussen onderhoud en arbeid. Artikel 1.19, eerste lid, heeft óók betrekking op het inkomen van de arbeidende

mens, maar ziet tevens op de zorg voor het inkomen van hen die niet of niet meer door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien.

Wij willen niet ontkennen dat er een relatie is tussen voldoende werkgelegenheid en spreiding van welvaart, maar overbrenging van het element spreiding van welvaart van artikel 1.19 naar artikel 1.18 zou het doen lijken, alsof de overheidszorg voor spreiding van welvaart niet mede gericht zou behoeven te zijn op hen die niet of niet meer door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien. Teneinde die indruk te vermijden ware «spreiding van welvaart» in artikel 1.19, eerste lid, te handhaven.

Het aspect van de rechtvaardige spreiding van werk valt naar ons oordeel onder de in artikel 1.18, eerste lid geformuleerde opdracht.

Artikel 1.18, tweede lid (rechtspositie van hen die arbeid verrichten)

De leden van de P.v.d.A.-fractie betreurden de wijziging van de term «werknemers» in de zinsnede «hen die arbeid verrichten». Wij hebben die wijziging voorgesteld om tegemoet te komen aan de aandring van diverse fracties in het voorlopig verslag. De verruiming die de opdracht aan de wetgever daarmee heeft ondergaan, betekent niet dat ten aanzien van de thans daaronder vallende categorieën van personen die arbeid verrichten de juridische positie, de arbeidsbescherming en de medezeggenschap voor allen of in alle opzichten geregeld moeten worden. De beoordeling daarvan is aan de wetgevende organen gelaten.

Wij zijn van oordeel dat de verruiming van de grondwettelijke opdracht niet tekort doet aan de zorg voor de rechtspositie, de arbeidsbescherming en de medezeggenschap van hen die in dienstverband arbeid verrichten. Het ligt voor de hand dat de wetgever zich in de eerste plaats op deze categorie van personen die arbeid verrichten, zal richten, zoals hij ook inderdaad gedaan heeft. Voor wat betreft andere categorieën valt te denken aan de vestigingwetgeving en de wetgeving ter zake van de bedrijfs- en beroepspensioenfonds ten aanzien van niet-loontrekkenden.

Voor een afzonderlijke bepaling ter zake van de maatschappelijke positie en arbeidsbescherming van met name kleine zelfstandigen zien wij bij de verruimde opdracht van artikel 1.18, tweede lid, geen aanleiding.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of de bewindslieden reeds een tijdstip willen aangeven waarop zij hun bevindingen over de individuele werknemersrechten aan de Kamer zullen meedelen. Inmiddels heeft de Minister van Sociale Zaken zich bij brief van 10 november 1976, nr. 125.565, tot de voorzitter van de vaste Commissie voor Sociale Zaken van de Tweede Kamer gewend naar aanleiding van de nota van de fractie van de P.v.d.A., getiteld «Naar een beginselenwet individuele werknemersrechten» die hem door de Tweede-Kamerfractie van de P.v.d.A. bij brief van 14 juli jl. is toegezonden. In deze brief geeft de Minister van Sociale Zaken zijn aanvankelijke reactie op de voorstellen van de P.v.d.A.-fractie. Korthedshalve mogen wij naar de inhoud van die brief en de daarbij behorende bijlage verwijzen.

Wat betekent dit nu voor de aan de orde zijnde grondwetswijziging? Daarvoor grijpen wij terug naar de suggestie die de leden van de P.v.d.A.-fractie in het voorlopig verslag (blz. 11) hebben gedaan, namelijk tot opnemings in de Grondwet van een instructienorm aan de wetgever tot het stellen van regelen 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.

Wij achten het niet nodig in de Grondwet voor deze punten een afzonderlijke opdracht aan de wetgever te geven. De hier genoemde onderwerpen kunnen voor zover dit wenselijk wordt geoordeeld, regeling vinden ingevolge de opdracht aan de wetgever tot regeling van de rechtspositie en de medezeggenschap, zoals die in artikel 1.18, tweede lid, is geformuleerd. Dat de verruiming die in deze bepaling bij nota van wijziging is aangebracht, niet te-

kort doet aan de zorg voor de rechtspositie van hen, die in dienstverband arbeid verrichten, merkten wij hierboven reeds op.

