

GESCHRIFTEN VAN DE
VERENIGING VOOR ARBEIDSRECHT

2

WERKGELEGENHEID: RECHT OF BELEID ?

WERKGELEGENHEID EN GRONDWET

PROF. MR. M.C. BURKENS

WERKLOOSHEID EN ECONOMISCHE ORDE

PROF. DR. W. DRIEHUIS

PROF. DR. J. VAN DEN DOEL

SAMSOM 1979

Werkgelegenheid: recht of beleid?

Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht
Nr. 2

WERKGELEGENHEID: RECHT OF BELEID?

Werkgelegenheid en Grondwet

Prof.mr. M.C. Burkens

Werkloosheid en economische orde

Prof.dr. W. Driehuis

Prof.dr. J. van den Doel

Copyright © 1979 Vereniging voor Arbeidsrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.

ISBN 90 14 02863 6

TEN GELEIDE

Op 2 april 1976 werd bij de Staten-Generaal een voorstel ingediend, strekkende tot opneming in de Grondwet van het volgende sociale grondrecht: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.'

Dit onderwerp wordt vanuit staatsrechtelijk oogpunt behandeld in het preadvies van Prof. mr. M.C. Burkens, hoogleraar in het staats- en administratiefrecht aan de Rijksuniversiteit Utrecht, en vanuit economisch oogpunt in het preadvies van Prof. dr. W. Driehuis, hoogleraar in de macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam, en van Prof. dr. J. van den Doel, hoogleraar in de welvaarts-theorie en de theorie van de organisatie van de markteconomie, eveneens aan de Universiteit van Amsterdam.

Deze preadviezen zullen worden besproken in de ledenvergadering van de Vereniging voor Arbeidsrecht op 20 september 1979.

Asperen, februari 1979

De voorzitter,
D.L. Rang

INHOUD

Ten geleide

Werkgelegenheid en Grondwet

Prof.mr. M.C. Burkens

1	Inleiding	9
2	Betekenis van een recht op arbeid	12
3	De Grondwet	19
4	Betekenis van opneming van nieuwe grondwetsbepalingen	25
5	Grondrechten	32
6	Enkele aspecten van grondrechten nader beschouwd	39
6.1	Vrijheidsrechten en sociale grondrechten	39
6.2	Grondrechten en grondplichten	43
6.3	Individuele en collectieve grondrechten	48
6.4	Horizontale werking (derdenwerking) van grondrechten	50
6.5	Afdwingbaarheid in rechte van sociale grondrechten	51
7	Positivering van grondrechten inzake arbeid en werkgelegenheid	55
7.1	Staatscommissie-Van Schaik	55
7.2	Proeve van een nieuwe Grondwet	56
7.3	Staatscommissie-Cals/Donner	57
7.4	Wetsontwerp 13873	57
7.5	Internationale overeenkomsten	62
8	Conclusie: een voorstel	65
	Noten	71
	Bijlagen	77

Werkloosheid en economische orde

Prof.dr. W. Driehuis en Prof.dr. J. van den Doel

1	Inleiding	83
1.1	Arbeid als individueel en collectief goed	83
1.2	Een prioriteit voor een recht op betaalde arbeid?	85
2	Feiten en tendenties in de Nederlandse economie	86
2.1	Enige begrippen	86
2.2	De jaren vijftig	89
2.3	De jaren zestig	93
2.4	De jaren zeventig	98
2.5	De huidige werkloosheid als probleem van de economische orde	100
3	De economische orde	101
3.1	De grondvormen van de economische orde	101
3.2	Van ideaal naar reëel type	103
3.3	Marktmechanisme en democratie	107
3.4	De efficiëntie van een ruilverkeershuishouding	109
3.5	De inefficiëntie van het marktmechanisme	110
3.6	De (in)efficiëntie van het democratisch mechanisme	112
3.7	De voorkeuren van de individuen	114
4	Werkloosheid en economische orde	116
4.1	Uitgangspunten	116
4.2	De inefficiëntie van de overlegeconomie	118
4.3	Economisch-politieke dilemma's	121
4.4	Op weg naar imperatieve democratische planning	122
	Noten	125
	Bijlage	129

Werkgelegenheid en Grondwet

PROF.MR. M.C. BURKENS

1. INLEIDING

De bedoeling van dit preadvies is een aantal staatsrechtelijke aspecten te belichten van een eventuele opneming in de Grondwet van een bepaling over een recht op arbeid en, in samenhang daarmee, van een bepaling over werkgelegenheid. Het accent ligt daarbij op een mogelijke bepaling over een recht op arbeid. Een grondwettelijk voorschrift in de trant, dat bevordering van voldoende werkgelegenheid een voorwerp van zorg der overheid is, is op zich zelf beschouwd weinig problematisch en voor een juridische uiteenzetting niet bijster interessant. Een grondwettelijke bepaling inzake een recht op arbeid is zulks des te meer.

Mede in verband met de toegestane ruimte voor dit preadvies wordt afgezien van historische beschouwingen omtrent een recht op arbeid. De bestaande literatuur voorziet daarin; verwezen zij met name naar de voortreffelijke monografie van Teuben.¹ Historie wordt in dit preadvies slechts terloops ter sprake gebracht en voorts, voor zoveel deze geleid heeft tot de thans² bij de Eerste Kamer aanhangige wetsontwerpen 13872 en 13873 tot wijziging van de Grondwet op het stuk van de grondrechten.³

Voorts wordt in dit preadvies slechts zeer spaarzaam gebruik gemaakt van het middel van rechtsvergelijking. Buitenlands grondwettelijk recht kan weliswaar als vergelijkingsmateriaal nuttige diensten bewijzen omdat het suggesties aan de hand kan doen hoe men de eigen problemen zou kunnen oplossen, maar juist voor wat betreft het onderhavige onderwerp zou men voor een werkelijk vruchtbare vergelijking zoveel nadere factoren van buitenlands recht in de beschouwing moeten betrekken (de concrete functie van grondrechten in het rechtsbestel; het al dan niet bestaan van rechterlijk toetsingsrecht; de daadwerkelijke normatieve betekenis van grondwettelijke voorschriften; de structuur van het arbeidsbe-

stel, etc.), dat het bestek van dit preadvies te buiten zou worden gegaan. Ter oriëntatie is als bijlage opgenomen een overzicht van grondwettelijke bepalingen inzake een recht op arbeid van tot de U.N. behorende landen, ontleend aan een uit 1975 daterend rapport, uitgebracht in het kader van de Human Rights Commission van de U.N.⁴

De vragen, die in dit preadvies aan de orde komen, zijn dan ook toegespitst op het nationale grondwettelijke recht, zulks in samenhang met verdragsrecht dat binnen de Nederlandse rechtsorde geldt dan wel naar verwachting binnen afzienbare tijd zal gaan gelden. Daarbij gaat het in het bijzonder om functie en structuur van grondrechten in het grondwettelijk bestel. In overwegende mate zullen de beschouwingen hieraan gewijd zijn.

Het mag toeschijnen, dat een preadvies over een mogelijk grondwettelijk recht op arbeid onnodig wordt belast door theoretische beschouwingen over grondrechten. Toch lijkt dit noodzakelijk. Zoals nader zal worden uiteengezet, stelt zich de vraag naar een eventuele grondwettelijke positivering van een recht op arbeid als de vraag naar de positivering van een grondrecht. Daarmee stelt zich de vraag naar hetgeen men als grondrecht in onze Grondwet wil vastleggen en kan vastleggen. Deze twee elementen hangen onderling samen: niet alles wat men zou willen, kan ook, maar anderzijds kan heel veel van wat men werkelijk wil, indien men de consequenties daarvan maar aanvaardt. Beide elementen — thans eerst het kunnen en dan het willen — licht ik hieronder iets toe.

Bij de beantwoording van de vraag, wat men in een Grondwet als de Nederlandse kan vastleggen, dient rekening te worden gehouden met bestaande juridische kaders en patronen. De Grondwet heeft een bepaalde verschijningsvorm, welke bepaalde karakteristieken vertoont. Grondrechten, zoals in onze Grondwet vastgelegd, bezitten een bepaalde structuur en een bepaalde wijze van juridisch functioneren. Theoretische concepties spelen daarbij een rol. Dat alles kan men niet zonder meer onder het kleed vegen. Het is onvermijdelijk de bestaande rechtssituatie te verdisconteren, zelfs indien men daar boven uit zou willen komen door iets nieuws in de Grondwet te introduceren. Tegelijk vormen bestaande karakteristieken van ons grondwettelijk recht natuurlijk geen laatste waarheid; uiteraard kan men hierin wijziging aanbrengen. Tot op zekere hoogte vormt opneming van een catalogus van sociale grondrechten, zoals door het kabinet-Den Uyl in wetsontwerp 13873 voorgesteld, een zodanige wijziging. Toch blijven, zoals nog

nader zal blijken, de door het kabinet-Den Uyl voorgestelde wijzigingen nog min of meer binnen het door de bestaande Grondwet getrokken spoor. Ook dat zou zich anders laten denken. Het is dan echter goed zich de consequenties hiervan voor ogen te stellen. Tot deze bewustwording poogt dit preadvies bij te dragen.

De vraag, of men zoiets als een recht op arbeid in de Grondwet wil vastleggen, kan uiteraard niet in dit preadvies worden beantwoord. De vraag betreft de juridische positivering van een politiek verlangen. Politieke organen zullen politieke verlangens moeten verwoorden. Ook de vraag, wat de implicaties van een recht op arbeid voor het functioneren van ons arbeidsbestel zouden zijn, kan in dit preadvies niet worden beantwoord. Deze preadviseur is niet competent deze vraag te beantwoorden; het ligt veeleer op de weg van de andere preadviseurs hieraan beschouwingen te wijden. In dit preadvies zal er ex hypothesi van worden uitgegaan, dat het politieke verlangen bestaat om zoiets als een recht op arbeid rechtens vast te leggen; vanuit deze hypothese zal de juridische vormgeving hiervan in termen van grondwettelijk recht onder de loep worden genomen.

Nu is dit een stellingname die wel erg veel wegheeft van koud-watervrees en in zoverre weinig oprecht is, dat ieder die over een recht op arbeid schrijft, daarover althans diep in het hart wel zekere opvattingen heeft. Het is beter daarmee voor de draad te komen. Ik zal dat dan ook doen in een paragraaf over de betekenis van een recht op arbeid; daar zal blijken dat dit preadvies ook door een persoonlijke overtuiging wordt gedragen. Het spreekt van zelf, dat deze overtuiging de overige beschouwingen kleurt; daarom heb ik deze paragraaf vooropgesteld.

Voor de goede orde wijs ik er op, dat dit preadvies zich beperkt tot staatsrechtelijke, m.n. grondrechtelijke aspecten van een recht op arbeid. Arbeidsrechtelijke aspecten blijven buiten beschouwing. Dit is niet een miskennis van het belang van laatstbedoelde aspecten, doch vloeit voort uit de aan deze preadviseur gegeven opdracht en is in overeenstemming met zijn juridisch specialisme.

In arbeidsrechtelijke zin heeft het recht op arbeid naar geldend recht in het bijzonder betrekking op het ontslagrecht. Het is, naar de omschrijving van Van Haren in *Civis Mundi*⁵, het recht op het behoud van de eenmaal verworven arbeid; dit recht wordt geldend gemaakt jegens de werkgever. Het is in specifieke zin voor ambtenaren geregeld in het materiële ambtenarenrecht en is voor overige

werknemers geregeld in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen van 1945 met bijbehorende toepassingsrichtlijnen en voorts in het Burgerlijk Wetboek.

In staatsrechtelijke zin heeft het recht op arbeid de iure constituendo betrekking op enigerlei vorm van recht jegens de overheid, inhoudende dat voorzieningen worden getroffen welke resulteren in werkgelegenheid. Het gaat dus niet zozeer om ontslagregulering als wel om de beschikbaarstelling van arbeidsmogelijkheden voor hen die in staat en bereid zijn tot arbeiden. Het recht richt zich primair tot de overheid; de door de overheid te treffen voorzieningen kunnen echter zeer wel verplichtingen inhouden voor burgers, in het bijzonder voor potentiële werkgevers.⁶

2 BETEKENIS VAN EEN RECHT OP ARBEID

Zoals eerder aangegeven lijkt het gewenst de juridische beschouwingen van dit preadvies te laten voorafgaan door een aantal niet-juridische opmerkingen over de maatschappelijke betekenis van een recht op arbeid, zulks in het licht van de betekenis van arbeid in onze samenleving. Dit zijn derhalve opmerkingen van een jurist over een niet-juridisch, zo men wil sociologisch, onderwerp; ze hebben dan ook niet de pretentie wetenschappelijk voldragen te zijn. Toch moet kenbaar worden gemaakt, welke meer algemene (in de zin van: niet-vakmatige) overwegingen aan dit preadvies ten grondslag liggen. Wetenschapsbeoefening speelt zich niet in een maatschappelijk luchtledige af; men heeft de facto bepaalde opvattingen en het is dan beter deze te expliciteren.

Als algemeen uitgangspunt kan men mijns inziens stellen, dat inkomen en arbeid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dat wil niet zeggen, dat er een onlosmakelijke band bestaat tussen een specifiek inkomen en een specifieke arbeidsprestatie. Op zich is een maatschappelijke ordening denkbaar, waarin deze specifieke band doorgesneden is en waarin derhalve de arbeidsproductiviteit als het ware in een algemene pot wordt ingebracht van waaruit volgens een bepaalde, niet door de arbeidsprestatie bepaalde verdeelsleutel inkomen wordt uitgekeerd.⁷ Tot op zekere hoogte hebben in onze maatschappelijke orde de overdrachtsuitgaven deze strekking. Het wil wel zeggen, dat — vooralsnog en voor de voorzienbare toekomst — een economisch stelsel niet zodanig con-

strueerbaar is, dat inkomen wordt genoten zonder dat arbeidsprestaties worden geleverd. Arbeid is voorwaarde voor inkomen. De idee, dat we toegaan naar een samenleving van louter vrije tijd en recreatie, is een stuk mythe. Integendeel, uit onderzoek blijkt, dat de laatste decennia de hoeveelheid vrije tijd en recreatietijd nauwelijks toeneemt.⁸

Arbeid heeft zich in onze westerse geschiedenis een preponderante plaats verworven als middel om op gaandeweg steeds groot-schaliger wijze te voorzien in het materiële bestaan.⁹ In deze ontwikkeling zijn — ondanks corrigerende ingrepen van overheidswege — arbeid en arbeidsbeloning in concreto met elkaar verbonden gebleven. Inkomen zonder arbeid wordt als in beginsel minder gewenst ervaren, hoezeer ook het leger van niet-actieven toeneemt en daarmee ook de opvattingen gaan verschuiven. Anderzijds heeft in ons cultuurklimaat niet-gehonoreerde arbeid het karakter van niet-volwaardige arbeid; het odium van liefhebberij kleeft eraan. Niet-gehonoreerde arbeid vindt veelal plaats vanuit een christelijk of humanistisch ethos, dat haaks staat op het arbeidsethos. Niet-gehonoreerde arbeid kon dan ook als arbeidsprobleem in de praktijk buiten het brandpunt van de sociale problematiek worden gehouden. Geleidelijk gaan echter ook te dezer zake de opvattingen verschuiven en ontstaat de tendens, dat niet-gehonoreerde arbeid op de algemene noemer van arbeid wordt gebracht en dienovereenkomstig naar honorering streeft. Aldus is zowel in de verhouding actieven versus niet-actieven als in de verhouding gehonoreerd versus niet-gehonoreerd arbeidenden toch altijd het Leitbild de gehonoreerde arbeid.

Arbeid is overigens in ons cultuurklimaat meer dan louter een middel ter voorziening in het materiële bestaan. Arbeid is tevens een uiting van zelfbevestiging; juist omdat men door arbeid in het materiële bestaan kan voorzien, telt men mee als volwaardig mens. Arbeid geniet maatschappelijke waardering en geeft in de subjectieve waardering zin aan het bestaan. Zo wordt in het rapport *De verdeling en de waardering van arbeid* van het Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool te Tilburg gesteld: 'Dat arbeid nog zo'n centrale plaats inneemt staat mede in verband met de verdelingsfunctie, die de arbeidsmarkt heeft. Ons maatschappelijk bestel is een arbeidsbestel. De arbeidsmarktpositie is van beslissende betekenis niet alleen voor de materiële en immateriële opbrengsten uit arbeid, maar ook voor allerlei andere verdelingen. De centrale plaats van de arbeid moet

vooral ook worden toegeschreven worden aan van arbeid afgeleide zaken, zoals inkomen, bezit, status, waardering door de ander en aan het feit, dat er geen goede alternatieven zijn voor arbeid om op zinvolle wijze aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Zij, die aangewezen zijn op een arbeidsloos bestaan, waarderen deze situatie dan ook als overwegend negatief.' ¹⁰

In een studie ¹¹ over immateriële aspecten van het bestaan van personen die voor langere tijd werkloos zijn en personen die niet werken ten gevolge van volledige of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid vermeldt de socioloog Knulst, werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, o.m. de volgende facetten:

- a aan arbeid ontleent men (gedeeltelijk) zijn identiteit, status en ontplooiingsmogelijkheden;
- b arbeid geeft structuur aan de tijdsbesteding;
- c in de subjectieve beleving wordt niet-werken als een manco ervaren, en
- d werkloosheid blijkt de emotionele stabiliteit ernstig te kunnen aantasten.

Vandaar, dat het probleem van een eventueel recht op arbeid niet opgaat in het probleem van adequate werkloosheidsuitkeringen. Zelfs indien men deze uitkeringen zou optrekken tot 100% van het arbeidsinkomen, zou daarmee geen volledig substituut worden geboden voor het verlies van arbeidsplaatsen. Verlies van arbeidsplaatsen betekent het verlies van bestaansrechtvaardiging naar de subjectieve ervaring van hen, die hierdoor getroffen worden.

Dit maakt het vraagstuk van een recht op arbeid zo nijpend. Een ethos, dat naar Max Weber's analyse teruggaat op de protestantse beweeggronden van het kapitalistische stelsel, fundeert het menselijk bestaan in arbeid. Naar deze ethiek is slechts de arbeidende mens een volwaardig lid der samenleving. Hierin verschillen kapitalistische en socialistische ethiek niet van elkaar; nog steeds is in socialistische landen het begrip 'arbeider' met een stralenkrans omgeven.

Doch arbeid dient dan in ons cultuurklimaat gehonoreerd te zijn. Ontvalt de honorering, dan deprecieert zulks de arbeid tot het niveau van liefhebberij ofwel men gevoelt zich in wezen uitgebuit. Ontkoppeling van arbeid en honorering ontnemt aan de arbeid haar wezenskenmerk; noch de arbeid als zodanig noch de materiële bestaansvoorziening als zodanig zijn in staat om in psychologisch opzicht een bestaansgrondslag te verschaffen.

Het recht op arbeid, waarover dit preadvies handelt, heeft nu juist betrekking op deze bestaansgrondslag. Recht op arbeid wordt hier in beschouwing genomen vanuit het perspectief van eventuele opnemings van een desbetreffende grondwetsbepaling. Een zodanige grondwetsbepaling zou het karakter hebben van een grondrecht. Grondrechten hebben de strekking een menswaardig bestaan te waarborgen. Uit de voorgaande beschouwingen blijkt, dat arbeid in ons cultuurklimaat behoort tot de grondslagen van een menswaardig bestaan. Men kan dit betreuren, eventueel laken als residu van een kapitalistische ontwikkelingsgang; het is echter een gegeven. Wanneer het in deze tijd als taak en opgave wordt beschouwd om de grondrechtenbescherming te verstevigen, dan kan men er niet omheen aandacht te schenken aan een recht op arbeid als grondrecht.

Vandaar, dat het mij niet juist lijkt de grondrechtelijke problematiek van een recht op arbeid uit te splitsen in een recht op inkomen en een recht op zinvolle bezigheid, zoals door Albeda is voorgesteld.¹² Het is mogelijk, dat maatschappelijke ontwikkelingen tot wijzigingen in de opvattingen zullen leiden, welke een dergelijke uitsplitsing zouden kunnen rechtvaardigen. Het is mogelijk, dat zodanige wijzigingen in de opvattingen bewust gestimuleerd en begeleid kunnen worden, bij voorbeeld door middel van veranderingen in de wijze waarop arbeid beschikbaar komt en veranderingen in de beloningsstructuur. Geleidelijke bijstellingen in de opvattingen omtrent de betekenis van gehonoreerde arbeid zouden daarvan het resultaat kunnen zijn. Het grondrechtelijk aspect van gehonoreerde arbeid zou daardoor uiteraard in een ander licht komen te staan. Doch vooralsnog is dat toekomstmuziek. Het lijkt mij ongewenst om grondrechtelijke vraagstukken tot een oplossing proberen te brengen in het licht van ontwikkelingen die zich wellicht — doch wellicht ook niet — zullen voltrekken en aldus op grond van speculatieve overwegingen nalatig te blijven in het voldoen aan concrete behoeften hic et nunc. Wat mensen thans verlangen, is niet enerzijds een recht op inkomen en anderzijds een recht op zinvolle bezigheid, doch de conjunctie van deze beide elementen in de vorm van maatschappelijk gewaardeerde en gehonoreerde arbeid. Dat verlangen blijkt in de grondrechtelijke sfeer te liggen.

Het ligt in de grondrechtelijke sfeer, ook uit een oogpunt van de in de samenleving te betrachten gelijkheid, waaromtrent art. 1.1. van het grondrechtenwetsontwerp 13872 formuleert 'Al-

len die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld'. Wanneer het zo is, dat in ons land structureel te weinig arbeidsplaatsen aanwezig zijn en ook in de toekomst zullen zijn (en ondanks optimistische geluiden in het WRR-rapport over de komende 25 jaar¹³ lijkt zulks het geval te zijn), dan is het niet te rechtvaardigen dat de economische, maatschappelijke en psychische gevolgen daarvan in overwegende mate gedragen zullen worden door de groep, die kennelijk op structureel onvermijdelijke wijze buiten het arbeidsproces komt te vallen. Wanneer de gemeenschap te weinig arbeidsplaatsen weet op te brengen, zal binnen de gemeenschap zo goed mogelijk het principe van gelijkheid van lasten moeten worden verwezenlijkt. Dat houdt onder meer in, dat bezien moet worden of en zo ja in hoeverre uitvoering kan worden gegeven aan de idee van een recht op arbeid.

Nu lijkt het wel zeker, dat in een gemengde economie van westerse snit een aan ieder toekomend individueel recht op arbeid niet realiseerbaar is.¹⁴ Interessant zijn ter zake de beschouwingen van de Duitse hoogleraar in het arbeidsrecht Däubler in een recente bundel over het recht op arbeid.¹⁵ Däubler betoogt, dat in een op vrije ondernemingsgewijze produktie gebaseerd bestel een systeem-immanente onmogelijkheid bestaat om een recht op arbeid te realiseren in de vorm van een aan ieder toekomend rechtens geldend te maken recht op arbeid c.q. in de vorm van een bindende verplichting voor de overheid om iedere tot arbeid in staat en bereid zijnde burger een hem passende arbeidsplaats te verschaffen:

- a onvermijdelijkerwijze treden periodiek overproduktiecrises op, die een (voorbijgaande) teruggang in het arbeidsvolume ten gevolge hebben;
- b economische rationalisatie wordt gepland op ondernemingsniveau; dit resulteert in massale uitstoot van arbeidskrachten, zonder dat deze elders ondergebracht kunnen worden;
- c de werkgelegenheid is afhankelijk van internationale economische factoren;
- d opleiding en werkgelegenheid zijn in onvoldoende mate gecoördineerd; ofschoon de overheid in niet onaanzienlijke mate de opleidingssector weet te beheersen, ontbreekt het haar aan mogelijkheden om, gezien de relatieve autonomie van de ondernemingssector, de toekomstige ontwikkeling van de vraag naar arbeid adequaat te voorspellen of te beïnvloeden.

Däubler is dan ook van mening, dat een recht op arbeid uitsluitend verwezenlijikbaar is in een centraal geleide socialistische econo-

mische ordening. Ook dan zal echter de individu geen rechten geldend kunnen maken op een concrete arbeidsplaats, aangezien alsdan arbeid van minder aantrekkelijk karakter of in minder aantrekkelijke regio's onvervuld zou blijven.

Nu is het de vraag, of Däubler zich niet in te sterke mate oriënteert op industriële werkgelegenheid. Waarschijnlijk is in ieder geval, dat in de westerse wereld — althans in Nederland — de industriële sector in onvoldoende mate werkgelegenheid zal weten te bieden, zodat bij voorbeeld de gedurende enige jaren gepropageerde winst-werk formule geen afdoende oplossing biedt. Zo schrijft de WRR in het rapport *Maken wij er werk van?* het volgende: 'Het probleem is echter dat de relatie tussen de werkgelegenheid en de investeringen aan het verschuiven is als gevolg van een steeds toenemende kapitaal/arbeid verhouding. Daarom zal een werkgelegenheidspolitiek door middel van investeringsbevordering steeds grotere inspanning vragen. ... Ook om andere redenen kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het hanteren van de relatie tussen de werkgelegenheid en de investeringen als uitgangspunt van het beleid. De Nederlandse economie heeft een sterk open karakter. ... Kapitaalintensivering is daarom nodig voor het garanderen van het externe evenwicht. Daarom is voorzichtigheid geboden bij het bevorderen van werkgelegenheid, ten koste van de bijdrage die kapitaalintensieve en industriële sectoren leveren aan het externe evenwicht en het draagvlak.' En even verderop vat de Raad deze gedachtengang aldus samen: 'De ondertoon van de hierboven ontvouwde gedachtengang is die van een werkgelegenheidspolitiek primair gericht op de dienstensector, en een produktiviteitspolitiek primair gericht op de industrie.'¹⁶ Deze gedachtengang wordt door Van Doorn in een artikel getiteld *De demobilisatie van het leger van de arbeid* overgenomen.¹⁷ Van Doorn bepleit een beleidstweesporigheid als bedoeld door de WRR, waarbij aan arbeid in de kwartaire sector (niet-commerciële diensten) minder materiële voordelen moeten worden geboden dan in de secundaire (industriële) sector, omdat er anderszins reeds veel voordelen in eerstbedoelde arbeid besloten liggen.

Volgens een dergelijke strategie zou n.m.m. de werkgelegenheid in de kwartaire sector verbeterd kunnen worden, onder mitigatie van de afhankelijkheid van de door Däubler gesignaleerde onevenwichtigheden in de secundaire sector. Naarmate de werkgelegenheid in de kwartaire sector toeneemt en tegelijk ten gevolge van verschraling van de materiële arbeidsvoorwaarden de zuigkracht van deze sector afneemt, zouden wellicht aldaar de voor-

waarden kunnen ontstaan voor de verwezenlijking van iets als een recht op arbeid. Deze laatste overweging moge als wat cynisch overkomen, maar zij lijkt realistisch: de kansen op verwezenlijking van een recht op arbeid nemen macro-economisch toe, naarmate zowel de werkgelegenheid groter is als ook de aangeboden arbeid minder aantrekkelijk is. Arbeid in de kwartaire sector is thans veel te aantrekkelijk ten gevolge van een combinatie van gunstige werk-omstandigheden en gunstige honorering. Een wijziging in de beloningsstructuur zou dat moeten mitigeren.

Maar ook langs andere lijnen zou de werkgelegenheid verbeterd kunnen worden, teneinde aldus voorwaarden voor verwezenlijking van een recht op arbeid in het leven te roepen.¹⁸ Verbetering zou kunnen optreden doordat een stelsel van werkverdeling tot ontwikkeling wordt gebracht, bij voorbeeld door middel van part-time en duo banen, door inlassing van periodieke arbeidsloze fasen in het beroepsbestaan en door verruiming van de mogelijkheden tot vrijwillige vervroegde pensionering, wellicht met compenserende mogelijkheden tot deeltijdse arbeid voor gepensioneerden. Materiële middelen voor de realisering van laatstbedoelde maatregelen zouden n.m.m. kunnen worden vrijgemaakt door middel van wijzigingen in de beloningsstructuur, in dier voege dat het arbeidsinkomen relatief gaat afnemen in de latere fase van het individuele bestaan, wanneer de meeste mensen niet meer belast zijn door verplichtingen ten opzichte van hun kinderen en veelal inmiddels ook de hypotheek op hun huis hebben afgelost. Waarom toch eigenlijk de continue leeftijds-progressieve ontwikkeling van individuele inkomens? Maakt men daar een eind aan, dan worden ook de pensioenfondsen ontlast. Voorts valt te denken aan versterking van de positie van probleemgroepen op de arbeidsmarkt, zoals jeugdigen, vrouwen en nationale of ethnische minderheden. Denkbaar zou zijn een benadering van dit vraagstuk in Amerikaanse trant, d.w.z. een verplichting voor werkgevers om een bepaald percentage werknemers uit probleemgroepen in dienst te nemen. Aldus zou men reeds in de richting gaan van de verwezenlijking van iets als een recht op arbeid, nl. als collectief recht op arbeid.

Het behoort niet tot de opdracht van deze preadviseur om gedachten als hier weergegeven uit te werken. Beoogd is slechts om aan te geven, dat het mogelijk is om onder handhaving van een gemengde economische ordening voorwaarden in het leven te roepen, waaronder de verwezenlijking van iets als een recht op arbeid tot de mogelijkheden gaat behoren. Vermoedelijk zal een recht op arbeid vooralsnog slechts op zeer onvoldragen wijze gerealiseerd

kunnen worden. Toch ben ik van mening, dat onze samenleving in de huidige tijd de plicht heeft zich daarvoor actief in te zetten. Onze Grondwet zou daartoe kunnen stimuleren. Een desbetreffend grondwetsartikel kan fungeren als motor om een creatief denkproces naar verwezenlijkingsmogelijkheden in gang te houden, en als standaard waaraan resultaten op weg naar deze verwezenlijking kunnen worden afgemeten.

3 DE GRONDWET

Men kan de Grondwet uiteraard vanuit zeer verschillende optiek benaderen. Zo is de Grondwet een historisch document, waarin men opeenvolgende fasen van de staatkundige ontwikkeling kan aflezen. Ook heeft de Grondwet een zekere sociaal-psychologische betekenis, in zoverre dat zij een nationale verbondenheid symboliseert en een — vermoedelijk overigens geringe — integrerende werking uitoefent. Voorts vormt de Grondwet de neerslag van de beslechting van maatschappelijke strijd, zo bijvoorbeeld in art. 208, dat de onderwijspacificatie van 1917 tot uitdrukking brengt. Mij gaat het hier met name om de juridische optiek.

In juridische optiek vormt de Grondwet een rechtsregeling, waarin een aantal van de voornaamste bepalingen van staatsrecht zijn vastgelegd. In de hiërarchie van rechtsnormen is de Grondwet de hoogste nationale regeling, in die zin dat lagere regelingen in overeenstemming dienen te zijn met de Grondwet. De rechter is bevoegd zulks te toetsen, met dien verstande dat hem op grond van het beginsel van onschendbaarheid der wetten (art. 131, tweede lid, Grondwet) niet is toegestaan te toetsen of wetten in formele zin (d.w.z. besluiten van regering en Staten-Generaal gezamenlijk, tot stand gebracht volgens de wetsprocedure) in overeenstemming zijn met de Grondwet. Slechts de wetgever zelf is bevoegd — en verplicht — na te gaan, of zijn produkties zich met de Grondwet verdragen.

De verhouding van de Grondwet tot het Koninkrijksstatuut kan hier buiten beschouwing blijven. Op zich zelf beschouwd liggen hier wel interessante problemen, doch het statutaire verband heeft zijn toch reeds geringe politieke gewicht sedert het uittreden van Suriname thans vrijwel geheel verloren; met het politieke gewicht van de materie is ook de juridische relevantie goeddeels verdwenen.¹⁹

Van zoveel te meer gewicht is het internationale recht, dat in

de grondwettelijke opzet vermag te prevaleren boven het nationale recht, waaronder begrepen het grondwettelijk recht zelf. Ingevolge art. 65 Grondwet hebben bepalingen van internationale overeenkomsten, welke naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, deze verbindende kracht nadat zij zijn bekend gemaakt. Ingevolge art. 66 Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met een ieder verbindende bepalingen van internationale overeenkomsten, die hetzij vóór, hetzij ná de totstandkoming der voorschriften zijn aangegaan. Genoemde artikelen zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, indien gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om bij of krachtens internationale overeenkomst aan deze organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur of rechtspraak op te dragen (art. 67 Grondwet). Evenals zulks geldt voor de verhouding van de Grondwet tot lagere regelingen (met uitzondering van wetten), is de rechter bevoegd en verplicht te toetsen of nationaal recht zich met een ieder verbindende bepalingen van internationaal recht verdraagt.

Bedacht dient te worden, dat in ons rechtsstelsel een rechterlijke toetsing in het kader van de hiërarchie van rechtsnormen niet in abstracto geschiedt. De rechter toetst slechts in het concrete, aan hem ter beslissing voorgelegde, geval.

De preponderante positie van overeenkomstenrecht (verdragsrecht) is voor het onderwerp van dit preadvies van belang, omdat in verschillende verdragen grondrechten zijn vastgelegd. Reeds kort na de eerste wereldoorlog werd een aanvang gemaakt met het tot stand brengen van sociaal-economisch gerichte verdragen in het kader van de ILO; tot een groot aantal van deze verdragen is ook Nederland toegetreden.²⁰ Na de tweede wereldoorlog kwam in U.N.-verband in 1948 de Universal Declaration of Human Rights tot stand, welke verklaring echter geen rechten, doch slechts 'standards of achievement' bevat. In 1950 kwam in het kader van de Raad van Europa de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden tot stand, en in 1961 in hetzelfde kader het Europees Sociaal Handvest. In 1966 volgden in U.N.-verband een tweetal vergelijkbare verdragen, het Covenant on civil and political rights en het Covenant on economic, social and cultural rights. Van deze na-oorlogse instrumenten zijn thans de Europese Mensenrechtenconventie en (zeer recentelijk) de beide U.N.-Covenants door Nederland geratificeerd. De parlementai-

re behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest is inmiddels voltooid (rijkswet van 2 november 1978, Stb. 639).

De meeste van de materiële (d.w.z. niet-processuele of organisatorische) artikelen van de Europese Mensenrechtenconventie behoren tot de categorie 'een ieder verbindende bepalingen' als bedoeld in de artt. 65 en 66 Grondwet en hebben dan ook rechtstreekse rechtswerking in de Nederlandse nationale rechtssfeer. Voor wat betreft de materiële artikelen van het Civil Rights Covenant valt aan te nemen, dat de rechter deze (althans merendeels) eveneens tot de een ieder verbindende bepalingen zal rekenen. Voor wat betreft het Europees Sociaal Handvest en het Social Rights Covenant valt dit niet aan te nemen.²¹ Dit onderscheid hangt samen met het verschil tussen vrijheidsrechten of klassieke grondrechten enerzijds en sociale grondrechten anderzijds, waarop hieronder nog nader zal worden teruggekomen.²²

Een juridische plaatsbepaling van de Grondwet in haar verhouding tot overig recht, zoals hierboven in enkele pennestreken beproefd, geeft echter slechts een zeer onvolledig uitsluitsel omtrent hetgeen men het juridisch 'karakter' van de Grondwet zou kunnen noemen. Onze grondwet is juridisch een regeling van staatsrecht, welke normerend werkt ten opzicht van lagere regelingen en die de toegang van internationaal recht tot de nationale rechtssfeer verzekert. Doch daarmee is slechts een bepaalde juridische functie aangegeven, en wel een formeel-juridische. Men kan ook meer inhoudelijk vragen naar hetgeen onze Grondwet beoogt te normeren en daarbij niet volstaan met de lapidaire constatering, dat zulks een aantal van de voornaamste bepalingen van staatsrecht betreft.²³

Inhoudelijk bevat onze Grondwet in hoofdzaak organisatie-recht. Aangegeven wordt, op welke wijze in ons land bindende besluitvorming tot stand komt dan wel op welke wijze regelingen omtrent deze besluitvorming in het leven zullen worden geroepen, alsmede op welke wijze de verschillende organen, die tot bindende besluitvorming bevoegd zijn, met elkaar samenwerken ofwel ten opzicht van elkaar controlefuncties zullen uitoefenen. Daarbij is in de vorm van vrijheidsrechten een grenslijn gemarkeerd, waarbuiten overheidsgezag niet dan wel slechts onder bepaalde voorwaarden mag treden.

Wat de inhoud zal zijn van bindende besluitvorming, wordt in het algemeen door de Grondwet opengelaten. Wel geeft de Grondwet in een aantal gevallen aan een orgaan (meestal het orgaancom-

plex de wetgever; ook wel de Kroon) de opdracht om op een bepaald terrein een regeling te treffen. Dat zijn dan meestal terreinen van klassieke staatszorg, zoals defensie en waterstaatsbestuur. Een blauwdruk van hedendaagse staatszorg bevat de Grondwet dan ook geenszins. Zo bevat de Grondwet generlei verwijzing naar het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen, behoudens de vermelding in art. 209, dat het armbestuur een onderwerp van aanhoudende zorg der regering vormt en door de wet wordt geregeld; de hier bedoelde wet was vroeger de Armenwet en is thans de Algemene Bijstandswet jo. de Rompwet Instellingen van Weldadigheid.

Doordat de opdrachten tot regelgeving, welke de Grondwet bevat, inmiddels vrijwel allen zijn gerealiseerd, heeft de Grondwet in de huidige tijd geen initiërend karakter meer. Thorbecke kon in de Grondwet van 1848 nog de aansporing vinden tot het tot stand brengen van grote organieke wetten, zoals de provinciale wet, de gemeentewet en de Onteigeningswet; thans is dit niet meer mogelijk. Hoogstens vervangt men thans nog een organieke wet door een modernere en geeft daarmee in zekere zin aan de roepstem van de Grondwet gehoor. De enige keer, dat nog recentelijk een grondwettelijke fingerwijzing werd gevolgd door middel van oorspronkelijke wetgeving, was ter gelegenheid van de totstandkoming van de Wet AROB (Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen) jo. de bijbehorende wijziging van de Wet op de Raad van State; overeenkomstig het bepaalde in art. 85 Grondwet werd hiermee opdracht tot rechtspraak verleend aan een afdeling van de Raad.

In de staatsrechtelijke praktijk fungeert de Grondwet dan ook niet als stimulans tot het tot stand brengen van regelingen op het gebied der staatsorganisatie of van maatschappelijke voorzieningen, doch als waarborgenwet. Dienovereenkomstig plegen grondwetsherzieningen het karakter te hebben van bijstellingen van deze waarborgen naar de eisen van zich wijzigende politieke en maatschappelijke verhoudingen. Grondwettelijk recht volgt de evolutie van feitelijke verhoudingen, en zulks nog uitsluitend voor zoveel nodig, d.w.z. voor zoveel grondwettelijke voorschriften als te knelend worden ervaren. In de praktijk blijkt dit laatste vrij veelvuldig het geval te zijn. Aldus kwam na de tweede wereldoorlog in snelle openvolging een zestal partiële grondwetsherzieningen tot stand. Fundamentele vernieuwing brachten deze herzieningen eigenlijk uitsluitend op het stuk van de verhouding van nationaal tot inter-

nationaal recht (de hierboven weergegeven artikelen 65-67 Grondwet). Procedureel plegen dergelijke partiële grondwetsherzieningen te worden 'meegenomen' bij periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer. Hierdoor wordt goeddeels de omslag vermeden, welke het gevolg is van de omstandigheid, dat de grondwettelijke herzieningsprocedure tot ontbinding van beide Kamers der Staten-Generaal verplicht. De Eerste Kamer, komt aldus echter niet aan haar zittingsperiode toe. Dit vormde mede de aanleiding tot het initiatief om te geraken tot een integraal herziene Grondwet, welke dan voorlopig niet meer gewijzigd zou behoeven te worden. Deze integrale herziening heeft wel enkele voorstellen tot fundamentele wijziging van het grondwettelijk recht opgeleverd, met name in de vorm van introductie van sociale grondrechten (wetsontwerp 13873). Hierop wordt nog nader teruggekomen.

Ofschoon in deze eeuw ons sociaal-economisch stelsel een totaal ander aanzien heeft gekregen, is het niet nodig gebleken te dezer zake bijstellingen van het grondwettelijk recht te verwezenlijken. De Grondwet laat zich namelijk niet uit over ons sociaal-economisch bestel. De overgang van wat naar Lassalle's befaamde woord heette de 'nachtwakerstaat' naar de hedendaagse verzorgingsstaat kon geheel langs de Grondwet heengaan. Slechts de grondwetsherziening van 1938, welke de grondslag legde voor de na-oorlogse BO-organisatie, had betrekking op een onderdeel van het sociaal-economisch stelsel. Deze grondwetsherziening had echter daadwerkelijk even weinig betekenis als de latere BO-organisatie zou blijken te bezitten. Zij vormde een door katholiek denken geïnspireerde poging de klassenstrijd te overwinnen door middel van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De betekenis daarvan kon echter, gezien de realiter bestaande sociaal-economische tegenstellingen en organisatiestructuren, slechts marginaal zijn. Met recht werd deze grondwetsherziening dan ook 'psychologisch' genoemd, waarmee werd aangeduid dat de tegenstellingen slechts symbolisch werden overbrugd.

Doch afgezien van het in 1938 tot stand gebrachte nieuwe vijfde hoofdstuk der Grondwet, is onze Grondwet indifferent tegenover het sociaal-economisch bestel. Op zich genomen zou het mogelijk zijn om het gehele Nederlandse bedrijfsleven te socialiseren of zelfs te nationaliseren zonder met de Grondwet in strijd te komen. Een uitdrukkelijke vingerwijzing naar deze mogelijkheid, zoals in het Duitse Grundgesetz in art. 15 opgenomen,²⁴ bevat onze Grondwet niet; doch evenmin enigerlei verbod. Een waarborg

op dit terrein biedt slechts het in art. 165 neergelegde onteigningsartikel. Dit artikel waarborgt echter niet het eigendomsrecht als zodanig, doch slechts de schadeloosstelling welke ter zake van een onteigening verschuldigd is; voorts verzekert het artikel, dat bij onteigening een wettelijke procedure zal worden gevolgd. Deze wet is de Onteigeningswet. In de praktijk zou de waarborg wel in de weg staan aan een integrale nationalisering van ons bedrijfsleven, aangezien de daartoe vereiste financiële middelen vermoedelijk niet bij wege van belastingheffing zouden kunnen worden opgebracht. Doch vergaande socialisering zou in het geheel niet op zodanige financiële bezwaren behoeven af te stuiten. Ook zoiets als de VAD behoeft niet op grondwettelijke barrières stuk te lopen, ofschoon in de literatuur te dezer zake de Grondwet wel in stelling is gebracht.

Kort samengevat werden hierboven de volgende karakteristieken van de Grondwet signaleerd:

- de Grondwet is een rechtsregeling met een bepaalde plaats en functie in de hiërarchie van rechtsnormen;
- de Grondwet bevat in hoofdzaak bepalingen van staatsrechtelijk organisatierecht en voorts een aantal vrijheidsrechten;
- de Grondwet is niet programmatisch, in die zin dat zij een blauwdruk of programma van hedendaagse staatsactiviteiten bevat;
- de Grondwet is niet meer initiërend, in die zin dat zij de stoot geeft tot het aanvangen van nieuwe activiteiten;
- de Grondwet is voor wat betreft het sociaal-economisch bestel neutraal.