Wij tekénen hierbij aan, dat de door ons voorgestelde grondwetsbepaling geen ontwikkelingen op het stuk van «individuele werknemersrechten» afsluit. Dit geldt evenzeer voor onze benadering van het vraagstuk van de horizontale werking. Deze benadering immers is er een die niet uitgaat van een integrale afwijzing van horizontale werking van grondrechten, doch die, voorzichtig en genuanceerd, te dien aanzien van een positieve instelling getuigt. Verder gaande uitspraken dan hetgeen wij over deze problematiek als onze opvatting hebben weergegeven in de tot nu toe gewisselde stukken over de wetsontwerpen grondrechten, met name over wetsontwerp 13872, kunnen wij niet geven. De algemene uitspraak welke grondrechten wel of niet, en zo ja, in welke gevallen en op welke wijze in de verhouding tussen werkgever en werknemer doorwerken, is niet te geven wegens de omvang en de onvoorzienbaarheid van de gevallen. Een dergelijke algemene uitspraak zou bovendien het groeiproces ter zake van de horizontale werking in een bepaalde richting kunnen sturen, die later onwenselijk zou kunnen blijken.

Het verheugt ons, dat de leden van de fractie van de V.V.D. met voldoening hebben kennisgenomen van de verruiming van de opdracht in artikel 1.18, tweede lid, tot hen die arbeid verrichten. Deze leden betreuren het evenwel dat wij niet tegemoet gekomen zijn aan hun wens de vrije keuze van arbeid als subjectief recht in de Grondwet op te nemen.

Wij menen dat opneming in de Grondwet van het recht op vrije arbeidskeuze als subjectief recht tot complicaties zou leiden. Op het gebied van de beroepskeuze en de beroepsuitoefening wordt door de overheid op velerlei wijze en soms zeer ingrijpend opgetreden. De memorie van antwoord geeft voorbeelden van maatregelen die op dit terrein worden genomen. Vrijheid van arbeidskeuze kan niet zonder meer als subjectief recht worden gesteld – dat stellen de hier aan het woord zijnde leden zelf ook –, maar moet aan beperkingen worden gebonden. Voor ons geldt, dat gezien de ingewikkeldheid van de materie het een te zware last voor de wetgever zou worden als hem werd opgedragen alle mogelijke ordenende en beperkende voorzieningen op het terrein van de beroepskeuze en beroepsuitoefening te regelen. Het lijkt ons juist hier ruimte te laten voor autonome bevoegdheden op lokaal niveau, zoals b.v. ten aanzien van de aanwijzing van standplaatsen, de verdeling van marktplaatsen, de uitgifte van ventvergunningen, en dergelijke meer. Aldus kan het beste rekening worden gehouden met de specifieke lokale omstandigheden.

Blijkens het voorlopig verslag (blz. 14) zouden de hier aan het woord zijnde leden aan het recht op vrije keuze van arbeid horizontale werking willen toekennen. Wij hebben in de memorie van antwoord (blz. 17) deze werking als een extra complicerende factor opgevoerd die de toch al niet lichte taak voor de wetgever, als het recht op vrije arbeidskeuze in de Grondwet als subjectief recht met wettelijke beperkingen zou worden opgenomen, nog eens zou verzwaren.

Al met al zien wij zoveel bezwaren tegen het voorstel van de hier aan het woord zijnde leden, dat naar onze mening dit voorstel niet moet worden gevolgd. Onze opvatting is niet in strijd met het voornemen tot ratificatie van artikel 1, onder ten tweede, van het Europees Sociaal Handvest. Die verdragsbepaling bevat een opdracht aan de lid-staten. In dezelfde lijn ligt de opdracht aan de overheid zoals vervat in artikel 1.18, eerste lid, van het onderhavige wetsontwerp. Het element van de vrije keuze van arbeid ligt daarin als een onderdeel van de zorgverplichting van de overheid besloten in de zinsnede «afgestemd . . . op de persoonlijke . . . behoeften». Meer dan dat kan naar onze opvatting de Grondwet op dit stuk niet inhouden.