Tegen deze achtergrond stelt zich de vraag, of bepalingen inzake bevordering van werkgelegenheid en een recht op arbeid zich in de Grondwet laten invoegen, zonder het karakter van de Grondwet geweld aan te doen.

Nu is het niet nodig al te schuw te zijn ten opzichte van eventueel detonerende grondwetsbepalingen. In de eerste plaats staat een integrale grondwetsherziening op stapel, waardoor het karakter van de Grondwet toch wel enige wijziging zal ondergaan, met name door de voorgenomen opneming van sociale grondrechten zoals vervat in wetsontwerp 13873.²⁵ In de tweede plaats is de Grondwet niet een symfonie, waarin alles aankomt op harmonische samenvall van klanken. Wat dysharmonie is zeer wel overkomelijk — zoals in een modern muziekwerk.

Toch is het gewenst nauwkeurig toe te zien op hetgeen zich in onze Grondwet laat opnemen. Men kan niet zo maar wat fraais in de Grondwet neerschrijven en dan er maar het beste van hopen. Vernieuwingen op bepaalde punten kunnen consequenties hebben voor de interpretatie van grondwettelijke voorschriften op andere punten. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn bij opneming van bepalingen, waaraan het rechtskarakter ontbreekt doordat zij uitsluitend morele of politieke betekenis hebben. Men loopt daarmee het risico de gehele Grondwet in haar normatieve gehalte te devalueren, omdat het morele of politieke — en dat wil zeggen: in juridisch opzicht vrijblijvende — karakter gaat afstralen op andere bepalingen. Misschien is het verantwoord dat risico te lopen of valt het allemaal wel mee, maar het is toch zaak dit goed te overwegen. Evenzeer verdient nauwgezette overweging of het verantwoord is om programmatische of initiërende bepalingen in de Grondwet op te nemen dan wel bepalingen die beslissend zijn voor het karakter van ons sociaal-economisch stelsel.

De volgende paragraaf van dit preadvies bevat ter zake beschouwingen.

4 BETEKENIS VAN OPNEMING VAN NIEUWE GRONDWETSBEPALINGEN

Wanneer men de opneming van een nieuwe grondwetsbepaling overweegt, dient men zich de vraag te stellen wat daarmee eigenlijk wordt beoogd. Die vraag wordt veelal niet expliciet gesteld en dat leidt dan tot veel onduidelijkheden in de discussie. Zelfs kan het zijn, dat die vraag opzettelijk niet wordt gesteld, omdat verborgen bedoelingen bestaan of omdat een expliciete vraagstelling politieke controverses zou aanscherpen. Aldus kan een grondwetsartikel het karakter hebben van wat Carl Schmitt indertijd aanduidde als ‘dilatatorisches Formelkompromiss’: een meerduidige formule, waarin verschillende politieke groeperingen hun eigen, onderling tegenstrijdige intenties kunnen herkennen, en die de functie heeft een beslissing omtrent het werkelijke politieke strijdpunt naar de toekomst te verschuiven.²⁶ In politieke optiek kan zoiets zeker zinvol zijn.

Opneming van een nieuwe grondwetsbepaling — ja zelfs de vaststelling van een gehele Grondwet — kan het karakter hebben van wat politicologen wel noemen ‘symbolische output’. Grond-

wetten bezitten een zeker aura; zij worden veelal aangeduid als 'hoogste staatswet' met de stilzwijgende of uitgesproken implicatie dat er heel wat aan de hand is indien iets in een grondwet wordt vastgelegd. Grondwetten symboliseren de identiteit van een volk en substitueren zekere manco's daarin. De eerste manifestatie van nieuwe staatsvorming pleegt meestal in de proclamatie van een Grondwet te zijn gelegen. Wat men dan in een Grondwet neerschrijft, kan eventueel louter de opeenstapeling zijn van fraaie woorden en begrippen, zonder dat de werkelijke intentie bestaat om dergelijke bepalingen realiteitsgehalte te geven. Dat kan dan zelfs de verhulde poging zijn om bestaande machtsposities te bevestigen; het kan ook zijn, dat normativiteit van de Grondwet voorlopig naar de toekomst wordt verschoven.²⁷ Alsdan houden zodanige Grondwetten de idee van een normatieve werkelijkheid althans nog levend; zij verschaffen een maatstaf, waaraan het tekort schieten van de feitelijkheid kan worden afgemeten. Die betekenis dient niet geringeschat te worden, want op een gegeven moment kan de aandrang groot worden om de feitelijkheid naar het geschreven woord toe te buigen.

Symbolische grondwetsbepalingen behoeven overigens niet een bedrieglijk samenstel van verdichtfels te zijn. Het is inderdaad mogelijk, dat een geheel andere, en vaak veel hardere waarheid achter symbolische grondwetsbepalingen verscholen gaat, zoals in veel dictaturen het geval is; het is echter ook mogelijk, dat symbolische grondwetsbepalingen de aan een staatsbestel ten grondslag liggende intenties en aspiraties op één noemer brengen. Aldus kan de strekking van opneming in de Grondwet van sociale grondrechten hierin bestaan, dat de Grondwet 'op de hoogte van de tijd wordt gebracht', m.a.w. een duidelijker beeld gaat geven van het karakter van de huidige verzorgingsstaat. De Grondwet wordt dan daardoor een meer direct aansprekend nationaal document. In een dergelijke gedachtengang behoeven de desbetreffende grondwetsbepalingen derhalve geen volledige normatieve werking te ontplooien, omdat een anderssoortige functie met deze bepalingen (maar dan ook met de gehele Grondwet?) wordt beoogd.

Van volledige normatieve werking is mijns inziens eerst sprake, indien een grondwetsbepaling een effect bewerkstelligt in de sfeer van het recht, in dier voege dat uit de bepaling volgens enigerlei interpretatiemethode een beslissing afleidbaar is en de tegengestelde beslissing niet-afleidbaar is.²⁸ Alsdan kan men werkelijk van 'recht' spreken. Zulks sluit uiteraard niet uit, dat de interpretatie

van rechtsregels in de tijd evolueert en evenmin dat op een bepaald moment verschillende rechtstoepassende instanties tot onderscheiden uitkomsten komen. Laatsbedoelde onderscheidenheid zal in een eenheidsstaat als Nederland echter niet gedurende langere tijd mogen bestaan; zo zou bijvoorbeeld een eventuele onderling afwijkende interpretatie van de drukpersvrijheid bij de gewone resp. de militaire strafrechter zo spoedig mogelijk weggewerkt dienen te worden. In ieder geval mag het niet zo zijn, dat een bepaalde rechtstoepassende instantie zelf in voorkomende gevallen tegengestelde beslissingen uit een rechtsregel weet af te leiden. Dan kan van binding van de beslissing aan de rechtsregel geen sprake meer zijn.

Van een werkelijke rechtsregel — een bepaling met volledige normatieve werking — moet derhalve verwacht worden, dat zij via de sleutel van de interpretatie de rechtstoepasser bindt. Is een rechtsregel in geen geval meer toepasbaar, m.a.w. kan generlei beslissing meer uit de regel worden afgeleid, dan behoort de regel juridisch gesproken tot het dode hout dat beter gerooid kan worden. Men vergelijkte bijvoorbeeld de bepaling in art. 86 Grondwet 'De Koning ontslaat hen (de Ministers) naar welgevallen'. Een dergelijke regel is juridisch non-existent. Kan anderzijds een rechtstoepasser met eenzelfde interpretatiemethode tot onderling tegenstrijdige beslissingen komen, dan heeft men slechts van doen met een pseudo-rechtsregel.

Uiteraard behoeft geen eenstemmigheid te bestaan over de interpretatie van een rechtsregel. Wanneer de Tweede c.q. de Eerste Kamer in het kader van haar wetgevende arbeid geconfronteerd wordt met een grondwetsartikel, kan groot verschil van opvatting bestaan over de vraag, of het desbetreffende artikel in casu van toepassing is en zo ja, wat zulks dan impliceert. Uit de parlementaire debatten zal dan veelal een bepaalde interpretatie naar voren komen, welke door de Kamer in meerderheid en eventueel ook door de regering wordt aanvaard. Na verloop van tijd zal daar wellicht een andere interpretatie voor in de plaats komen, doch niet te spoedig, want anders wordt het vertrouwen in de Grondwet als normatieve ordening ondermijnd.

Aldus staan de twee uitersten van enerzijds de symbolische grondwetsbepaling en anderzijds de volledig normatieve grondwetsbepaling tegenover elkaar. Er tussenin ligt een grijze zone. Een illustratie leveren desbetreffende beschouwingen van de regering in de Memorie van Toelichting op wetsontwerp 13873 inzake de so-

ciale grondrechten. De regering verdedigt daar, dat de voorgestelde bepalingen het rechtskarakter allesbehalve ontberen, met als argumenten, vooreerst dat corresponderende sociale wetgeving op bijzondere wijze tegen eventuele intrekking wordt beschermd, ten tweede dat de overheid verplicht wordt zodanige voorzieningen te treffen dat de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten aan de burger beogen te verzekeren, ten derde dat sociale grondrechten een uitgangspunt vormen 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 deze grondwetsartikelen, en ten vierde dat deze artikelen een zodanig uitgangspunt verschaffen aan groeperingen en individuen die bij de overheid aandringen op de totstandbrenging van voorzieningen.

In deze voorbeelden is wel sprake van enige rechtswerking, doch deze werking betreft eigenlijk uitsluitend het politieke functioneren van het staatsbestel. Dat kan ook moeilijk anders, omdat de voorgestelde sociale grondrechten in overwegende mate instructienormen zijn. Zij verplichten de overheid tot bepaalde activiteiten, doch eerst bij de concrete uitwerking hiervan in wetgeving of bestuur wordt aan die verplichting inhoud gegeven. Wat die inhoud zal moeten zijn kan niet, met welke interpretatiemethode dan ook, eenduidig uit de voorgestelde bepalingen worden afgeleid. Zo zal het zaak zijn van politieke evaluatie op welke wijze gestalte moet worden gegeven aan het voorschrift, dat de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg der overheid zijn (art. 1.19). Het is dan ook onjuist om te suggereren, zoals de regering doet, dat een ideale situatie voorstelbaar zou zijn, waarin de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk overeenstemt met hetgeen de sociale grondrechten aan de burger beogen te verzekeren, naar welke situatie de overheid dan verplicht zou zijn te streven. Over een optimale spreiding van welvaart wordt in ons land heel verschillend gedacht. Verschillende politieke en maatschappelijke groeperingen stellen zich bij een ideale situatie heel verschillende dingen voor; de voorgestelde grondwetsartikelen verschaffen geen uitsluitsel waar het gelijk zou moeten liggen. Daar komt bij, dat sommige van de voorgestelde bepalingen zich niet gelijktijdig voor maximalisering behoeven te lenen; zo bijvoorbeeld de bepaling inzake bevordering van voldoende werkgelegenheid (art. 1.18) en de bepaling inzake de zorg voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu (art. 1.20). Wanneer in termen van

maximalisering zou mogen worden gedacht, zouden de voorgestelde bepalingen inderdaad een duidelijk normatief aanknopingspunt kunnen opleveren, in de zin van: elk percent dat de werkloosheid omlaag wordt gebracht, doet de maatschappelijke werkelijkheid beter beantwoorden aan de grondwettelijke norm. De samenhang van werkgelegenheid met de milieuproblematiek in een klein doch hoog-geïndustrialiseerd land als Nederland maakt echter duidelijk, dat niet zonder meer naar maximalisering kan worden gestreefd. Het streven zal gericht dienen te zijn op optimalisering; doch de vraag waar het optimaliseringspunt ligt, is een vraag die open staat voor politieke evaluatie.

Ook het argument, dat de met een sociaal grondrecht corresponderende sociale wetgeving op bijzondere wijze tegen eventuele intrekking wordt beschermd, is bijzonder weinig overtuigend. De voorgestelde bepalingen laten zeer wel toe, dat bestaande sociale wetgeving door andere wetgeving wordt vervangen, welke voor de burgers minder gunstig is. Het zou ook zeer ongewenst zijn, indien zulks niet het geval zou zijn, aangezien anders de weg naar eventueel onvermijdelijke aanpassing aan verslechterende economische omstandigheden afgesneden zou zijn. Ook daar, waar de voorgestelde artikelen concrete, in de wetgeving nader te omlijnen voorzieningen in het vooruitzicht stellen, bieden zij daadwerkelijk toch maar weinig bescherming. Men vergelijke de bepaling van art. 1.19, inhoudende dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht hebben op bijstand van overheidswege. De bepaling doelt op de Algemeen Bijstandswet. Inderdaad zou de onderhavige bepaling intrekking van de Bijstandswet beletten. Doch het lijkt weinig reëel daartegen waarborgen in het leven te roepen. Het lijkt niet goed voorstelbaar, dat in de toekomst het blijven voortbestaan van het beginsel van bijstand een politiek strijdpunt zal gaan vormen. Wèl zouden de omvang en de modaliteit van bijstand een strijdpunt kunnen gaan vormen; te dezer zake biedt de voorgestelde bepaling nu echter juist generlei waarborg.

Het vorenstaande betekent niet, dat opnemings van sociale grondrechten in de vorm, zoals voorgesteld door het kabinet-Den Uyl, van zin ontbloeit zou zijn. Het zou kunnen zijn, dat het politieke functioneren van het staatsbestel nieuwe impulsen ontvangt, terwijl voorts de symbolische zeggingskracht van de Grondwet in de opvatting van velen toeneemt. Dat zouden dan ongetwijfeld winstpunten zijn.

Welke rol dergelijke artikelen zouden gaan vervullen binnen de

normatieve ordening van de Grondwet, staat mij echter niet duidelijk voor ogen.²⁹ Zoals in de vorige paragraaf gesteld, zou het kunnen zijn dat de hoofdzakelijk politieke betekenis van deze artikelen gaat afstralen op andere grondwetsartikelen, bij voorbeeld in die zin dat bij de interpretatie van de drukpersvrijheid of het verenigings- en vergaderrecht rekening wordt gehouden met de belangen welke in de sociale grondrechten tot uitdrukking komen. Dat zou ook zeker gerechtvaardigd zijn, want het zou gaan om bepalingen van eenzelfde juridische orde, namelijk grondwetsartikelen. Juist omdat de inhoud van sociale grondrechten zo onbestemd — zo politiek bepaald — is, kan men aldus voor verrassingen komen te staan. Men denke bijvoorbeeld aan het treffen van fusiegedragsregels voor het perswezen in het licht van de in art. 1.21 vervatte opdracht aan de overheid om voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding.

Opvallend is overigens, uit een oogpunt van de in paragraaf 3 weergegeven kenmerken van onze Grondwet, het bescheiden karakter van de vernieuwingen, welke met wetsontwerp 13873 worden beoogd. De voorgestelde bepalingen zijn weliswaar programatisch, doch het programma beperkt zich tot de grootste gemene deler van hetgeen door bijkans ieder als overheidstaak wordt ervaren. Er is weinig kans dat men in ons land over de onderwerpen van dit programma binnen afzienbare tijd anders zal gaan denken. Een dergelijke terughoudendheid is goed verdedigbaar. In het algemeen zal men voorzichtig moeten zijn met programmatische grondwetsbepalingen, omdat daarmee, gezien de betrekkelijke bestendigheid van grondwetsartikelen, licht de aspiraties van de huidige generatie worden opgelegd aan een volgende generatie. Extra voorzichtigheid past ten opzichte van programmatische bepalingen, welke een initiërend karakter bezitten, omdat dan de aspiraties nog niet door ervaringen zijn geijkt. Deze voorzichtigheid wordt in wetsontwerp 13873 betracht. De voorgestelde sociale grondrechten hebben een bevestigend karakter; zij vormen de grondwettelijke neerslag van rechtsontwikkelingen die in de sfeer van de wetgeving en het overheidsbeleid reeds daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

Ook zijn de voorgestelde bepalingen terughoudend in zoverre, dat zij geen uitsluitel geven omtrent ons sociaal-economisch stelsel. Uiteraard bevestigen zij de verzorgingsstaat; doch zij geven niet aan, of deze verzorgingsstaat geënt is op vrije ondernemingsgewijze produktie dan wel op een gesocialiseerde economie. De voorstellen

liggen derhalve in de lijn van de sociaal-economische indifferentie van de bestaande Grondwet. Ik ben van mening, dat deze indifferentie in zeker opzicht als een deugd kan worden aangemerkt. Met deze opmerking bevind ik mij in het gezelschap van de heer Bakker, lid der Tweede Kamer voor de CPN, die er bij verschillende gelegenheden tegen heeft gewaarschuwd in de Grondwet voorschriften op te nemen, welke over ons sociaal-economisch stelsel uitsluitel zouden geven. De beslissing over dit stelsel dient — voor zoveel zulks op nationaal niveau langs publiekrechtelijke weg reguleerbaar is — aan de wetgever te worden overgelaten. Discussies binnen het wetgevend orgaan dienen niet door grondwettelijke aanwijzingen te worden belast.

De vraag laat zich natuurlijk stellen, of een grondwettelijke beslissing voor een verzorgende functie van de overheid niet in wijder perspectief gezien een beslissing omtrent ons sociaal-economisch stelsel impliceert. De verzorgende functie van de overheid kan alleen worden uitgeoefend, indien de daartoe benodigde middelen aan de economie worden onttrokken. Het betreft hier geheel andere onttrekkingen dan de traditioneel door de Grondwet beoogde, bijvoorbeeld ten behoeve van defensie of waterstaat; de andere orde van grootte brengt een kwalitatief verschil teweeg. Brengt zulks niet met zich, dat de draagkracht van de economie publiekrechtelijke relevantie krijgt? En zou zulks dan eventueel impliceren een publiekrechtelijke ordening van het bedrijfsleven teneinde de output daarvan te waarborgen? Of moet men hier met gepast cynisme tegenover stellen, dat publiekrechtelijke ordening van het bedrijfsleven vermoedelijk wel niet tot verhoging van output zal leiden, zodat veeleer opnemning van sociale grondrechten in de Grondwet bevestigt, dat voor zoveel nodig vrije ondernemingswijze produktie uit de algemene middelen gesubsidieerd zal worden? Of vormen de daaraan verbonden voorwaarden een soort van publiekrechtelijke ordening? Ik ben geen econoom; ik kan deze vragen niet beantwoorden.³⁰ Zij zijn in het kader van de behandeling van wetsontwerp 13873 ook niet aan de orde geweest. Misschien valt dat toch wel te betreuren.

Over het geheel genomen kan wel worden geconcludeerd, dat opnemning van sociale grondrechten, als vervat in wetsontwerp 13873, niet een duidelijke intentie tot uitdrukking brengt om te breken met de bestaande grondwettelijke opzet. Een breuk in het lijnenspel valt niet te constateren; veeleer een ombuiging van lijnen. Juist door het bevestigend karakter van de in het wetsont-

werp opgenomen voorschriften is niet zichtbaar of deze lijnen gaan toebuigen naar onvoorziene horizonten. Het wetsontwerp trapt veel open deuren in (aardiger gezegd: de nieuwe voorschriften bezitten een hoge mate van plausibiliteit); daarom juist is moeilijk te beoordelen of deze open deuren niet eigenlijk toegang geven tot onvoorziene rechtsontwikkelingen.³¹

Met het voorgaande zijn althans enkele overwegingen aangegeven, welke mijns inziens in de beschouwing dienen te worden betrokken wanneer het gaat om de vraag, of bepalingen inzake een recht op arbeid en waarborging van werkgelegenheid in de Grondwet dienen te worden opgenomen. Ik kom hierop terug in de slotparagraaf van dit preadvies.

5 GRONDRECHTEN

Over definities van hetgeen onder 'grondrechten' moet worden verstaan, kan men van mening verschillen. De juistheid of hanteerbaarheid van een definitie zal onder meer afhangen van het verband waarin zij wordt gebezigd; zo zal in historisch verband en ook met betrekking tot sommige hedendaagse rechtsverhoudingen een definitie naar de onderscheiding tussen mensenrechten en burgerrechten op zijn plaats zijn.

In meest ruime zin zou men onder 'grondrechten' kunnen verstaan alle rechten of rechtsnormen die de strekking hebben aan de mens een menswaardig bestaan te verzekeren. Een dergelijke omschrijving heeft het voordeel, dat zij althans niet te weinig omvat en voorts aansluit bij de hedendaagse ideële connotatie van het begrip. Zij is echter rijkelijk vaag en bovendien wel erg ruim; men komt aldus moeilijk tot een ook maar enigszins precieze afgrenzing.

Immers wat is een menswaardig bestaan? Behoren daartoe in een samenleving als de Nederlandse bijvoorbeeld niet alleen basisvoorzieningen als voedsel, kleding en huisvesting, maar ook genotmiddelen als tabak en alcohol? Rechtsnormen die geacht kunnen worden de strekking te hebben zoiets als een menswaardig bestaan te verzekeren, vindt men bovendien op alle niveaus van wetgeving; te wijzen valt niet alleen op formele wetgeving (zo bevat het Wetboek van Strafvordering een menigte rechtswaarborgen en bevatten wetten op het terrein van de sociale verzekeringen en voorzieningen een overvloed aan sociale waarborgen), maar ook op provinciale en gemeentelijke verordeningen (bijvoorbeeld in de vorm

van milieuvoorschriften of subsidieregelingen). Het begrip 'grondrechten' wordt onhanteerbaar indien we het een zo ruime inhoud geven.³² Ook een beperking van het begrip tot rechten, onder uitsluiting van overige rechtsnormen, biedt onvoldoende soelaas. Weliswaar schijnt het zinvol het begrip 'grondrechten' uitsluitend te bezigen voor rechten in de zin van aanspraken, en daarmee procedurevoorschriften en andere rechtsnormen als bijvoorbeeld verbodsbepalingen en planningvoorschriften uit het domein der grondrechten te verbannen, maar daarmee zouden we over het doel heenschieten. Immers tal van rechtsnormen, die algemeen wél tot de grondrechten worden gerekend, hebben niet de verschijningsvorm van aanspraaknormen. Zo worden sociale grondrechten meestal gepositieerd als zogenaamde instructienormen, in de zin van opdrachten aan de overheid om bepaalde activiteiten te ontplooiën. Aanspraken behoeven hieruit niet voort te vloeien.

Gezien het voorgaande lijkt het gewenst een omschrijving van het begrip 'grondrechten' wat minder algemeen te maken en wat meer te laten aansluiten bij de concrete staatsrechtelijke ontwikkelingsgang. We zien dan, dat naar hun ontstaansgeschiedenis grondrechten veelal een reactie vormden op wijzen van uitoefening van overheidsgezag welke als overmatig knellend of willekeurig werden ervaren. Grondrechten beoogden hiertegen waarborgen te bieden, waarbij de natuurrechtelijke gedachte meespeelde van een fundamentele gelijkheid van mensen c.q. van staatsburgers onderling, welke juist in de grondrechten tot uitdrukking kwam. De grondrechten, die aldus op bedreigde punten vrijheid en gelijkheid moesten verzekeren, plachten dan te worden vastgelegd in documenten van hogere rechtskracht. In een tijd van zich doorzettende constitutionalisering — beginnend tegen het eind van de 18e eeuw — waren dat de nationale grondwetten. Daarmee brachten reeds in deze periode de grondwetten op bescheiden schaal opdrachten aan de overheid tot het treffen van voorzieningen ter zake van de meest ernstige maatschappelijke noden. Omstreeks 1800 betrof zulks in het bijzonder de werkloosheid, welke in deze tijd schrikbarende vormen had aangenomen. Aldus vindt men in art. 47 van de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels, behorend bij de Bataafse (d.w.z. Nederlandse) staatsregeling van 1798 reeds de volgende bepaling: 'De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenen. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De Maatschappij vordert de vol-

strekte weering van Bedelarij.' Een soortgelijke bepaling, zij het minder vèrstrekkend, bevatte nog de Staatsregeling des Bataafschen Volks van 1801 in art. 4. De Nederlandse Grondwet van 1814 nam deze draad weer op in vorm van een regeringsverplichting tot het oefenen van aanhoudende zorg voor armbestuur en opvoeding van arm-kinderen (art. 141); een bepaling van deze strekking vindt men thans nog in art. 209 Grondwet.

Grondrechten kregen in onze Grondwet hun definitieve vorm ter gelegenheid van de grondwetsherziening van 1848; sindsdien is de materie grondwettelijk geheel gestabiliseerd gebleven, behoudens bijstelling in 1972 van de redactie van de onderwijsvrijheid in verband met de autorijschoolproblematiek alsmede schrapping in 1972 van het antiquarische artikel 185 inzake uitkeringen aan bedienaren der godsdienst, welk artikel overigens voorlopig zijn bestaan weet te rekken onder de additionele artikelen der Grondwet. Zoals eerder vermeld is thans een integrale herziening van de materie der grondrechten aanhangig bij de Staten-Generaal.

Met name na de tweede wereldoorlog is de materie der grondrechten sterk in beweging gekomen, zulks onder invloed van de ervaringen met het Duitse terreurregiem opgedaan. In Hitler-Duitsland was gebleken, dat nationale grondwettelijke waarborging onvoldoende weerstand weet te bieden wanneer een regering het werkelijk op de grondrechten gemunt heeft. De grondwet van de Weimarrepubliek bevatte een zeer uitvoerige grondrechtencatalogus; kort na het optreden van het kabinet-Hitler in januari 1933 werden de grondrechten echter door middel van een tweetal noodverordeningen van rijkspresident Hindenburg buiten werking gesteld; een maand later werd bij het Ermächtigungsgesetz van maart 1933 alle wetgevende bevoegdheid aan de regering overgedragen. Ofschoon aldus formeel de grondwet van Weimar geldig bleef, was er de rechtswerking aan ontnomen en kon terreur in de vorm van bijvoorbeeld Schutzhaft (concentratiekampen) en liquidatie van eigen burgers formeel legaal plaatsvinden. De na-oorlogse reactie hiertegen kreeg gestalte in de Neurenbergse processen en in de Universal Declaration of Human Rights van 1948 (een voorloper hiervan kan gezien worden in Roosevelt's Four Freedoms speech van 1944). Internationale rechtswaarborging met een internationaal implementatie-mechanisme kwam het eerst tot stand in het regionale kader van de Raad van Europa. Op deze weg werd voortgegaan zowel waar het betrof vrijheidsrechten als waar het betrof sociale grondrechten; verwezen zij naar de desbetreffende weergave in par. 2 van dit preadvies.

Overziet men deze ontwikkeling, dan blijkt, dat het zinvol is het begrip 'grondrechten' te reserveren voor rechtsnormen welke zijn vastgelegd in documenten van hogere rechtskracht. Daarbij valt te denken aan een grondwet of een internationale overeenkomst. Met dit laatste valt, overeenkomstig art. 67 Grondwet, gelijk te stellen een voorschrift van een supranationale organisatie. Onder 'rechtsnorm' dient hier te worden verstaan een juridisch instrument dat normerende werking uitoefent, in die zin dat er een bevoegdheid of een verplichting uit voortvloeit. 'Standards of achievement', zoals vervat in de Universal Declaration, vallen derhalve niet in de termen van rechtsnormen; standards zijn immers louter streefdoelen, ter zake waarvan aangesloten partijen de wenselijkheid van nastreving aanvaarden, doch niet de verplichting tot realisatie. De grenslijn tussen de non-juridische standard en de juridische staten-verplichting is echter vloeiend; evoluerende rechtsopvattingen kunnen aan een standard een zodanige betekenis gaan toekennen, dat gaandeweg van een statenverplichting kan worden gesproken. De facto valt voor wat betreft de Universal Declaration een zodanige ontwikkeling te bespeuren.

Met betrekking tot de inhoud van grondrechten kan men stellen, dat de klassieke grondrechten of vrijheidsrechten er op zijn gericht vrijheidsmarges van de justitiabelen c.q. van de staatsburgers tegenover de overheid veilig te stellen en voorts te verzekeren, dat de overheid een ieder gelijkelijk behandelt. In de huidige tijd bestaat bij velen de geneigdheid de rechtswerking van vrijheidsrechten mede uit te strekken tot rechtsverhoudingen van burgers onderling (zogenaamde horizontale werking of derdenwerking); hierop zal nog nader worden teruggekomen.

Met betrekking tot de inhoud van sociale grondrechten kan men stellen, dat deze de verwezenlijking beogen veilig te stellen van een aantal belangrijke maatschappelijke voorwaarden voor het leven van de mens in de samenleving, in dier voege dat de overheid tot deze verwezenlijking wordt verplicht. Terwijl de vrijheidsrechten de strekking hebben de overheid te weerhouden van onrechtvaardig of onwenselijk geacht gedrag, hebben de sociale grondrechten juist de strekking de overheid tot positieve prestaties te verplichten. Daarbij kan het overigens zo zijn, dat iets wat naar juridische structuur eigenlijk onder de vrijheidsrechten thuis zou horen, wegens zijn maatschappelijke inbedding tot de sociale grondrechten wordt gerekend. Aldus bijvoorbeeld het stakingsrecht, welk recht in relatie tot de overheid inhoudt, dat de overheid deze vorm van collectieve actie van werknemers niet categorisch mag

verbieden of onrechtmatig verklaren. Stakingsrecht is dus wezenlijk stakingsvrijheid; als zodanig is het recht naar structuur een vrijheidsrecht. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor de vrijheid van arbeidskeuze.

Een opmerking lijkt hier nog op zijn plaats over eerdergenoemde gelijkheidsnorm, welke in vrijheidsrechten tot uitdrukking komt, doch geacht wordt te gelden voor alle *faits et gestes* van de overheid, d.w.z. ook daar waar zij uitvoering geeft aan een sociaal grondrecht. De vraag naar gelijkheidswaarborging is immers van directe betekenis voor de eventuele opneming in de Grondwet van een bepaling over recht op arbeid, zulks uit een oogpunt van vaststelling van de categorieën van gerechtigden.

Vooropgesteld dient te worden, dat grondrechten niet per definitie gelijkelijk behoeven te gelden voor allen die aan de rechtsmacht van de staat zijn onderworpen. Zo is mogelijk, dat een grondrecht uitsluitend aan eigen nationalen wordt gewaarborgd; aldus bijvoorbeeld art. 5 Grondwet, dat de toegang tot landsbedieningen aan Nederlanders waarborgt. Een dergelijke beperking van de onderlinge gelijkheid tot een bepaalde categorie zal dan echter op zakelijke gronden verdedigbaar moeten zijn, m.a.w. zelf aan de gelijkheidsnorm moeten voldoen. Zulks brengt mij op de algemene strekking van de gelijkheidsnorm, welke veelal tot uitdrukking wordt gebracht in het voorschrift, dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden.³³ Verschillen in behandeling dienen derhalve zakelijk gemotiveerd te kunnen worden vanuit verschillen in de gevallen.

Over de vraag echter, of de *facto* gevallen gelijk liggen, is uiteraard verschil van opvatting mogelijk. Het is een kwestie van maatstaven welke men aanlegt. Zo zouden theoretisch gesproken zowel progressieve als non-progressieve inkomstenbelastingheffing, elk naar eigen criteria gemeten, aan de norm van gelijkheid van behandeling voldoen. Het gelijkheidsbeginsel geeft geen uitsluitsel over de vraag, welke criteria aangelegd dienen te worden, ofschoon hierover in veel gevallen wel politieke en maatschappelijke consensus zal bestaan. Het gelijkheidsbeginsel dwingt echter wel tot explicitering van de motivering, waarom men bepaalde gevallen ongelijk behandelt, zulks vanuit de presumptie dat gevallen gelijk liggen; het beginsel verbiedt ongelijkheden in behandeling, welke zich niet zakelijk laten verdedigen en die derhalve als uitingen van willekeur moeten worden aangemerkt.

Het gelijkheidsbeginsel blijft aldus toch moeilijk hanteerbaar,

in die zin dat de concrete betekenis ervan betrekkelijk ongrijpbaar is. Zo laat zich de in veel opzichten achtergestelde positie van vreemdelingen in ons land mogelijkerwijze rechtvaardigen in het licht van het gelijkheidsbeginsel, als men maar onderlinge solidariteit van nationalen sterk benadrukt. Anderzijds is een preferente behandeling van achtergestelde groepen in de samenleving zeker niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel; juist door middel van compenserende maatregelen kan achterstelling wat worden onder-
vangen zodat gelijkheid door zodanige maatregelen wordt gediend.

Terugkerend tot de algemene verschijningsvorm van grondrechten: noch voor vrijheidsrechten noch voor sociale grondrechten is de rechtsvorm van een aanspraaknorm essentieel. Onze grondwettelijke drukpersvrijheid (art. 7 Grondwet) is geformuleerd in de vorm van een verbod voor de overheid om voorafgaand verlof voor drukpersuitingen te eisen; verschillende andere vrijheidsrechten hebben eveneens de vorm van tot de overheid gerichte verboden. Andere vrijheidsrechten hebben wel de gestalte van een aanspraaknorm; zo bijvoorbeeld het grondwettelijk recht van vereniging en vergadering (art. 9 Grondwet). De Europese Mensenrechtenconventie is in haar materiële artikelen in overwegende mate als catalogus van aanspraaknormen opgesteld. Doch dit is slechts een kwestie van juridische vormgeving, zonder juridische implicaties. Voor wat betreft de sociale grondrechten kent ons grondwettelijk onderwijsartikel (art. 208) een recht op financiële gelijkstelling van het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, met het openbaar onderwijs; bekostiging geschiedt naar dezelfde maatstaf. Hier heeft men derhalve een aanspraaknorm.^{33a} Anderzijds bevat het onderwijsartikel voorschriften, die het karakter hebben van sociale grondrechten en die in de vorm van instructienormen zijn gegoten; zo de waarborg dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen.

Een essentieel verschil tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten betreft niet zozeer het aanspraakkarakter, als wel de al dan niet bestaande onmiddellijkheid van rechtswerking. Een vrijheidsrecht houdt een tot de overheid gericht verbod in. Dit verbod werkt uit kracht van de rechtswerking van het document waarin het vervat is, i.c. de Grondwet of een internationale overeenkomst. De overheid is direct aan het verbod gebonden, met als spiegelbeeld een vrijheidsmarge voor de burger. Beperking van het vrij-

heidsrecht is dan meestal wel mogelijk, zulks op grond van de zogenaamde clausulering, d.w.z. een toevoeging aan de formulering van het vrijheidsrecht, waarin staat aangegeven op welke wijzen en/of onder welke voorwaarden de overheid tot beperking mag overgaan. Zo bevat art. 9 Grondwet, waarin het verenigings- en vergaderrecht is gewaarborgd, een tweede lid, inhoudende dat de wet de uitoefening van dat recht regelt en beperkt in het belang der openbare orde. Zolang een zodanig wet echter niet tot stand is gekomen, kan het vrijheidsrecht zeer wel worden uitgeoefend; de uitoefening is dan geheel vrij.

Deze onmiddellijkheid van rechtswerking, welke mogelijk is ten gevolge van de omstandigheid dat vrijheidsrechten naar innerlijke structuur tot de overheid gerichte verbodsbepalingen zijn, doet zich niet voor ter zake van sociale grondrechten, die immers de structuur van tot de overheid gerichte gebodsbepalingen bezitten. Een gebod concretiseert zich in uitvoeringsvoorschriften, i.c. meestal in een wettelijke regeling. Slechts daar waar generlei uitvoeringsvoorschrift noodzakelijk zou zijn, zou een grondwettelijk gebod onmiddellijke rechtswerking kunnen uitoefenen. In de praktijk is dat echter moeilijk voorstelbaar. Zelfs eerdergenoemde grondwettelijke gelijkstelling in de financiering van bijzonder en openbaar onderwijs, hoeveel rechtstreeks houvast deze ook lijkt te bieden, behoeft voor haar rechtswerking een wettelijke uitwerking, zoals deze ook door de grondwetsbepaling zelf wordt voorgeschreven.

De loutere omstandigheid, dat een sociaal grondrecht wordt geformuleerd als aanspraaknorm, brengt derhalve niet nader tot onmiddellijke rechtswerking. Men dient zich dit realiseren bij overweging van opneming van een bepaling inzake een recht op arbeid. Een bepaling als 'Ieder heeft een recht op arbeid' is niet implementeerbaar, zelfs al gaat men er van uit dat de overheid³⁴ verplicht zou zijn en bereid om naar beste vermogen deze aanspraken te honoreren. Immers wat is arbeid als hier bedoeld? in welke termen zou de honorering moeten vallen? wat moet onder 'ieder' worden verstaan? ook kinderen, grijsaards en manifest arbeidsongeschikten? welk overheidsorgaan moet de arbeid ter beschikking stellen? en zo rijzen tal van andere vragen. Voordat de aanspraken tot realisatie zouden kunnen komen, zou er derhalve eerst een wet tot stand moeten worden gebracht, welke de materie regelde; een dergelijke wettelijke regeling zou vermoedelijk in tal van uitvoeringsvoorschriften nader geconcretiseerd en gedetailleerd moeten worden. Dat betekent dan ook, dat de uiteindelijke inhoud van

een dergelijke grondwettelijke waarborg in zeer sterke mate bij wettelijke regeling zal worden bepaald.

Ter nadere illustratie vergelijkte men bijvoorbeeld nog art. 1.19, derde lid, van wetsontwerp 13873: 'Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege'.³⁵ Zonder Algemene Bijstandswet zou een dergelijke waarborg praktisch onuitvoerbaar zijn. Dat betekent dan ook, dat de vrijgevigheid van de wetgever (en eventueel van uitvoeringsorganen) uiteindelijk bepalend is voor de concrete omvang van het grondwettelijk gewaarborgde recht op bijstand. De onderhavige grondwetsbepaling weet slechts te verzekeren, dat er zo iets als een bijstandswet (zal komen en) zal blijven bestaan en dat alle Nederlanders die in de aangegeven omstandigheden komen te verkeren onder de werking van deze wet begrepen zullen zijn. Hoe de tussenzin 'die niet in het bestaan kunnen voorzien' moet worden geïnterpreteerd, welke voorwaarden eventueel aan uitkeringen kunnen worden verbonden, wat de hoogte der uitkeringen zal zijn, ja zelfs of deze een bestaansminimum kunnen dekken, dat alles wordt ter regeling aan de wetgever of eventueel via delegatie aan lagere organen ter beslissing overgelaten.

Men heeft derhalve met een sociaal grondrecht nog niet zoveel in handen. In zoverre hebben sociale grondrechten uit hun aard een zeker programmatisch karakter. Zij kunnen dan ook niet op gelijke voet met vrijheidsrechten gerekend worden tot de juridisch harde kern van een grondwet. Van minder waarde of betekenis zijn zij daarom natuurlijk nog niet.

6 ENKELE ASPECTEN VAN GRONDRECHTEN NADER BESCHOUWD

In par. 5 van dit preadvies is een algemeen exposé gegeven over grondrechten. Het lijkt nuttig om enkele aspecten van grondrechten nader in beschouwing te nemen, zulks in het licht van een eventuele opnemning in de Grondwet van een bepaling inzake recht op arbeid.

6.1 Vrijheidsrechten en sociale grondrechten

Vrijheidsrechten worden wel in verband gebracht met de 19e eeuwse liberale rechtsstaat, sociale grondrechten daarentegen met de hedendaagse verzorgingsstaat. Aldus gaat aan vrijheidsrechten

licht de associatie kleven van 'rücksichtslos' individualisme, terwijl grondrechten daarentegen uitdrukking zouden geven aan de maatschappelijke solidariteit van de mens als gemeenschapswezen. Het hierin besloten waarderingsoordeel heeft een zekere juridische relevantie, omdat een prevaleren van sociale grondrechten boven vrijheidsrechten in geval van onderling conflict ³⁶ erdoor gerechtvaardigd kan worden. Doch deze gedachtengang lijkt mij onjuist.

Het verschil tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten ligt niet hierin, dat vrijheidsrechten betrekking zouden hebben op de individuele in particulariteit optredende mens, en sociale grondrechten op de mens in zijn maatschappelijk functioneren. Zowel vrijheidsrechten als klassieke grondrechten waarborgen een menswaardig bestaan voor de mens als individueel én als sociaal wezen. Zo waarborgt een klassiek grondrecht als het huisrecht (art. 172 Grondwet) de individualiteit, nl. de ongereptheid van de intiem-sfeer, terwijl de drukpersvrijheid een bepaalde vorm van maatschappelijke activiteit, nl. de communicatie door middel van het geschreven woord beschermt. Anderzijds beschermt een sociaal grondrecht als de overheidsverplichting om de bestaanszekerheid van de bevolking tot voorwerp van zorg te maken (art. 1.19 van wetsontwerp 13873) de mens zowel in zijn individualiteit als in zijn maatschappelijkheid.

Over het geheel genomen lijkt een denken over grondrechten in termen van een tegenstelling tussen individualiteit en maatschappelijkheid misplaatst. Individualiteit en maatschappelijkheid lopen dooreen. De maatschappelijk functionerende mens blijft altijd nog individu; de individu blijft altijd betrokken op de samenleving. Grondrechten zouden overbodig zijn in Robinson Crusoe-situaties; grondrechten zijn slechts randversiering in maatschappelijke constellaties waarin de mens uitsluitend nog als gemeenschapswezen wordt opgevat.

Daarbij dient echter bedacht te worden, dat de wijze waarop individualiteit en maatschappelijkheid dooreengestrengeld zijn, in de loop van de historische ontwikkeling wijziging heeft ondergaan. Ontwikkelingen in landen als Nederland hebben met zich gebracht, dat zich bepaalde vormen van interactie hebben uitgekristalliseerd en institutioneel gestalte hebben gekregen. Daarbij vormt dan veelal overheidsinterventie een element van dit interactiepatroon. Dan kan het zijn, dat grondrechten in het geheel niet 'vrijelijk', doch strikt binnen het kader van dit interactiepatroon worden uitgeoefend. Men vergelijk bijvoorbeeld de onderwijsvrijheid (een klas-

siek grondrecht) met daaraan gekoppeld de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs (een sociaal grondrecht). Activering van deze grondrechten houdt in, dat men zich invoegt in een bepaald, in hoofdtrekken voorgegeven onderwijsbestel. Van een vrijheid om naar het individuele believen van de grondrechtelijke waarborgen gebruik te maken, blijkt dan in het geheel geen sprake. Een dergelijke vrijwel onbegrensde vrijheidsmarge bestaat ter zake van de onderwijsvrijheid slechts daar, waar het maatschappelijk nogal irrelevante onderwijsvormen betreft, zoals bijvoorbeeld dansonderricht. De werkelijke relevante onderwijsvrijheid heeft echter betrekking op een bestaand onderwijsbestel. Dit bestel wordt door grondrechten gewaarborgd, aldus dat het met een zekere mate van eigen autonomie en interne differentiatie daadwerkelijk — en dat wil zeggen: van overheidswege financieel ondersteund — kan functioneren. Het vrijheidsrecht en het sociale grondrecht werken hier samen bij de instandhouding van een maatschappelijke institutie — het onderwijsbestel — waaraan door participanten nader vorm wordt gegeven.