Het stakingsrecht

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn het niet eens met de huns inziens te pragmatische benadering van de bewindslieden ter zake van het stakingsrecht.

Wij achten onze wijze van benaderen gerechtvaardigd in het licht van de huidige stand van zaken met betrekking tot de gedachten over een eventuele wettelijke regeling van het stakingsrecht. In deze omstandigheden in de Grondwet een bepaling omtrent stakingsrecht opnemen, lijkt ons geen realistische benadering.

Volgens de leden van de C.P.N.-fractie ligt nu de weg open voor een on-dubbelzinnige erkenning van de stakingsvrijheid in de Grondwet, waarmee een nadere wettelijke regeling overbodig zou zijn. Wij zien dat niet in. De opvatting van deze leden zou leiden tot opneming in de Grondwet van een absolute stakingsvrijheid. Dit is geen adequate oplossing voor de problematiek van het stakingsrecht.

De leden van de fractie van DS'70 stelden nog enkele vragen over het stakingsrecht. Is het niet tekstueel strijdig, zo vragen deze leden, om te spreken over een, of zelfs «het» stakingsrecht als een wettelijke basis daarvoor tot nu toe blijkbaar ontbreekt?

Wij antwoorden hierop ontkennend. Men kan zeer wel spreken van een recht, ook als het ongeschreven is. Het stakingsrecht heeft een zekere erkenning gevonden in de jurisprudentie, met name in de uitspraak van het Gerechtshof te Amsterdam van 13 april 1972, NJ 1972, nr. 192. Wij zien het stakingsrecht als een recht op collectieve actie van *werknemers*. Het sluiten van een bedrijf, of het neerleggen van het werk door beoefenaren van vrije beroepen, is niet datgene waarop wij het oog hebben gehad in de tot nu toe gewisselde stukken. Bij het sluiten van een bedrijf raken wij aan kwesties als de vermaatschappelijking van de eigendom, de visie op de onderneming als samenwerkingsverband van kapitaal en arbeid, vraagstukken waarvan de bespreking ons buiten het eigenlijke kader van het onderhavige wetsontwerp zou brengen. Voor wat betreft het neerleggen van het werk door beoefenaren van vrije beroepen, merken wij op dat beschouwingen hierover niet anders dan van een theoretisch en tentatief karakter kunnen zijn, terwijl ook hier geldt dat dergelijke beschouwingen buiten het eigenlijke kader van het onderhavige wetsontwerp liggen.

De hier aan het woord zijnde leden vragen welk verschil ratificatie van het Europees Sociaal Handvest voor het stakingsrecht zal maken. In de gewisselde stukken met betrekking tot de ratificatie van het ESH (Kamerstuk 8606 (R 533) is van regeringszijde het standpunt ingenomen, dat de bepaling van artikel 6, onder ten vierde, van het handvest geen rechtstreekse werking heeft binnen de Nederlandse rechtsorde. Deze opvatting is gestoeld op de geschiedenis van de totstandkoming van het handvest. Dit betekent dat door ratificatie de lid-staten de verplichting op zich nemen het stakingsrecht en de mogelijkheden om daarvan gebruik te maken tot uitgangspunt te nemen van het te voeren beleid. Daarom onderkennen wij het belang van een spoedige ratificatie van het ESH.

Artikel 1.19, eerste lid (bestaanszekerheid)

Met genoegen lazen wij, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie de wijze waarop in de memorie van antwoord gereageerd is op hun beschouwingen en vragen in het voorlopig verslag, zeer waardeerden.

Deze leden achten het beter bij deze tijd passen in plaats van formules als «voorwerp van zorg der overheid» te spreken van beleidsdoelstelling en/of primaire taak der overheid. Wij menen, dat het vertrouwde begrip «voorwerp van zorg der overheid» goed aangeeft wat te dezer zake van de overheid mag worden verwacht.