Ik denk, dat wij bij het spreken over grondrechten deze door-eenstrengeling van individualiteit en maatschappelijkheid in de vorm van maatschappelijke instituties voortdurend voor ogen moeten houden. Juristen zijn geneigd grondrechten vanuit de jurisprudentie te benaderen, d.w.z. vanuit een situatie van *contraire procesposities* — hier de burger, daar de overheid. De aanspraak c.q. het verweer van de burger in de processituatie wordt dan begrijpelijkerwijze als een geïsoleerd gegeven gezien: een individu staat in zijn particulariteit tegenover de overheid. Vanuit deze gedachten-gang worden vrijheidsrechten dan opgepoetst tot aanspraaknormen welke het vrijelijk *Walten und Schalten* van de individu veilig stellen, waartegenover de sociale grondrechten maar armzalig afsteken als louter directieven aan de overheid, zonder corresponderende procespositie van de burger. Vergeten wordt dan, dat procesposities slechts de eindfase vormen van een geheel van maatschappelijke interacties, welke in belangrijke mate bepaald worden door de wijze waarop de overheid aan de samenleving gestalte geeft.

Zo valt over een recht op arbeid eerst te spreken in termen van een arbeidsbestel als concrete maatschappelijke entiteit. In een arbeidsbestel lopen vrijheid en gebondenheid dooreen. Rechten ter zake van dit arbeidsbestel kunnen grondwettelijk gewaarborgd worden, zoals de bij amendement in wetsontwerp 13873 opgenomen vrijheid van arbeidskeuze, of eventueel een recht op arbeid.

Doch dergelijke vrijheden hebben slechts een relatief, 'gebonden' karakter omdat zij betrekking hebben op een voorgegeven arbeidsbestel, ter zake waarvan zij geactiveerd worden. Los van dit arbeidsbestel hebben zij nauwelijks betekenis.

Uiteraard wordt hier met het woord 'voorgegeven' niet bedoeld, dat het arbeidsbestel een vast gegeven zou vormen, dat niet door middel van wetgeving of anderzins veranderbaar zou zijn. Het arbeidsbestel is veranderbaar — zoals alles veranderbaar is, zij het niet alles tegelijkertijd.³⁷ Bedoeld is, dat een vrijheid van arbeidskeuze of een recht op arbeid in samenhang moeten worden gezien met een concreet arbeidsbestel, zoals dit op een bepaald historisch moment bestaat. Dit arbeidsbestel kan in ontwikkeling zijn; daarmee verandert dan tevens de betekenis van vrijheid van arbeidskeuze en van rechten op arbeid. Projecties in de toekomst omtrent de betekenis van arbeidskeuze en rechten op arbeid zijn verbonden met projecties omtrent een arbeidsbestel.

Het voorgaande leidt tot een meer algemene constatering omtrent de verhouding van vrijheidsrechten en sociale grondrechten. Veelal wordt het zo gesteld, als zouden sociale grondrechten een materiële grondslag waarborgen, waarop de in de vrijheidsrechten tot uitdrukking komende idealen eerst werkelijk betekenis krijgen. Van vrijheid valt niet te genieten, indien niet eerst de materiële bestaansgrondslag verzekerd is, aldus ongeveer de gedachtengang. Er kan dan op worden gewezen, dat het weinig zinvol is om te spreken over een recht op onschendbaarheid der woning indien men geen woning heeft, over drukpersvrijheid indien men niet over drukpersen beschikt en over vrijheid van arbeidskeuze indien er geen arbeidsplaatsen zijn. Dat is natuurlijk juist, doch deze gedachtengang verraadt toch te veel een consumentenperspectief: de verzorgingsstaat wordt begrepen als de staat die bepaalde accommodaties ter beschikking stelt.

In werkelijkheid is de relatie tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten veel inniger. Beide categorieën grondrechten tesamen waarborgen een aantal grondelementen van een samenleving, die in belangrijke mate door de overheid wordt geordend en die niettemin 'vrij' is, in de zin van: niet volledig door het politieke beslissingsmechanisme bepaald. Deze relatie is spanningsvol, doch zij vormt veeleer een opgave dan een onoverkomelijke contradictie. Deze opgave is: gestalte te geven aan een samenleving, waarin overheidsinterventie vermoedelijk nog sterk zal toenemen, maar waarin toch vrijheid en interne differentiatie wordt gehandhaafd. Samen-

levingsverbanden zullen niet volledig politiek bepaald mogen zijn evenmin als individuele bestaansmogelijkheden; vrijheidsrechten beogen dit te waarborgen. Tegelijk zullen samenlevingsverbanden en ook individuele bestaansmogelijkheden van overheidswege geordend moeten worden; juist sociale grondrechten zijn hierop gericht. Beide categorieën van grondrechten zullen dan ook gezamenlijk tot feitelijke verwezenlijking moeten worden gebracht.

Zo zal een eventueel recht op arbeid betrekking moeten hebben op een samenlevingsverband, t.w. een arbeidsbestel, dat aan beide vereisten voldoet: vrijheid én ordening. Zo komt het mij voor, dat zowel een volledig gesocialiseerd arbeidsbestel afgewezen dient te worden, omdat daarin de vrijheid van arbeidskeuze onvoldoende tot haar recht kan komen, doch evenzeer afgewezen dient te worden een arbeidsbestel dat in onvoldoende mate feitelijke mogelijkheden tot arbeiden verschaft.

6.2 Grondrechten en grondplichten

Bij het denken over een eventueel recht op arbeid gaan de gedachten onwillekeurig ook uit naar een mogelijke corresponderende plicht tot arbeiden; zou een dergelijke plicht het pendant van het recht moeten of mogen zijn? Ik waag mij niet aan desbetreffende arbeidsrechtelijke beschouwingen, maar laat hieronder wel enkele staatsrechtelijke opmerkingen volgen.³⁸

In een klassieke grondwettelijke structuur, zoals die van de Nederlandse Grondwet, hebben grondrechten geen pendant in zoiets als grondplichten. Weliswaar kent onze Grondwet bepalingen als art. 194, inhoudende dat alle Nederlanders daartoe in staat verplicht zijn mede te werken tot handhaving der onafhankelijkheid van het Rijk en tot verdediging van zijn grondgebied. Doch een dergelijke bepaling is naar functie niet het spiegelbeeld van klassieke grondrechten. Klassieke grondrechten hebben naar oorsprong de strekking begrenzungen te stellen aan de uitoefening van overheidsmacht; zij markeren een terrein hetwelk de overheid niet of slechts onder bepaalde voorwaarden mag betreden. Ten behoeve van deze functie oefenen de klassieke grondrechten rechtswerking uit direct op grondslag van de Grondwet zelf; wetgeving op het terrein der grondrechten is in de klassieke opzet dan ook naar haar aard grondrechtsbeperkende wetgeving ter uitvoering der clausuleeringen. Daartegenover oefenen bepalingen als art. 194 Grondwet in directe zin generlei rechtswerking uit; geen Nederlander is krach-

tens dit artikel tot iets concreets verplicht en evenmin is de wetgever of enig ander overheidsorgaan krachtens dit artikel tot iets meer gerechtigd dan waartoe zij anders reeds gerechtigd zou zijn. Zo is de Dienstplichtwet een organieke wet als bedoeld in art. 195 Grondwet; doch ook zonder laatstgenoemd artikel zou de wetgever een Dienstplichtwet in het leven kunnen roepen, zij het dat zonder dit artikel de wetgever hiertoe niet verplicht zou zijn. De functie van artikelen als 194 en 195 Grondwet is dan ook in het geheel niet vergelijkbaar met die van klassieke grondrechten; dergelijke artikelen benadrukken de betekenis van bepaalde staatstaken en verankeren ter zake een bepaald, op centraal niveau te voeren beleid (i.c. in die zin, dat ons land principieel niet pacifistisch is, doch desnoods gewapenderhand zijn bestaan zal verdedigen).

Zelfs de formele wetgeving van een staat als Nederland kent maar zeer weinig persoonlijke verplichtingen van burgers, anders dan financiële; slechts op enkele terreinen, zoals dat van de defensie of de waterstaat (het dijkleger!) ziet men dat de burger persoonlijk tot iets gehouden is. Overigens zijn verplichtingen gekoppeld aan familierechtelijke verhoudingen, statusverhoudingen, eigendomsverhoudingen en specifieke activiteiten zoals bijvoorbeeld een bedrijfsuitoefening. Weliswaar omgeeft de huidige verzorgingsstaat de burgers met een heel netwerk van verplichtingen, doch de mens als zodanig is subject van rechten, geen object van verplichtingen. Klassieke grondrechten brengen zulks tot uitdrukking.

Ook zijn klassieke grondrechten niet inherent met grondplichten verbonden in dier voege, dat de uitoefening van deze grondrechten bepaalde gemeenschapsdoelen zou moeten dienen. De vrijheidsrechten kunnen in de klassieke gedachtengang overeenkomstig de verlangens van de gerechtigde worden uitgeoefend. Verzekering dat deze uitoefening niet op ontoelaatbare wijze belangen van anderen of van de gemeenschap aantast, vindt dan plaats via de schakel van de clausulering der grondrechten, terwijl voorts de medeburger door het commune burgerlijk recht beschermd wordt tegen wijzen van grondrechtenuitoefening welke op zijn rechten inbreuk maken.

Vanuit deze gedachtengang is dan ook consequent het burgerrechtelijk leerstuk van misbruik van recht ten onzent niet tot toepassing gebracht op het terrein van de uitoefening van vrijheidsrechten. Natuurlijk zijn in de praktijk gevallen van 'oneigenlijk gebruik' van vrijheidsrechten constateerbaar, bijvoorbeeld een ge-

bruik van het betogingsrecht (art. 10 Europese Mensenrechtenconventie) met de vooropgezette bedoeling om relletjes uit te lokken en aldus impopulaire maatregelen van de zijde van de politie te forceren. Maar het is onnodig en ongewenst een dergelijke wijze van grondrechtsuitoefening als misbruik van recht te kwalificeren. De implicatie hiervan zou zijn, dat alsdan de bescherming, welke het grondrecht verleent, zou wegvallen. De overheid zelf zou in de concrete situatie het rechtsmisbruik constateren, en dienovereenkomstig verder naar bevind van zaken handelen. Die implicatie is ongewenst, want vrijheidsrechten beogen nu juist bescherming te bieden tegenover de overheid; dan dient de overheid niet een instrument in handen te hebben waarmee zij deze bescherming vermag te passeren, al zou dan wellicht naderhand de rechter corrigerend kunnen optreden. Onnodig is het ook om in dergelijke gevallen misbruik van recht in stelling te brengen; immers de clausuleringen der vrijheidsrechten laten voor de praktijk ruimte genoeg voor het treffen van geëigende voorzieningen ter bescherming van de belangen van anderen en van de gemeenschap.

Op welk een heilloze weg de aanvaarding van inherente doelstellingen bij grondrechtsuitoefening kan voeren, laat de Sovjetgrondwet van 1936 zien, waarin grondrechtsuitoefening is gebonden aan overeenstemming met de belangen van de werkende mens en aan het doel van fundering van het socialistische stelsel (artt. 125 en 126). Ook de Sovjetgrondwet van 1977 bezigt eenzelfde constructie.³⁹ De catalogus van grondrechten wordt afgegrond door een aantal artikelen over verplichtingen, welke onlosmakelijk verbonden zijn met de rechten (art. 59). Deze plichten houden onder meer in, dat de burger van de USSR gehouden is de belangen van de staat te beschermen en bij te dragen tot de versterking van de macht en de autoriteit van de staat (art. 62).

Zodanige opzet is voor westerse staten onaanvaardbaar. In westerse optiek dienen vrijheidsrechten nu juist te verzekeren, dat communicatie desgewenst tegendraads aan overheidsintenties kan plaatsvinden. Daar waar grondrechtsuitoefening is gebonden aan de bevordering van bepaalde gemeenschapsbelangen tot welker protagonist de overheid zich heeft opgeworpen of aan de bevordering van de belangen van de staat zelf, is het gedaan met vrije communicatie.

De vraag dient echter gesteld te worden, of niet het vorenstaande te zeer is gedacht vanuit klassieke noties omtrent de betekenis van vrijheidsrechten in een liberale rechtsstaat — en met

name ook, of niet wat andere tekening in het beeld komt met het verschijnen van sociale grondrechten.

Sociale grondrechten leggen verplichtingen tot bepaalde vormen van overheidsbemoeienis vast. Zij kunnen in de wetgeving nadere uitwerking krijgen in de vorm van aanspraken van burgers, welke dan rechtens geldend kunnen worden gemaakt. Deze aanspraken kunnen dan worden gekoppeld aan bepaalde verplichtingen, in dier voege dat het voldoen aan de verplichtingen conditioneel is voor het geldend maken van de aanspraken. Aldus bevat art. 1.19 van wetsontwerp 13873 in het eerste lid de opdracht aan de overheid om de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart tot voorwerp van zorg te maken; in het tweede lid wordt aan de wetgever de opdracht gegeven regels te stellen omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. De Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening kunnen geacht worden zodanige wetten te zijn. Art. 31 van de Werkloosheidswet koppelt de aanspraak op wachtgeld aan voldoening aan een aantal voorschriften en bepalingen; het artikel houdt onder meer in, dat geen wachtgeld wordt toegekend indien de werknemer nalaat passende arbeid te aanvaarden. Ingevolge art. 39 der wet is het bepaalde in art. 31 goeddeels van overeenkomstige toepassing op de werkloosheidsverzekering. Art. 14 van de Wet Werkloosheidsvoorziening bevat een vergelijkbare constructie.

We zien hier, dat een (voorgesteld) sociaal grondrecht in zijn concrete uitwerking doorverbonden is met verplichtingen. Men zou dat wellicht kunnen rechtvaardigen door er op te wijzen, dat het sociale grondrecht menselijk welzijn binnen een bepaald maatschappelijk relatiepatroon beoogt te waarborgen; voor zover de mens zich dan op maatschappelijk aanvaardbare wijze in dit relatiepatroon blijft invoegen, kan hij de uit het sociale grondrecht voortvloeiende aanspraken geldend maken. Misbruik van sociale grondrechten zou in deze gedachtengang dan ook in beginsel zeer wel kunnen voorkomen — waarbij hier uiteraard daargelaten blijft, in hoeverre feitelijk in ons land misbruik wordt gemaakt van sociale voorzieningen en verzekeringen. Maar wat zijn eigenlijk de consequenties van een dergelijke gedachtengang? En waarom zou zij eigenlijk ook niet voor vrijheidsrechten moeten gelden?

Tal van pijnlijke vragen beginnen hier op te doemen. In het kader van de maatschappelijke ontwikkelingen zijn we gaandeweg in een situatie gekomen, waarin het merendeel van de bevolking in zijn bestaan mede afhankelijk is geworden van het stelsel van over-

heidsvoorzieningen waarop sociale grondrechten betrekking hebben. Deze afhankelijkheid impliceert dan echter, dat systeem-conform gedrag kan worden afgedwongen. De betrekkelijk grote tolerantie en liberaliteit, welke in westerse staten als de onze door de overheid plegen te worden betracht, onttrekken dit probleem goeddeels aan de aandacht — waarbij komt, dat in het kader van een socialiseringsproces systeem-conform gedrag in belangrijke mate deel is gaan uitmaken van de individuele en collectieve gedragsverwachtingen. Doch personen die tot culturele subgroepen met afwijkende gedragspatronen behoren, kijken hier reeds heel anders tegenaan. Het zou kunnen zijn dat dit probleem in de toekomst zeer acuut gaat worden, naarmate de maatschappelijke diversificatie voortschrijdt. Wat moet een maatschappelijke subgroep aan met een recht op arbeid, indien deze arbeid moet voldoen aan een door de overheid of door het arbeidsbestel gedefinieerd criterium van ‘maatschappelijk nuttige arbeid’ en indien een weigering om aan dit criterium te voldoen onttrekking van de materiële bestaansgrondslag ten gevolge heeft? Komt men aldus niet in de buurt van een verplichting tot het verrichten van maatschappelijk nuttige arbeid? Men vergelijke art. 60 van de nieuwe grondwet van de USSR, waarin de bepaling staat opgenomen, dat gewetensvolle arbeid op een door hem uitgekozen gebied van maatschappelijk nuttige activiteit en het navolgen van de arbeidsdiscipline een verplichting en een zaak van eer voor elke arbeidsgeschikte burger van de USSR vormt; daaraan is toegevoegd, dat het zich onttrekken aan maatschappelijk nuttige arbeid onverenigbaar is met de principes van de socialistische maatschappij. Een dergelijke bepaling zouden wij niet gaarne in onze Grondwet neerschrijven, maar het is de vraag, of niet de praktijk van sociale grondrechten ten onzent in dezelfde richting zou gaan.

Overeenkomstig de hierboven in onderdeel 1 van deze paragraaf gevolgde gedachtengang is dit overigens niet een vraagstuk, dat uitsluitend ter zake van sociale grondrechten rijst. In de verzorgingsstaat komt ook op het terrein van vrijheidsrechten het probleem van grondplichten om de hoek kijken. Grondplichten zullen dan de gestalte kunnen hebben van door de overheid gestelde randvoorwaarden voor de activering van vrijheidsrechten binnen bepaalde interactiepatronen waarvan overheidsinterventie een element vormt. Een bescheiden voorbeeld is de aan omroeporganisaties gestelde eis van volledige programmaverzorging, alsmede gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele of gods-

dienstige dan wel geestelijke behoeften, zulks in zodanige mate dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn (art. 13 Omroepwet). Voor wat betreft de materie van het verrichten van arbeid valt te wijzen op de vrijheid van arbeidskeuze, bij amendement in wetsontwerp 13873 ingevoegd, welke vrijheid echter geenszins samenvalt met een vrijheid van beroepsuitoefening. De beroepsuitoefening kan van overheidswege uit een oogpunt van maatschappelijk nut gereguleerd worden.

6.3 Individuele en collectieve grondrechten

Klassieke grondrechten hebben het karakter van individuele rechten. Dat betekent, dat de individuele burger de door klassieke grondrechten gewaarborgde vrijheden rechtens geldend kan maken. Zulks neemt niet weg, dat bepaalde klassieke grondrechten betrekking hebben op collectiviteiten, in die zin dat het grondrecht niet door een individuele burger in particulariteit kan worden uitgeoefend. Men denke aan het verenigings- en vergaderrecht. Doch ook dan is sprake van individualisering in die zin, dat een geïndividualiseerd verband door middel van zijn vertegenwoordigers het recht geldend kan maken, terwijl voorts individuele burgers, door het aangaan van een samenwerkingsverband (bijvoorbeeld een vereniging) het grondrecht voor zich kunnen activeren. De gerechtigden tot het grondrecht zijn aldus concreet aanwijsbaar.

In het omroepwezen treft men de figuur aan, dat een collectiviteit aan een bepaald kwantitatief vereiste moet voldoen, wil zij voor het volle pond in aanmerking komen voor zendmogelijkheden, terwijl zij tevens een bepaalde juridische structuur moet bezitten: ingevolge art. 13 Omroepwet dient de omroeporganisatie ten minste 100.000 houders van een radio- of televisiekaart als betalende leden of contribuanten hebben ingeschreven, terwijl de organisatie tevens rechtspersoonlijkheid moet bezitten.

Een sociaal grondrecht zelf zal doorgaans niet gericht zijn op geïndividualiseerde aanspraken, althans niet rechtstreeks. Doch ook via de schakel van de wetgeving behoeft zulks niet het geval te zijn. Wanneer een sociaal grondrecht een zorgplicht voor de overheid vestigt, behoeft zulks niet uit te monden in wetgeving welke individuele aanspraken in het leven roept. Zo bevat art. 1.20 van wetsontwerp 13873 het voorschrift, dat de zorg van de overheid gericht is op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming

en verbetering van het leefmilieu. Het artikel verplicht niet tot organieke milieuwetgeving. Wetgeving met betrekking tot het milieu bestaat uiteraard wel, en deze wetgeving roept in verschillende gevallen aanspraken van belanghebbende individuen jegens de overheid in het leven, met name tot het volgen van op bescherming van milieubelangen gerichte procedures, doch een rechtstreekse relatie van deze aanspraken tot de voorgestelde grondwetsbepaling is niet aanwijsbaar. De overheid zou in beginsel ook uitvoering kunnen geven aan de voorgestelde grondwetsbepaling zonder aanspraken van belanghebbende individuen in het leven te roepen.

Hieronder sub 5 wordt nog nader teruggekomen op de juridische betekenis van een grondrecht in het licht van aanspraaknormen.

Van belang is hier nog de vraag, of voorstelbaar is dat een grondrecht in het leven wordt geroepen, hetwelk gericht is op het ontstaan van een aanspraak, zonder dat de gerechtigde of gerechtigden tot deze aanspraak concreet geïndividualiseerd zijn of worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de in internationale documenten veelal opgenomen bepaling, volgens welke een volk recht heeft op zelfbeschikking.⁴⁰ Dergelijke bepalingen dienen gezien te worden in het licht van het dekolonisatieproces. In dat licht is hun politieke betekenis wel duidelijk. Hun juridische betekenis is dat in mindere mate. Het recht op zelfbeschikking komt toe aan het volk als zodanig. Doch vrijwel nimmer zal het zo zijn, dat een volk als collectiviteit tot verwezenlijking van dit recht overgaat. Meestal zullen het bepaalde geëngageerde politieke groeperingen binnen een bevolking zijn, die uit naam van de bevolking optreden. Toch heeft het zin hier te spreken over een zelfbeschikkingsrecht van het volk, omdat het resultaat van de actie van bepaalde politieke groeperingen aan alle leden van de bevolking ten goede komt: de gehele bevolking wordt bevrijd van de overheersing van de koloniserende mogendheid — ofschoon dan wellicht delen van de bevolking onderdrukt gaan worden door hun landgenoten.

In zoverre zou het anders liggen bij toekenning van een collectief recht op arbeid aan de bevolking. Wanneer onvoldoende arbeidsplaatsen aanwezig zijn om iedereen een arbeidsplaats te verschaffen, zou verwezenlijking van dit recht toch niet meer kunnen inhouden dan dat bepaalde representanten van de bevolking een arbeidsplaats verkrijgen en andere leden der bevolking niet.

Toch maakt dit de idee van een collectief recht nog niet hersenschimmig. Een collectief recht zal kunnen inhouden, dat bin-

nen een groep sommigen ten volle van het recht kunnen genieten, terwijl anderen (voorlopig) geheel daarvan zijn uitgesloten. Men vergelijkte een recht op opleiding en vorming jo. een toelatingsregeling in de vorm van een numerus fixus voor bepaalde opleidingen zoals de medische studie. Het collectief recht kan dan de betekenis hebben, dat van een bepaalde collectiviteit — bijvoorbeeld personen behorende tot de minder draagkrachtigen onder de bevolking; vrouwen; minderheden etc. — althans een zeker aantal personen van het recht zullen kunnen genieten. Het collectieve recht waarborgt dan de relatieve positie van de collectiviteit ten opzichte van andere personen of collectiviteiten.

Aldus zou denkbaar zijn achtergestelde groeperingen door middel van toekenning van een collectief recht op arbeid in een betere positie te brengen.

6.4 Horizontale werking (derdenwerking) van grondrechten

In het voorafgaande is telkenmale gesproken van een rechtswerking van grondrechten ten opzichte van de overheid. We kunnen hiet in het midden laten wat in de huidige tijd te dezer zake precies onder 'overheid' moet worden verstaan (bijvoorbeeld ook overheidsstichtingen?), doch constateren dat traditioneel de klassieke grondrechten uitsluitend vrijheidsmarges ten opzichte van de overheid beoogden te waarborgen en niet een rechtswerking in het verkeer tussen burgers onderling. Weliswaar neemt men tegenwoordig aan, dat de klassieke grondrechten ook gelding hebben in rechtsverhoudingen waarin een overheidsorgaan van het privaatrecht gebruik maakt (bijvoorbeeld een gemeente die het dorps huis aan een vereniging verhuurt), doch dit doet aan het principe niet af: een vrijheidsrecht werkt slechts tegenover de overheid. De werking van het vrijheidsrecht is derhalve 'verticaal'. Uitsluitend in afgeleide zin weet naar de huidige Nederlandse jurisprudentie een klassiek grondrecht enige rechtswerking uit te oefenen in het rechtsverkeer tussen burgers onderling. Men spreekt dan van zogenaamde reflexwerking, en bedoelt daar mee dat de rechter zich bij de interpretatie van privaatrechtelijke normen (bijvoorbeeld van art. 1401 BW) mede laat leiden door beginselen welke aan vrijheidsrechten ten grondslag liggen. Gevallen in deze trant kan men in toenemende mate in de jurisprudentie aantreffen, doch verder gaat de rechter niet. Aangezien sociale grondrechten nauwelijks in

onze Grondwet voorkomen, heeft zich het probleem te dezer zake niet in de jurisprudentie geactualiseerd.

Sociale grondrechten kunnen door de wetgever aldus geïmplementeerd worden, dat aanspraken en verplichtingen in de rechtsbetrekkingen tussen particulieren in het leven worden geroepen. Soms zal een sociaal grondrecht zelfs daartoe verplichten, bijvoorbeeld in de vorm dat de wetgever op het terrein van de arbeidsverhoudingen regels moet stellen ter zake van medezeggenschap (art. 1.18 van wetsontwerp 13873). Doch ook in een dergelijk geval richt het grondrecht zelf zich tot de overheid, i.c. tot de wetgever.

Een nieuw licht is gaan schijnen, nu het kabinet-Den Uyl in de toelichting op haar wetsontwerpen tot grondwetsherziening op het stuk van de grondrechten ruime rechterlijke interpretatiemarges heeft verdedigd voor de toekenning van zogenaamde horizontale werking (werking in het rechtsverkeer tussen burgers onderling). De rechter zou de vrijheid moeten hebben om in het concrete geval volgens een glijdende schaal geen, enige of zelfs volledige horizontale werking toe te kennen. In feite wordt daarmee de problematiek aan de rechter geëndosseerd. Tijdens de parlementaire behandeling van de wetsontwerpen heeft de regering stelselmatig geweigerd concrete aanwijzingen te geven hoe zij zich deze rechterlijke toepassing voorstelde. Af te wachten valt wat de rechter ervan zal maken; daarbij valt nog te bedenken, dat de rechter niet strikt gebonden is aan beschouwingen van regeringswege in de toelichting op wetsontwerpen, te minder nu deze beschouwingen vooralsnog wegens onvoldoende duidelijke omlijning niet tot een duidelijke stellingname vanuit het parlement hebben kunnen leiden.

6.5 Afdwingbaarheid in rechte van sociale grondrechten

Het lijkt nuttig hier nog een afzonderlijke beschouwing te wijden aan de vraag naar de eventuele afdwingbaarheid in rechte door de burger van sociale grondrechten. Ik wil ter zake eerst enkele procedurele kanttekeningen plaatsen en daarna overgaan op enkele materiële rechtsaspecten.

Sociale grondrechten houden veelal de verplichting in voor de wetgever tot het treffen van regelingen op een bepaald terrein. Nu bestaat bij administratieve rechters geen rechtsgang tegen onrecht-

matig geachte materiële wetgeving. Ter zake kan men wel terecht bij de burgerlijke rechter; vergelijk HR 24 januari 1969, *NJ* 316, waarbij een vestigingsbeschikking boekverkopersbedrijf van de Staatssecretaris van Economische Zaken onrechtmatig werd geoordeeld in de zin van art. 1401 BW. Daarbij dient overigens bedacht te worden, dat de burgerlijke rechter wetgeving in formele zin niet wegens strijd met de Grondwet onrechtmatig zal vermogen te bevinden, zulks op grond van het in art. 131, tweede lid, Grondwet vastgelegde beginselen van onschendbaarheid der wetten. Wèl zou eventueel formele wetgeving door de burgerlijke rechter onrechtmatig kunnen worden bevonden wegens strijd met een ieder verbindende verdragsbepaling, zulks op grond van het bepaalde in art. 66 Grondwet.

Van belang lijkt mij met name de vraag, of in rechte opgekomen zou kunnen worden tegen het ontbreken van door een sociaal grondrecht gevorderde wetgeving, m.a.w. of een uitspraak van burgerlijke rechter zou kunnen worden verkregen, inhoudende dat het niet-bestaan van een stuk materiële wetgeving onrechtmatig wordt geoordeeld. Mijs inziens zou dit niet mogelijk zijn. Een dergelijke uitspraak zou mijs inziens in strijd komen met art. 12 Wet Algemene Bepalingen, welk artikel voorschrijft dat geen rechter bij wege van algemene verordening, dispositie of reglement uitspraak mag doen in zaken welke aan zijn beslissing onderworpen zijn.⁴¹ Voor wat betreft formele wetgeving – en grondwettelijke sociale grondrechten zullen veelal primair formele wetgeving vorderen – rijst daarbij tevens de kwestie van de onschendbaarheid der wetten. Dit beginsel heeft de strekking te verzekeren, dat de wetgever zelf over de interpretatie van de Grondwet beslist. Dit houdt mijs inziens tevens in de beslissing over de vraag op welke termijn aan een grondwettelijke opdracht zal worden voldaan en, indien de Grondwet zelf een termijn zou stellen, of zulks als termijn van orde dient te worden begrepen.⁴²

Aanvechting in rechte van beschikkingen (indien niet in formele wetsvorm) en van feitelijke handelingen van de overheid wegens strijd met een sociaal grondrecht behoeft niet op de hierboven weergegeven gronden af te stuiten. In het algemeen zal echter nog twijfelachtig blijven, of de rechter van oordeel zal zijn dat burgers aan een sociaal grondrecht, inhoudende de verplichting van de overheid tot het oefenen van zorg of tot het treffen van voorzieningen, een rechtens te beschermen belang kunnen ontleenen. Oudere jurisprudentie van de burgerlijke rechter op art. 1401 BW.

bevatte veelal een onderscheid tussen waarborgnormen en instructienormen; herleving van deze jurisprudentie zou mogelijk zijn. Zulks behoeft echter niet het geval te zijn; vergelijk het vonnis van Rb Amsterdam van 12 februari 1974, *NJ* 121, inzake een gevraagd verbod van uitbreiding van activiteiten op Schiphol, zulks wegens de aan deze activiteiten verbonden geluidsoverlast. De Rechtbank was van oordeel 'dat naar regels van ongeschreven recht de burger in de tegenwoordige gecompliceerde samenleving aanspraak erop kan maken in zijn woon- en leefomgeving zoveel mogelijk gevrijwaard te blijven van van buiten komende stoornis in zijn persoonlijke levenssfeer, ... dat het aan die aanspraak ten grondslag liggend recht op bescherming van het leefmilieu is aan te merken als een burgerlijk recht in de zin van art. 2 Wet RO'.⁴³ Had een sociaal grondrecht in de trant van art. 1.20 van wetsontwerp 13873 ('de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu') reeds gelding gehad, dan zou de rechter zich in zijn overweging omtrent de reikwijdte van art. 2 Wet RO op geschreven recht hebben kunnen baseren.

Ik richt mij thans op het materiële recht. Toetsingsgronden ter zake van de rechtmatigheid kunnen samengevat worden onder de noemers strijd met een algemeen verbindend voorschrift en strijd met een beginsel van behoorlijk bestuur. Voor wat betreft dit laatste is hier met name relevant strijd met het verbod van willekeur. Aan dit verbod wordt door alle rechterlijke instanties getoetst. Onder willekeur dient dan te worden verstaan de omstandigheid, dat een overheidsorgaan onder afweging van alle in aanmerking komende belangen tot een besluit is gekomen waartoe dit orgaan in redelijkheid niet had kunnen komen.

Wanneer een sociaal grondrecht de gebruikelijke verschijningsvorm heeft van een instructienorm, lijkt het mij vrijwel onvoorstelbaar, dat een overheidsbesluit in rechte geoordeeld wordt daarmee rechtstreeks in strijd te zijn. Men vergelijkte bijvoorbeeld de reeds eerder vermelde instructienorm, vervat in art. 1.18 van wetsontwerp 13873, luidende: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.' Zelfs wanneer de regering maatregelen zou treffen, welke in concreto stukken werkgelegenheid zouden elimineren, zou mijns inziens niet door een rechterlijke instantie kunnen worden vastgesteld, dat de overheid haar taak ter zake van de bevordering van werkgelegenheid zodanig verzaakt, dat strijd met de instructienorm bestaat. Immers het zou

kunnen zijn, dat bedoelde maatregel deel uitmaakt van een pakket van voorzieningen, welke tesamen de strekking hebben aan de norm te voldoen dan wel voorwaarden te scheppen dat in de toekomst aan de norm zal worden voldaan (*reculer pour mieux sauter*). Of zulks inderdaad het geval is, dunkt mij onderwerp van een beleidsoordeel hetwelk een rechterlijke instantie niet zal vermogen te vellen. Voorts kan het zijn, dat een maatregel als bovenbedoeld beantwoordt aan andere, tot de sociale grondrechten behorende instructienormen, bijvoorbeeld de norm, neergelegd in art. 1.20 van wetsontwerp 13873, inzake de bewoonbaarheid van het land en het leefmilieu. Hiermee komt de problematiek van naar uitvoering potentieel onderling strijdige normen ter tafel; een rechter kan hier niet uitkomen door terug te vallen op de toetsingsgrond strijd met een algemeen verbindend voorschrift.

Een beroep op willekeur zou misschien iets meer perspectief openen — voornamelijk het perspectief van het ongewisse — omdat niemand weet, hoe rechterlijke toetsing aan het willekeurcriterium zich in de loop de tijd zal verder ontwikkelen. De rechterlijke instantie zou derhalve tot het oordeel moeten komen, dat bij afweging van alle in aanmerking komende belangen het overheidsorgaan in redelijkheid niet tot het bestreden besluit had kunnen komen. Rechters plegen de overheid echter een aanmerkelijke beleidsruimte te laten bij deze afweging, met name indien zeer onderscheiden belangen een rol kunnen spelen in de afweging. Men vergelijk bijvoorbeeld het arrest-Westerschouwen van de Hoge Raad van 12 maart 1971, *NJ* 265, waarin het ging om handhaving van gemeentelijke kampeerregelingen. De gemeente Westerschouwen bleek niet bereid om ter kering van overtreding van zodanige regelingen het middel van politiedwang (art. 210 gemeentewet) toe te passen. Een beroep op de rechter van een door deze overtreding gelaedeerde eigenaar van gronden slaagde niet. De Hoge Raad overwoog: 'dat het aan het beleid van de gemeente is overgelaten in hoeverre en op welke wijze zij tegen overtreding wil optreden; dat zij bij de afweging van de in aanmerking komende belangen in beginsel vrij is naar eigen inzicht de rangorde dier belangen te bepalen en overeenkomstig dat inzicht te beslissen, behoudens voor zover zij in redelijkheid niet tot dat inzicht kon komen of, uitgaande van dat inzicht, in redelijkheid niet kon optreden zoals zij heeft gedaan; dat hiervan i.c. niet is gebleken, enz.'

Bij de uitvoering van sociale grondrechten zullen veelal zeer vele en verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Mijns inziens zal een rechter slechts in zeer sprekende ge-

vallen tot de conclusie kunnen komen dat gezondigd is tegen het verbod van willekeur. Anders begeeft hij zich in beleidsoordelen, hetgeen niet in overeenstemming is met zijn staatsrechtelijke positie.⁴⁴

Anders ligt het, indien een sociaal grondrecht de verschijningsvorm heeft van een vrijheidsrecht, bijvoorbeeld de waarborg van vrijheid van arbeidskeuze. Rechterlijke toetsing vindt dan plaats volgens het normale stamien van toetsing aan vrijheidsrechten, hetgeen betekent dat de rechter streng toeziet op inachtneming van het grondrecht.

7 POSITIVERING VAN GRONDRECHTEN INZAKE ARBEID EN WERKGELEGENHEID

In deze paragraaf wordt enige informatie verstrekt over voorstellen tot grondwetsartikelen en over verdragsartikelen inzake de beschikbaarheid van arbeid en de zorg voor werkgelegenheid. In het bestek van dit preadvies is deze informatie bondig gehouden; geen volledigheid wordt beoogd.⁴⁵

7.1 *Staatscommissie-Van Schaik*

De in 1950 ingestelde staatscommissie-Van Schaik deed in haar eindrapport van 1954 voorstellen tot een integraal herschreven Grondwet. De door de commissie voorgestelde grondwettekst bevatte een afzonderlijk hoofdstuk, getiteld 'Van het maatschappelijk welzijn'. Voor het onderhavige onderwerp relevant zijn daarin de volgende bepalingen:

Art. 209

Zo groot mogelijke vrijheid van arbeid en vrijheid van verbruik zijn voorwerpen van aanhoudende zorg der Overheid.

Art. 209a

- 1 De aanhoudende zorg der Overheid is er op gericht, dat de bevolking in staat zij onder zedelijk, sociaal en economisch bevredigende omstandigheden maatschappelijk nuttige arbeid te verrichten en daarmee een behoorlijk bestaan te verwerven.
- 2 (medezeggenschap)
- 3 Voor zover nodig treft de Overheid voorzieningen ten behoeve van hen, die buiten hun schuld niet in staat of in de gelegenheid zijn door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien.

De toelichting op art. 209a vermeldde: 'In het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht, dat het bestaan van voldoende werkgelegenheid de bijzondere zorg der Overheid vereist, al zij hierbij erkend, dat deze de omvang van de werkgelegenheid slechts ten dele in handen heeft. Men kan niet zover gaan, dat van de Overheid als het ware een garantie voor voldoende werkgelegenheid wordt geeist. Aan deze werkgelegenheid worden in het artikel verdere eisen gesteld. Het werk dient maatschappelijk nuttig te zijn. De arbeid moet verricht worden onder zedelijk, sociaal en economisch bevredigende omstandigheden. Het streven moet er op gericht zijn de beloning van de arbeid zodanig te doen zijn, dat het een volwaardige arbeider in staat stelt in het levensonderhoud van zijn gezin te voorzien.'

Bij het rapport van de staatscommissie waren 17 minderheidsnota's gevoegd. Vijf daarvan hadden betrekking op het hoofdstuk 'Van het maatschappelijk welzijn.' Drie daarvan bepleitten opneming van nog andere waarborgen, één daarvan bevatte bedenkingen tegen de voorgestelde bepaling inzake medezeggenschap, en één daarvan keerde zich tegen het gehele hoofdstuk. Laatstbedoelde minderheidsnota was ondertekend door de leden der commissie Van den Bergh, Donner, Kranenburg, Oud en Rutgers. De geuite bedenkingen kwamen op het volgende neer. De voorgestelde bepalingen zouden in deze vorm niet op hun plaats zijn in de Grondwet. Zij onderscheiden zich van de bestaande grondwettelijke voorschriften door hun onbestemdheid en vaagheid van formulering, welke hen voor zeer verschillende uitleg vatbaar doen zijn. Zeer licht zou dientengevolge een toekomstige wetgever — wat ook de inhoud van een wetsvoorstel zou mogen zijn — ongrondwettigheid voor de voeten kunnen worden geworpen. Indien men dit soort bepalingen zou willen opnemen, dan zou een preambule daarvoor nog de meest geschikte plaats zijn. De eigenlijke staatsregeling zelf dient immers het karakter van een rechtsregeling te behouden, en met dat karakter stroken bepalingen, die eerder vermanen dan verplichten, niet.

7.2 Proeve van een nieuwe Grondwet

In 1966 werd een proeve van een nieuwe Grondwet gepubliceerd, welke was opgesteld door de Afdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, daarbij bijgestaan door een werkgroep van niet-ambtelijke deskundigen.⁴⁶

De proeve bevatte geen afzonderlijk hoofdstuk of paragraaf over sociale grondrechten. Volstaan was met opneming van één enkel desbetreffend artikel, luidende 'De wet stelt regels vast omtrent de maatschappelijke rechten van de ingezetenen' (art. 69).

Met name op dit punt waren de ter zake van de proeve ingewonnen reacties vanuit de samenleving weinig positief. In het bijzonder de SER deed een contra-voorstel tot opneming van een catalogus van sociale grondrechten.⁴⁷ Dit voorstel heeft grote invloed gehad op de gedachtenvorming binnen de staatscommissie-Cals/Donner.

7.3 Staatscommissie-Cals/Donner

In 1967 werd ingesteld de staatscommissie-Cals/Donner. De commissie deed enerzijds voorstellen tot herziening van het kiesstelsel en anderzijds voorstellen tot integrale grondwetsherziening. In 1971 bracht zij eindrapport uit. Dit rapport bevatte het voorstel tot opneming in de Grondwet van een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan sociale grondrechten. In het kader van dit preadvies is relevant het voorgestelde art. 80, luidende:

- 1 Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.
- 2 De wet stelt regels vast ter zake van de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en ter zake van hun bescherming daarbij. Zij geeft regels omtrent de aanspraken op medezeggenschap en de uitoefening van het stakingsrecht.
- 3 Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Ter zake van de materie van de sociale grondrechten waren bij het commissierapport geen minderheidsnota's gevoegd. In het rapport zelf waren op sommige punten wél afwijkende opvattingen van leden der commissie tot uitdrukking gebracht. Voor wat betreft het weergegeven artikel betrof dit slechts één lid, zodat van vrijwel volledige eenstemmigheid kon worden gesproken.

7.4 Wetsontwerp 13873

In 1974 werden door het kabinet-Den Uyl wetsontwerpen ingediend strekkende tot grondwetsherziening op het stuk van de klas-

sieke grondrechten (13872), de sociale grondrechten (13873) en het onderwijs (13874). Wetsontwerpen 13872 en 13873 werden door de Tweede Kamer aanvaard; wetsontwerp 13874 werd verworpen. Relevant voor het onderwerp van dit preadvies is een besnoeiing van de redactie van art. 1.18 door aanvaarding van een desbetreffend amendement van het lid der Tweede Kamer de heer Bakker en toevoeging van een bepaling daarin inzake vrijheid van arbeidskeuze door aanvaarding van een desbetreffend amendement van het lid der Tweede Kamer de heer Rietkerk. De tekst van wetsontwerp 13873, zoals dit wetsontwerp thans bij de Eerste Kamer ligt, is als bijlage aan dit preadvies toegevoegd.

Art. 1.18 in de oorspronkelijke redactie van wetsontwerp 13873 luidde als volgt:

- 1 Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid. Haar zorg is erop 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.
- 2 De wet stelt ten aanzien van werknemers regels omtrent hun rechtspositie en hun bescherming bij het verrichten van arbeid, alsmede omtrent medezeggenschap.

In de Memorie van Toelichting werd de gebezigde formulering 'bevordering van voldoende werkgelegenheid' als volgt toegelicht: '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 de denken aan planologische maatregelen die mede ten doel hebben de werkgelegenheid over het land te spreiden. Te dezer zake kan de Grondwet geen concrete richtlijn geven.'

De tweede volzin van het eerste lid werd toegelicht door er op te wijzen, dat het betrof arbeid die afgestemd is op iemands persoonlijke aanleg en capaciteiten, dus arbeid waarin hij tot ontplooiing kan komen. Tevens zou de arbeid afgestemd moeten zijn op de behoeften en mogelijkheden van de samenleving.