Wij mogen voor een antwoord op de hierop volgende beschouwingen van deze leden in de eerste plaats verwijzen naar ons betoog bij artikel 1.18, eer-

ste lid. Verder merken wij ten aanzien van de suggestie van deze leden tot het als doelstelling naast elkaar zetten van bestaanszekerheid en een voor ieder verantwoord inkomensniveau, op dat wij de zorg voor een verantwoord inkomensniveau voor ieder (uit arbeid of anderszins) mede begrepen achten onder de zorgverplichtingen van de artikelen 1.18 en 1.19.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen waarom niet met zoveel woorden in artikel 1.19, eerste lid, wordt vermeld dat het niet alleen gaat om spreiding van welvaart, maar ook om bestaanszekerheid en om het tot stand brengen en bevorderen van welvaart. Wij zien geen aanleiding de formulering van deze bepaling uit te breiden, omdat deze kort, doch duidelijk aangeeft waarop de zorgverplichtingen van de overheid gericht zijn. De zorg voor spreiding van welvaart, in samenhang met de zorg voor de bestaanszekerheid der bevolking, dient gericht te zijn zowel op het tot stand brengen als op het bevorderen en het spreiden van welvaart.

Het moge duidelijk zijn, dat b.v. door het vaststellen van een minimumloon, door het invoeren van het beginsel van gelijk loon voor mannen en vrouwen voor gelijk werk, door verkleining van de inkomensverschillen, door huur- en subsidiebeleid e.d. groepen die voorheen niet of in mindere mate deel hadden aan de welvaart, daaraan meer deel krijgen. Voorts is het, dachten wij, ook duidelijk dat door toepassing van vestigingswetgeving de bestaanszekerheid bevorderd kan worden voor ondernemers die aan de vestigingseisen voldoen, en dat door saneringsmaatregelen in een bepaalde bedrijfstak en door bedrijfsbeëindigingshulp ondernemers die daarin voorheen slechts een marginaal bestaan hadden, meer bestaanszekerheid kan worden verschaft.

Artikel 1.19 derde lid (recht op bijstand)

Wij vermogen niet in te zien dat, zoals de leden van de V.V.D.-fractie opmerken, aanvaarding van de grondwetswijziging wijziging van de Algemene Bijstandswet nodig zou maken. Artikel 1.19, derde lid, spreekt van een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Dat ligt in de lijn van de Algemene Bijstandswet, die dat recht aldus heeft geregeld, dat er een rechtsplicht van de overheid is tot bijstandsverlening met een recht voor betrokkene in beroep te gaan als hij van oordeel is dat de overheid aan deze rechtsplicht niet heeft voldaan. Een principieel verschil tussen de regeling van de Algemene Bijstandswet en de regeling die artikel 1.19, derde lid, voorschrijft, zien wij niet.

Artikel 1.21, tweede lid (woongelegenheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie blijven bezwaar houden tegen de term «bevordering van voldoende woongelegenheid.» Wij menen dat deze zinsnede goed en duidelijk aangeeft welke taak aan de overheid wordt gesteld. De zorg van de overheid dient gericht te zijn op bevordering van voldoende woongelegenheid zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Wij zien geen aanleiding de gebezigde formule te vervangen door de termen die de hier aan het woord zijnde leden voorstellen («tot stand (doen) brengen» en «zorgen voor, direct of indirect»). Het gaat in de voorgestelde bepaling om de zorg van zowel de rijksoverheid als van lagere overheden. De door deze leden voorgestelde redacties lijken ons te weinig rekening te houden met de omstandigheid dat de taken van de onderscheidene overheden op het gebied van de volkshuisvesting in aard en reikwijdte verschillen. Zo voorziet de rijksoverheid niet in de volkshuisvesting door zelf woningen te bouwen; zij subsidieert en stimuleert bouwactiviteiten. De taken van de verschillende overheden op dit gebied achten wij goed verwoord in de in artikel 1.21, eerste lid, gebezigde redactie.

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

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