De regering wees af een bepaling als voorgesteld door de staatscommissie-Cals/Donner, inhoudende een subjectief recht op vrijheid van arbeidskeuze behoudens de beperkingen bij of krachtens

de wet gesteld. Immers, aldus de regering, een erkenning van een recht op vrije beroepskeuze zonder erkenning van een recht op vrije beroepsuitoefening is vrijwel zonder zin, aangezien de grens tussen beiden niet scherp te trekken is; en een recht op vrije beroepsuitoefening zou, gezien de talloze restricties van deze vrijheid, niet te garanderen zijn.

De toelichting op het tweede lid bevatte als saillante punten de vraag of de bepaling uitsluitend betrekking diende te hebben op hen die in dienstverband arbeid verrichten (standpunt der regering) dan wel op allen die arbeid verrichten (standpunt der staatscommissie), alsmede de vraag of de Grondwet tot wettelijke regeling van de werkstaking zou dienen te verplichten (ontkennend antwoord door de regering). Deze materie blijft echter in het kader van dit preadvies buiten beschouwing.

Als bijlage bij het wetsontwerp was opgenomen het desbetreffend advies van de Raad van State. Deze opperde bedenkingen tegen het niet-opnemen van een bepaling inzake de vrijheid van arbeidskeuze, zoals voorgesteld door de staatscommissie. In het eveneens gepubliceerde nader rapport van de bewindslieden werd ter zake nogmaals benadrukt, dat de vrijheid van arbeidskeuze haar reële betekenis ontleent aan het vrijelijk kunnen verrichten van de gekozen arbeid. Het zou te ver gaan deze vrijheid als een rechs afdwingbaar concreet recht in de Grondwet op te nemen, ook als de wetgever ter zake beperkingen zou vermogen te stellen. Dit immers zou een te zware last zijn voor de wetgever.

In het voorlopig verslag stelden leden, behorende tot de PvdA, de vraag of de regering een recht op arbeid wenst. Deze leden uitten voorts het verlangen de woorden 'bevordering van voldoende werkgelegenheid' te vervangen door 'het scheppen en in stand houden van werkgelegenheid voor iedereen'. Volgens deze leden zou tegenover een zodanige formulering een afdwingbaar recht op arbeid staan. Wat betekent overigens in de regeringsformulering 'voldoende werkgelegenheid'? Werk voor iedereen? Leden, behorende tot de VVD, constateerden dat de tweede volzin van het eerst lid van art. 1.18 twee elementen bevat die onderling strijdig kunnen zijn, t.w. het persoonlijke en het maatschappelijke element. Wat zou dan de doorslag geven? Indien de maatschappelijke behoeften de doorslag zouden geven, zou daarmee dan niet impliciet de mogelijkheid tot arbeidsplicht worden geopend? Leden, behorende tot de CPN, stelden de vraag of bedoelde volzin duidde op 'passende arbeid'; wat moest voorts onder maatschappe-

lijke behoeften worden verstaan? De leden bepleitten overigens opneming van een recht op arbeid.

In de Memorie van Antwoord kante de regering zich tegen opneming in de Grondwet van een bepaling, tot uitdrukking brengend een recht op arbeid. In de opvatting van de regering zou het in het spraakgebruik wel gehanteerde begrip 'recht op arbeid', als het om de juridische vormgeving van dat recht in een grondwetsbepaling gaat, moeilijk anders geformuleerd kunnen worden dan als een instructienorm. Een aspect van dit begrip zou volgens de regering zijn bevestiging vinden in de plicht van de overheid om het nodige te doen om te zorgen dat werk verschaft kan worden. Een ander aspect zou tot uiting komen in de instructienorm m.b.t. de zorg van de overheid om het iedereen mogelijk te maken door arbeid in zijn onderhoud te voorzien. Door deze instructienormen wordt bewerkstelligd, aldus de regering, dat het recht op arbeid in nadere uitwerking voor activiteiten van de overheid gestalte krijgt: 'Dit is gezien de gecompliceerdheid van het gehele terrein van werkgelegenheidszorg, beroepskeuze en beroepsuitoefening een reëler uitgangspunt dan opneming in de Grondwet van een subjectief recht op arbeid.'

In de beschouwingen over art. 1.18 bevatte de Memorie van Antwoord ter zake nog een nadere adstructie: 'Als de Grondwet uitdrukkelijk zou bepalen dat er werk moet zijn voor iedereen, dan zou zij haar eigen macht overschatten. Er zit evenwel in het woord 'voldoende' wel een zekere normering. Deze normering impliceert een zekere minimumgrens. Waar die grens loopt is weer afhankelijk van de concrete mogelijkheden en van de relevante politieke en sociaal-economische omstandigheden.' En voorts: 'Bij de zorg voor voldoende werkgelegenheid dient de overheidsactiviteit mede erop gericht te zijn dat *ieder* in staat gesteld moet worden in zijn onderhoud te voorzien door arbeid, afgestemd op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden.'

Omtrent een mogelijke plicht tot arbeid merkte de regering op: 'Een arbeidplicht vinden wij wel zeer ver verwijderd van de inhoud van de zorgverplichting die art. 1.18, eerste lid, aan de overheid oplegt. ... Er kunnen zich omstandigheden voordoen waaronder de overheid zich genoodzaakt ziet personen op te roepen voor het verrichten van verplichte burgerdiensten. Artikel 1.18, eerste lid, legt daaraan uiteraard geen belemmeringen in de weg.'

Voor wat betreft het tweede lid van art. 1.18 werd bij nota van

wijziging voorgesteld de term 'werknemers' te vervangen door 'hen die arbeid verrichten'.

In het eindverslag stelden leden, behorende tot de PvdA, de vraag of de woorden 'bevorderen van voldoende werkgelegenheid' wel juist aangaven waarom het gaat, t.w. het aanwezig doen zijn van voldoende werkgelegenheid, in de zin van in stand houden (waar ze is) en scheppen (waar ze niet is). Leden, behorende tot de VVD, gaven te kennen gaarne het recht op vrije arbeidskeuze erkend te zien. Zou de wetgever de grens met de beroepsuitoefening niet kunnen vaststellen, dan zou de rechter dit maar moeten doen.

In de nota n.a.v. het eindverslag stelde de regering, dat het woord 'bevorderen' betekent dat de zorg der overheid erop gericht is de ontwikkeling van voldoende werkgelegenheid te stimuleren. Zulks omvat activiteiten, zowel gericht op het scheppen van werkgelegenheid als op het in stand houden van voldoende werkgelegenheid. Voorts werd naar aanleiding van een suggestie van de zijde van de PvdA bij tweede nota van wijziging voorgesteld de tweede volzin van het eerste lid van art. 1.18 als volgt te lezen: 'Haar zorg is erop gericht een ieder in staat te stellen tot het verrichten van arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden en van arbeid waarmee men in zijn onderhoud kan voorzien.' Voor wat betreft de vrijheid van arbeidskeuze merkte de regering op, dat zulks in het kader van het Europees Sociaal Handvest deel uitmaakt van een statenverplichting. Eenzelfde lijn zou zijn te bespeuren in het voorgestelde art. 1.18. Immers het element van de vrije keuze van arbeid zou daarin besloten liggen als een onderdeel van de zorgverplichting van de overheid, namelijk in de woorden 'afgestemd op de persoonlijke behoeften'.

De regering kreeg eerst recht de smaak te pakken van tekstuele subtiliteiten. Het was als zag men dominees aan het werk met een bijbelvertaling. Bij derde nota van wijziging stelde de regering voor de tweede volzin van het eerste lid van art. 1.18 als volgt te lezen: 'Haar zorg is erop gericht een ieder in staat te stellen tot het verrichten van arbeid die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden.' Het is de verdienste van het kamerlid Bakker dat deze berg juridisch schuim tenslotte de Kamer niet passeerde. Het enthousiasme waarmee dit soort tekst-exercities plaatsvinden, doet echter het ergste verwachten omtrent de discussies die sociale grondrechten in de toekomst in het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal kunnen uitlokken.

De door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen-Bakker en Rietkerk deden art. 1.18 tenslotte als volgt luiden:

- 1 Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.
- 2 De wet stelt regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.
- 3 Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

7.5 Internationale overeenkomsten

Binnen afzienbare tijd kan de ratificatie tegemoet worden gezien van het Europees Sociaal Handvest. Het Internationaal Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is recentelijk geratificeerd.

Deel I van het Handvest bepaalt onder meer het volgende: 'The Contracting Parties accept as the aim of their policy, to be pursued by all appropriate means, both national and international in character, the attainment of conditions in which the following rights and principles may be effectively realised:

- 1 Everyone shall have the opportunity to earn his living in an occupation freely entered upon.
- 2-19. etc.

In deel II van het Handvest worden de verplichtingen nader uiteengezet. Hier is met name relevant art. 1. De aanhef van dit deel en genoemd artikel luiden als volgt: 'The Contracting Parties undertake, as provided for in Part III, to consider themselves bound by the obligations laid down in the following Articles and paragraphs. Article 1. The right to work.

With a view to ensuring the effective exercise of the right to work, the Contracting Parties undertake:

- 1 to accept as one of their primary aims and responsibilities the achievement and maintenance of as high and stable a level of employment as possible, with a view to the attainment of full employment;
- 2 to protect effectively the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon;
- 3 to establish or maintain free employment services for all workers;

- 4 to provide or promote appropriate vocational guidance, training and rehabilitation.

Een vergelijkbare bepaling is vervat in art. 6 van het Covenant, luidende:

- 1 The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.
- 2 The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.

Zowel het Handvest als het Social Rights Covenant hebben de strekking zogenaamde 'promotional rights' in het leven te roepen, d.w.z. rechten die geleidelijk verwezenlijkt dienen te worden.⁴⁸ Dit blijkt uit de eerder geciteerde passage van het Handvest, waarin gesproken wordt over de 'aim of their policy' alsmede uit art. 2 van het Covenant, waarvan het eerste lid luidt: 'Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means including particularly the adoption of legislative measures.' Het blijkt ook uit het implementatiemechanisme, namelijk in internationaal verband uitgeoefend toezicht op de vorderingen in de effectuering van het beleid door middel van een rapportagestelsel. Tegen deze achtergrond kunnen deze rechten niet geacht worden afdwingbaar te zijn in die zin, dat de desbetreffende bepalingen gerekend worden tot de een ieder verbindende bepalingen van internationale overeenkomsten als bedoeld in de artt. 65 en 66 Grondwet.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de beide Covenants en van het bij het Civil Rights Covenant behorende Fakultatieve Protocol (wetsontwerp 13932 R1037) merkte de regering met betrekking tot art. 2 van het So-

cial Rights Covenant dan ook op: 'Het eerste lid doet duidelijk uitkomen dat de opstellers van het verdrag in aanmerking hebben genomen dat de economische, sociale en culturele rechten wat betreft aard en inhoud in hun algemeenheid geen vaste maatstaf bieden voor het tempo en de graad van de verwezenlijking van die rechten. Deze graad of dit niveau van verwezenlijking wordt — en ook dit is in de tekst tot uitdrukking gebracht zoals in de zinsnede 'met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen' — in verregaande mate bepaald door de economische en sociale omstandigheden en mogelijkheden van de onderscheiden landen.'⁴⁹

Met betrekking tot art. 6 Social Rights Covenant stelde de regering in deze toelichting onder meer het volgende: Het betreft hier niet een in rechte geldend te maken subjectief recht op arbeid, maar een verplichting van de overheid om aan het recht gestalte te geven door middel van verwezenlijking van het recht. Uit de ontstaansgeschiedenis van het verdrag blijkt, aldus de toelichting, dat de opstellers van het verdrag van oordeel zijn dat het recht op arbeid drie elementen omvat, t.w.:

- 1 een verbod van gedwongen arbeid;
- 2 een recht om niet te worden afgehouden van het verrichten van arbeid en
- 3 een recht om in de gelegenheid te worden gesteld arbeid te verrichten.⁵⁰

Onder erkenning van de juistheid van deze stellingname van de regering blijft mijns inziens toch nog onduidelijk, wat nu eigenlijk de in art. 6 Covenant gepostuleerde erkenning van het recht op arbeid inhoudt. Houdt deze erkenning een verplichting in voor de verdragsstaten om ten behoeve van een ieder de gelegenheid te verzekeren in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien door middel van vrijelijk gekozen arbeid? Of houdt de verplichting slechts in, dat maatregelen als bedoeld in het tweede lid van het artikel worden genomen, welke de strekking hebben tot de verwezenlijking van dit doel bij te dragen? Ook wanneer men voor ogen houdt dat het Covenant slechts tot geleidelijke verwezenlijking verplicht, maakt zulks natuurlijk levensgroot verschil. In het eerste geval dient de overheid — zij het geleidelijk aan — een zodanig samenstel van maatregelen te treffen dat het doel van volledige werkgelegenheid naar vermogen geheel gerealiseerd wordt; in het tweede geval behoeven slechts maatregelen te worden getroffen welke het doel naderbij brengen. Misschien kan het antwoord op deze vraag ech-

ter gevoeglijk in het ongewisse worden gelaten, omdat het Covenant zoveel andere overheidsverplichtingen bevat, dat toch niet meetbaar is welk kwantum inspanningen aan de verwezenlijking van het ene verdragsartikel moet worden besteed in verhouding tot andere — m.a.w. men kan eerstbedoelde interpretatie in het bla-zen voeren en tegelijk laatstbedoelde interpretatie praktizeren.

In ieder geval zou het onjuist zijn de erkenning van het recht op arbeid, zoals vastgelegd in art. 6 Covenant, interpretatief op één lijn te stellen met bijvoorbeeld de erkenning van het verenigings- en vergaderrecht, zoals vastgelegd in art. 9 Grondwet. Laatstbe-doeld recht wordt erkend doordat het ongerept wordt gelaten; eerstbedoeld recht wordt erkend doordat het tot verwezenlijking wordt gebracht.

8 CONCLUSIE: EEN VOORSTEL

In deze slotparagraaf doe ik een voorstel met betrekking tot opne-ming in de Grondwet van enkele bepalingen inzake werkgelegen-heid en recht op arbeid. Ik beperk mij daarbij strikt tot deze twee onderwerpen; zou men de voorgestelde bepalingen tot grondwets-artikelen ombouwen, dan zouden daarin of daarbij ook bepalingen inzake arbeidsverhoudingen en vrijheid van arbeidskeuze, zoals ver-vat in art. 1.18 van wetsontwerp 13873, een plaats moeten krij-gen. Misschien zouden nog wel meer voorschriften opgenomen moeten worden. Ik houd mij daar echter niet mee bezig.

Een voorstel is natuurlijk uitdrukking van persoonlijke voor-keuren. Als zodanig is een voorstel niet erg belangwekkend; ieder kan daar andere voorkeuren tegenover stellen die evenveel recht van bestaan hebben. Van meer belang is de argumentatie van een voorstel. Als het goed is, moet aan de hand van de argumentatie blijken, of een voorstel de toets der kritiek kan doorstaan. Ik zal proberen zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen omtrent mijn argumentatie, door expliciet een aantal criteria weer te geven, waaraan naar mijn mening nieuwe grondwetsbepalingen van het onderhavige type zouden moeten voldoen. Dergelijke criteria ge-ven dan een handvat voor een discussie, waarin gezamenlijk over mogelijkheden en wenselijkheden kan worden verder gedacht.

a Het lijkt ongewenst, dat in de Grondwet waarborgen of verze-keringen worden opgenomen, welke niet gerealiseerd zouden kun-nen worden. Daardoor eerst recht zou het normatieve gehalte van

de Grondwet ontkracht worden. Illusoire normativiteit voor wat betreft een bepaald onderdeel van de Grondwet kan doorwroeten in andere onderdelen; loze beloften kunnen aldus de gehele Grondwet ondermijnen. Maakt men de burgers blij met een dode mus in de Grondwet, dan zal onvermijdelijkerwijze de desillusie volgen; het vertrouwen in de Grondwet zal aldus verdwijnen.

b Louter symbolische, vage of slechts tot onbestemdheden verplichtende, grondwetsbepalingen dienen mijns inziens zoveel mogelijk vermeden te worden. Dergelijke bepalingen leiden er slechts toe, dat politieke standpunten in grondwettelijk kleeft worden gehuld. Ieder kan het zijne lezen in een vage grondwetsbepaling en aldus zijn standpunt op kwasi-normatieve wijze kracht gaan bijzetten. Dit maakt de politieke discussie onzuiver. Wanneer de grondwetgever niet weet wat hij wil voorschrijven kan hij beter maar niets voorschrijven.

Nu dient deze eis van duidelijkheid en concreetheid van de Grondwet ook niet overspannen te worden. Zeer wel kan het nemen van een aantal concrete beslissingen toevertrouwd worden aan de wetgever. De concreetheid van grondwettelijke normativiteit kan hierin bestaan, dat de Grondwet de totstandkoming van wetten en regelingen op een bepaald terrein dwingend voorschrijft. Het belang van een dergelijk voorschrift ligt hierin, dat dit terrein dan niet meer is overgelaten aan zoiets onbestemds als 'overheidszorg' of eventueel het vrije spel van maatschappelijke krachten. Hoezeer ook het klassieke negentiende eeuwse vertrouwen in de wetgever heden ten dage moge zijn uitgehold, toch biedt een regelingsopdracht aan de wetgever nog wel de beste waarborgen voor valide en controleerbare maatschappelijke ordening.

c Opneming van programmatische bepalingen in de Grondwet ontmoet geen bezwaar indien het programma in generlei opzicht het karakter heeft van partijprogramma in de zin van voorwerp van politieke strijd, en indien voorts het programma betrekking heeft op onderwerpen welke met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid geacht kunnen worden in de voorzienbare toekomst tot de onomstreden aspiraties van de bevolking te blijven behoren. De eerste eis beoogt te voorkomen, dat politieke groeperingen de Grondwet als instrument gaan hanteren teneinde hun verlangens veilig te stellen. Dat kan als toelaatbaar worden beschouwd waar het betreft minderhedenbescherming; het is ontoelaatbaar waar

het betreft algemene maatschappelijke ordening. In een democratie moeten die verlangens via gewone meerderheidsvorming tot realisering komen; juist dit mechanisme houdt de weg naar verandering open omdat meerderheden kunnen wisselen. Deze weg dient niet door de Grondwet te worden afgesneden. De tweede eis beoogt te voorkomen, dat de huidige generatie met alle goede bedoelingen de Grondwet als dwangbuis gaat hanteren waarin de volgende generatie wordt ingesloten.

d Opneming van initiërende bepalingen in de Grondwet lijkt in uitzonderingsgevallen wel verantwoord te kunnen zijn, indien in ieder geval zeer strikt de hand wordt gehouden aan de onder sub c weergegeven vereisten. Ook dan nog lijkt opneming van initiërende bepalingen weinig in de rede te liggen; immers het is een sprong in het duister indien men de wetgever opdracht geeft tot het treffen van regelingen, waartoe kennelijk de wetgever sua sponte nog geen aanleiding zag. Toch zou het in een enkel geval nuttig kunnen zijn te proberen om door middel van totstandbrenging van een grondwetsartikel zoiets als een 'doorbraak' te bewerkstelligen, in de zin van het plotseling doorbreken van bewustwording van verlangens naar nieuwe voorzieningen. Slaagt een dergelijke poging, dan wordt het aanzien van de Grondwet daardoor sterk verhoogd. Tegen overijling van zodanige poging biedt de eis van twee derde meerderheid voor grondwetsherziening een zekere waarborg.

e Onjuist lijkt mij opneming van grondwetsbepalingen welke uitsluitel geven over het karakter van ons economisch stelsel. Juist ten gevolge van eerdergenoemde eis van twee derde meerderheid voor grondwetsherziening — m.a.w. een minderheid van een derde in een Kamer der Staten-Generaal kan een grondwetsherziening tegenhouden — zouden hierdoor ernstige en onoplosbare maatschappelijke spanningen kunnen optreden. Ook impliciet dienen grondwetsbepalingen dit uitsluitel naar mijn oordeel niet te verschaffen.

f Het heeft geen zin pogingen te doen om de normativiteit van sociale grondrechten van het onderhavige type boven het 'natuurlijke' niveau daarvan op te krikken. Een rechtstreekse rechtswerking van dergelijke bepalingen dient niet te worden nagestreefd, niet in de verhouding van burger tegen overheid en a fortiori niet in de zin van horizontale werking. Volstaan moet worden met

opdrachten aan de overheid of bij voorkeur — zie hierboven ad b — aan de wetgever. Wel kan het zijn, dat de grondwettelijke opdracht aan de wetgever strekt tot het in het leven roepen van aanspraken van de burger tegenover de overheid of eventueel ook tegenover medeburgers. In deze middellijke zin kan dan de grondwetsbepaling betrekking hebben op rechtsaanspraken.

g Wanneer de Grondwet opdrachten verstrekt aan de wetgever, zou daarmee de in internationale sfeer gangbare conceptie van geleidelijke verwezenlijking van sociale grondrechten tot verwezenlijking kunnen komen. Deze gedachte dient niet te worden afgewezen. Sociale grondrechten kunnen gezien worden in het licht van een 'op weg zijn'; die beschouwingswijze biedt meer perspectief dan een benaderingswijze, volgens welke uitsluitend de vraag aan de orde komt of hic et nunc aan de grondrechten wordt voldaan. Dit laatste is natuurlijk eveneens belangrijk, doch men verschaalt de betekenis van sociale grondrechten indien het bij dit aspect blijft.⁵¹

h Sociale grondrechten kunnen in bepaalde gevallen (mede) tot ontwikkeling worden gebracht in de vorm van collectieve rechten. Daarmee dient dan te worden beoogd de positie van achtergestelde groepen te versterken.⁵²

Aan de hand van deze criteria wil ik thans proberen enkele voorschriften over werkgelegenheid en recht op arbeid te formuleren. Vooreerst de problematiek van de werkgelegenheid. Gepoogd dient te worden zo concreet mogelijk te zijn. Een opdracht aan de overheid tot het oefenen van zorg ter bevordering van voldoende werkgelegenheid lijkt mij al te vaag; niemand weet wat 'voldoende' is en evenmin tot welke activiteiten deze grondwettelijke opdracht de overheid (welk overheidsorgaan?) eigenlijk verplicht. De Grondwet kan dat ook niet uitmaken, doch dan kan de Grondwet maar beter opdracht geven tot het stellen van wettelijke regels ter zake. Concretisering komt dan tot stand in het kader van het wetgevingsproces. Wel kan de Grondwet aangeven, waarom het in de wettelijke regeling zal moeten gaan. Mijns inziens zal het moeten gaan om het scheppen, het behoud en de evenredige verdeling van werkgelegenheid. Tot het treffen van hierop gerichte wettelijke regels zal de Grondwet kunnen verplichten. Zij vervult hiermee een programmatische in initiërende functie; in casu lijkt zulks verantwoord.

Tegelijkertijd dunkt mij, dat de bevordering van werkgelegenheid in een concreet kader dient te worden geplaatst, namelijk dat van handhaving van voldoende produktiviteit. Argumenten hiervoor heb ik in paragraaf 2 weergegeven. Werkgelegenheid zonder produktiviteit dunkt mij een onverdedigbare conceptie. Dat betekent niet, dat in de Grondwet de idee van voortdurende economische groei dient te worden vastgelegd. Dat is een politiek zeer omstreden zaak. Wil werkgelegenheid echter zinvol zijn, dan zal mijns inziens een zodanig niveau van produktiviteit dienen te worden gehandhaafd, dat voorzien kan worden in de behoeften van de bevolking. Voorts dient daarbij uitdrukking te worden gegeven aan onze internationale verplichtingen als rijk land. Te dezer zake verdient mijns inziens een tot de overheid gerichte instructienorm de voorkeur; de materie leent zich bezwaarlijk voor wettelijke regeling.

Ik kom hiermee tot de volgende grondwetsbepalingen:

- 1 De overheid bevordert de instandhouding van een zodanig niveau van produktiviteit, dat voorzien kan worden in de behoeften van de bevolking en een bijdrage kan worden geleverd tot buitenlandse hulpverlening.
- 2 Bij of krachtens de wet worden voorzieningen getroffen tot het scheppen, het behoud en de evenredige verdeling van werkgelegenheid.

Ik kom thans tot het recht op arbeid. Het valt niet te verwachten, dat in de overzienbare toekomst het beginsel verwezenlijkt zou kunnen worden, dat ieder (of iedere Nederlander) die tot arbeid bereid en in staat is, een recht op arbeid geldend kan maken. Opneming in de Grondwet van een suggestie van deze strekking betekent slechts, dat men de bevolking een rad voor ogen draait. Zuiver symbolische bepalingen ter zake, bijvoorbeeld in die zin dat de betekenis van dit beginsel wordt benadrukt, lijken mij verwerpelijk; men misbruikt dan de Grondwet voor exclamaties die elders thuisbehoren.

Toch dunkt mij, dat de Grondwet op dit terrein wel iets zou kunnen voorschrijven. De idee van een recht op arbeid is niet zo wereldvreemd, dat verwezenlijking niet in bepaalde gevallen mogelijk zou kunnen zijn. Daar komt bij, dat deze idee sterk bij de bevolking leeft. Het komt mij voor, dat juist op dit punt de Grondwet een zeer markante initiërende rol zou kunnen spelen, doordat zij de wetgever verplicht zich te bezinnen op de gevallen waarin enigerlei recht op arbeid, hetzij in individuele hetzij in collectieve zin, zou kunnen worden gewaarborgd. Een dergelijke bezinning

moet naar mijn oordeel wel enige resultaten kunnen afwerpen, al was het slechts in de vorm van een verplichting voor overheid of bedrijfsleven om een bepaald percentage werknemers afkomstig uit minderheidsgroepen in dienst te nemen.

Een dergelijke grondwettelijke opdracht zou mijns inziens niet impliciet een beslissing inhouden omtrent het karakter van ons economisch stelsel. De wetgever kan rechten op arbeid tot gelding doen brengen in de particuliere sector als voorwaarde waaronder in ons land de functie van werkgever kan worden uitgeoefend. Dat laat zich wel rijmen met ons huidige economische bestel, evenzeer als het BBA zulks doet; het laat zich ook rijmen met een ander economisch bestel. Wèl zou het zaak zijn de verwezenlijking van rechten op arbeid geleidelijk te doen plaatsvinden. Als opdracht tot voortdurende implementatie zou een grondwettelijk voorschrift ter zake dan ook begrepen dienen te worden.

Ik kom daarmee tot het voorstel de volgende bepaling in de Grondwet op te nemen: 'Bij of krachtens de wet worden gevallen vastgesteld, waarin een collectief of individueel recht op arbeid wordt gewaarborgd.'

NOTEN

- 1 H.N. Teuben, *Recht op arbeid*, Assen 1955.
- 2 De tekst van dit preadvies werd afgesloten in augustus 1978. Op enkele punten werd de tekst nadien up to date gebracht.
- 3 Informatie ter zake is vervat in par. 7 van dit preadvies.
- 4 M. Ganji, *The realization of economic, social and cultural rights: problems, policies, progress*. UN-publication, New York 1975. Uit de in het rapport opgenomen overzichten van grondwettelijke bepalingen werd uitsluitend dat inzake een recht op arbeid als bijlage bij dit preadvies overgenomen; voor wat betreft verwante gebieden bevat het rapport tevens overzichten van grondwettelijke bepalingen inzake verbod van gedwongen arbeid, maatregelen ter bestrijding van werkloosheid, redelijke beloning, beperking van arbeidsduur, gelijke beloning voor gelijk werk, vakverenigingsvrijheid en stakingsrecht.
- 5 I.A.C. van Haren, Het recht op arbeid in sociaal-economisch perspectief, *Civis Mundi* 1977, blz. 184-191.
- 6 In par. 6, onder 4, van dit preadvies wordt gewezen op ontwikkelingen in het denken over grondrechten, welke tenderen naar de toekenning van zogenaamde horizontale werking aan althans sommige van deze rechten. Doch ook indien horizontale werking wordt aangenomen, is de rechtswerking van het grondrecht primair op de overheid gericht. Zoiets als horizontale werking van een sociaal grondrecht inzake een recht op arbeid laat zich eigenlijk alleen denken als een voor het private rechtsverkeer geldend stelsel van rechten en verplichtingen, hetwelk een overheidsorgaan (m.n. de wetgever) in het leven heeft geroepen ter uitvoering van het sociale grondrecht.
- 7 Vg., L.A. van den Bos, Consequentie van ontkoppeling is overheidsuitzendbureau, *Bouw* 1977, blz. 514-515. Van den Bos stelt voorop, dat inkomen door arbeid wordt gegenereerd. Denkbaar zou echter zijn de band tussen eigen inkomen en eigen arbeid door te snijden, in die zin dat wel een individueel inkomen ter beschikking wordt gesteld van allen die daaraan behoefte hebben, doch dat daarbij de arbeid, die zij ter beschikking hebben gesteld om het inkomen te genereren, geen verdelingscriterium meer is. Twee varianten worden daartoe door Van den Bos genoemd: enerzijds een forse verhoging van belastingen en premies, en anderzijds, overeenkomstig een suggestie-Van der Zwan, een stelsel volgens hetwelk iedereen in dienst wordt genomen van een overheidsuitzendbureau. In hetzelfde nummer van *Bouw* tevens bijdragen van J.P. Kuiper, Samenhang verbreken tussen arbeid en levensonderhoud, blz. 507-511, en van D. van Commenée, Staatsmacht vrijwel absoluut bij algemeen inkomensbeheer, blz. 512-513. Het standpunt van Kuiper uitvoeriger in diens bijdrage *Arbeid en inkomen: twee plichten en twee rechten*, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1976, blz. 501-512. Kuiper bepleit daarin zowel een plicht tot als een recht op arbeid; de plicht ware als voornamelijk zedelijk van aard te denken. Vgl. over grondplichten par. 6, onder 2, van dit preadvies.
- 8 Vgl. Th. Beckers, De mythe van de vrijetijdsmaatschappij, *Intermediair* 1977, nr. 49 (afl. van 9 december 1977). Beckers concludeert, dat na

- 1945 de werkelijke arbeidsduur (incl. overwerk) relatief weinig is afgenomen, voor sommige groepen zelfs is gestegen. De hoeveelheid recreatietijd is weer minder snel toegenomen dan de hoeveelheid arbeidsvrije tijd. Voor de toekomst is geen spectaculaire groei van de hoeveelheid arbeidsvrije tijd te verwachten, terwijl recreatietijd schaars zal blijven. Wél te verwachten zou zijn een verkorting van het beroepsleven, in het bijzonder door verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd en voortgaande vertraging van het intreden in het arbeidsproces. Vgl. te dezer zake bijvoorbeeld het interimadvies van de Commissie Positie Oudere Ambtenaar van 21 april 1978, waarvan weergave in de *Ned. Stcrt.* van 17 juli 1978, nr. 136.
- 9 Iets over de ontwikkeling van het arbeidsbestel recentelijk bij R.C. Kwant, De lotgevallen van het arbeidsbestel, *Civis Mundi* 1977, blz. 177-184.
 - 10 Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool te Tilburg, *De verdeling en de waardering van arbeid*, 1976, blz. 93.
 - 11 W.P. Knulst, Tijd zonder arbeid, *Beleid en Maatschappij* 1978, blz. 124-134.
 - 12 W. Albeda, Problematiek van het recht op arbeid, *Civis Mundi* 1977, blz. 192-195. Albeda acht een individueel recht op arbeid niet realiseerbaar. Zijns inziens zou men beter kunnen denken over een recht op inkomen en een recht op zinvolle bezigheid, welke rechten wel tot verwezenlijking gebracht zouden kunnen worden.
 - 13 Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *De komende vijftwintig jaar*, 's-Gravenhage 1977. Deze toekomstverkenning voor Nederland is op het stuk van de werkgelegenheid aardig optimistisch. Zowel in een groei-prognose als in een betrekkelijk stationaire prognose voor wat betreft de economische ontwikkeling verwacht de WRR dat er op den duur voldoende werkgelegenheid zal zijn om het geraamde arbeidsaanbod op te nemen. In het jaar 2000 zou nog slechts van frictiewerkloosheid sprake zijn. Zie nr. 275 van het rapport.
 - 14 In zoverre deel ik de opvatting van Albeda. Ik ben echter van mening, dat zulks niet in de weg hoeft te staan aan de verwezenlijking van partiële rechten op arbeid.
 - 15 W. Däubler, Recht auf Arbeit verfassungswidrig? in: U. Achten u.a., *Recht auf Arbeit – eine politische Herausforderung*, Neuwied u. Darmstadt 1978, blz. 159-180. In de bundel overigens bijdragen van U. Achten, K.J. Bieback, Ch.U. Schminck-Gustavus, G. Stuby en U. Zachert.
 - 16 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Maken wij er werk van?* Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven, 's-Gravenhage 1977, blz. 91 en 92.
 - 17 J.A.A. van Doorn, De demobilisatie van het leger van de arbeid, *Beleid en Maatschappij* 1978, blz. 154-164.
 - 18 Suggesties van het onderhavige type kan men begrijpelijkerwijze heden ten dage van vele kanten beluisteren. Vgl. bijvoorbeeld E.M. Bartelings en N. Schoemaker, Volwaardige deeltijdfuncties; een terreinverkenning voor het hogere opleidingsniveau, *Intermediair* 1978, nr. 21 (afl. van 26 mei 1978); van geheel andere zijde de suggesties van Galbraith, weergegeven in *NRC-Handelsblad* van 25 mei 1978.

- 19 Overigens heeft het Statuut nu juist vanuit het perspectief van handhaving van grondrechten nog wel enige juridische en politieke relevantie, zulks i.v.m. art. 43 Statuut, waarin het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, van de rechtszekerheid en van de deugdelijkheid van bestuur tot aangelegenheid van het Koninkrijk wordt verklaard. Die bepaling is een glibberige loopplank, waarlangs plotsklaps mariniers kunnen afdalen.
- 20 In het bijzonder over de ILO-verdragen: N. Valticos, *The international protection of economic and social rights*, in: *Rechten van de mens in mondiaal en europees perspectief*, Ars Aequi Libri 1978, blz. 142.
- 21 In een artikel getiteld *Het Europees Sociaal Handvest*, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1968, blz. 83-96, neemt P. Borst rechtstreekse werking aan naar gelang van de volgende onderscheidingen: a) vrijheidsrechten — wèl rechtstreekse werking; b) sociale grondrechten met voldoende precisering — wèl rechtstreekse werking; c) sociale grondrechten zonder voldoende precisering — geen rechtstreekse werking. Art. 1 ESH wordt door Borst gerekend tot categorie c. Omtrent het artikel van Borst, vergelijk T. Koopmans, *Kanttekeningen bij het Europees Sociaal Handvest*, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1968, blz. 311-313.
- 22 In internationaal verband wordt veelal gesproken over 'economic, social and cultural rights'; ten onzent plegen we te spreken over 'sociale grondrechten', waarmee we de drie genoemde categorieën onder één noemer brengen. Ik houd mij aan laatstbedoelde terminologie.
- 23 Omtrent de inhoud en de functie van grondwetten vgl. de studie van H.Th.J.F. van Maarseveen en G.F.M. van der Tang, *Over het verschijnsel grondwet*, uitgave van de Erasmus Universiteit Rotterdam, 1973.
- 24 Art. 15 GG bepaalt: 'Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmass der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.' Het artikel illustreert, dat men bij de totstandkoming van het GG op het punt van het sociaal-economisch stelsel geen duidelijke beslissingen wenste te nemen; men volstond met een vingerwijzing, welke alle mogelijkheden openliet.
- 25 Opneming van sociale grondrechten, als vervat in wetsontwerp 13873, zou de Grondwet wèl uitsluitel doen geven omtrent zekere karaktertrekken van ons sociaal-economisch bestel, namelijk in de zin van een stelsel waarin de overheid belangrijke taken uitoefent op het terrein van het maatschappelijk welzijn.
- 26 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München 1928, herdruk Berlijn 1957, blz. 31 e.v.
- 27 Ik baseer mij hier op de onderscheiding van K. Loewenstein, *Political power and the governmental process*, Chicago 1957, sec. ed. 1965, blz. 147 e.v., tussen 'normative', 'nominal' en 'semantic constitutions'.
- 28 Ik expliciteer hier wat uitvoeriger hetgeen ik reeds neerschreef in mijn bespreking van de wetsontwerpen 13872-13874: Grondrechten in een nieuwe grondwet, *Nederlands Juristenblad* 1976, blz. 701-716, in het bijzonder blz. 714. Omtrent de binding van de rechtstoepasser aan de rechtsregel werkte ik dit uit in een bijdrage over Rechter en politiek in de

desbetreffende jubileumbundel van de Utrechtse Jonge Balie, Alphen a/d Rijn 1978.

- 29 Een vergelijkbare onduidelijkheid kan worden geconstateerd voor wat betreft de normatieve betekenis van het 'Sozialstaatlichkeitsprinzip' vervat in art. 20 van het Duitse Grundgesetz. Het eerste lid van dit artikel bepaalt: 'Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.' Het begrip 'sozialer Staat' brengt een zekere afkeer van de burgerlijke liberale rechtsstaat tot uitdrukking. Het beginsel richt zich op het afbouwen van sociale ongelijkheden en op de bescherming van sociaal en economisch zwakkeren. De wetgever is geroepen aan het beginsel gestalte te geven. Wat in concreto sociaal-statelijk geboden is, wordt dan ook door de wetgever (en niet door de rechter) bepaald. De bepaling normeert niet een rechtsverhouding in die zin, dat uit de bepaling rechtstreeks juridificeerbare rechten en verplichtingen resulteren. Vgl. hieromtrent F.E. Schnapp in diens commentaar op art. 20 GG in: I. von Münch (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar I*, Frankfurt a.M. 1974.
- 30 In de Duitse Bondsrepubliek laten zich dit soort vragen wel vernemen, bijvoorbeeld bij E. Forsthoff, *Rechtsstaat im Wandel*, Stuttgart 1964. De omstandigheid, dat een zodanige vraagstelling veelal vanuit een conservatieve 'topos' geschiedt, behoeft haar niet te diskwalificeren. Vergelijk voor een overzicht: H. Grebing, *Konservative gegen die Demokratie*, Frankfurt a.M. 1971. Daar blijken de progressieve weerleggingen van Helga Grebing in elk geval heel wat wolliger dan de beweringen van haar conservatieve objecten.
- 31 Een weergave van de inhoud van wetsontwerp 13873, in de vorm waarin het thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, is opgenomen als bijlage II.
- 32 Door sommige schrijvers wordt bovendien nog de conceptie van ongeschreven grondrechten verdedigd. Misschien zou het mogelijk zijn om alle gepositiverde grondrechten op ongeschreven grondrechten te herleiden en aldus tot een systematisering van grondrechten te komen.
- 33 Uitvoeriger over de gelijkheidsnorm mijn openbare les *Gelijkheid voor de wet*, Alphen a/d Rijn 1969.
- 33a Dit is dus een methode hoe een sociaal grondrecht als grondwettelijke aanspraak kan worden gepositiverd: door aansluiting bij een anderszins bestaande rechtstoestand. Algemeen toepasbaar lijkt deze methode overigens niet te zijn. Vgl. mijn dissertatie *Beperking van grondrechten*, Deventer 1971, blz. 7, noot 3, met verwijzing naar de opmerkingen van J.P. Hooykaas, weergegeven in *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* 1953, blz. 42. Vgl. algemeen over de problematiek van de positivering van sociale grondrechten: Th. Tomandl, *Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht*, Tübingen 1967.
- 34 Aangenomen zou moeten worden, dat een dergelijke norm zich bij uitsluiting tot de overheid als norm-verplichte richt. Zou men aannemen, dat een dergelijke norm zich ook tot particulieren als normverplichten zou richten, dan zou daarmee een volstrekt onoverzichtelijke rechtssituatie in het leven worden geroepen. Het zou immers betekenen, dat ieder mens verplicht zou zijn om naar vermogen aan zijn medemens arbeid ter beschikking te stellen. Een dergelijke verplichting kan niet operationeel zijn in het rechtsverkeer.

- 35 Men vindt hier een voorbeeld van waarborging van bepaalde sociale voorzieningen uitsluitend aan nationalen. Het lijkt ook niet uitvoerbaar om deze waarborg zonder meer ook tot vreemdelingen uit te strekken. In hoeverre deze differentiatie zich met het gelijkheidsbeginsel verdraagt, kan men verschillend beoordelen.
- 36 Bij een onderling conflict tussen vrijheidsrechten en sociale rechten dient men niet zozeer te denken aan gevallen van geïndividualiseerde toepassing der rechtsnormen, als wel aan de meer algemene structurering van de samenleving, waarop beide categorieën van rechten gericht zijn. Vrijheidsrechten beogen bepaalde interactiepatronen in de samenleving een zekere mate van autonomie te verzekeren; sociale grondrechten beogen veeleer interacties te integreren vanuit een oogpunt van maatschappelijke en individueel welzijn. Dat ligt niet op één lijn.
- 37 Deze bon mot over veranderbaarheid is ontleend aan de rechtssociologie van N. Luhmann.
- 38 J.P. Kuiper, Arbeid en inkomen; twee plichten en twee rechten, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1976, blz. 501-512, neemt een zedelijke plicht tot arbeid aan: 'Van ieder mag deelname aan arbeid worden verwacht, of met andere woorden ieder heeft een plicht tot arbeid.' Kuiper adstrueert zulks nader: 'Wanneer over plicht tot arbeid wordt gesproken gaat het niet om de plicht een bepaalde prestatie te leveren, maar om het actief deelnemen aan arbeid. Bovendien gaat het niet om deelname aan agorale arbeid alleen. Ook zij die om wat voor reden dan ook niet deelnemen aan agorale arbeid maar zich wel inspannen om op andere wijze in de behoeften van anderen te voorzien vervullen volwaardig hun plicht tot arbeid.' Hieraan koppelt Kuiper dan een recht op arbeid: 'Wanneer we ervan uitgaan dat ieder de plicht heeft om naar de mate van zijn kunnen deel te nemen aan arbeid, dan zullen we ook een recht op arbeid moeten erkennen.'
Vgl. voorts over grondplichten: C. Schmitt, Grundrechte und Grundpflichten, 1932, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlijn 1958, blz. 181v., i.h.b. blz. 216-217. Schmitt concludeert t.a.v. het model van de burgerlijke rechtsstaat: 'Grundpflichten, welche in ihrer Struktur Grundrechte entsprechen sind im bürgerlichen Rechtsstaat undenkbar.'
- 39 Over de nieuwe grondwet van de USSR: H.Th.J.F. van Maarseveen, Een nieuwe grondwet voor de USSR, *Nederlands Juristenblad* 1977, blz. 873-842; F.J.M. Feldbrugge, De Brezjnef Constitutie, *Nederlands Juristenblad* 1978, blz. 45-50, alsmede een desbetreffend themanummer van *Civis Mundi* 1978, blz. 143-170, met bijdragen van G.F.M. van der Tang, Th.J. Vondracek en O. Kuschpèta. Een Nederlandse vertaling van de nieuwe grondwet is in 1977 in Moskou gepubliceerd; ook hier te lande verscheen een vertaling: *Grondwet van de Unie van Socialistische Sowjet-Republieken/Statuut van de Communistische Partij van de Sowjet-Unie*, ingeleid en vertaald door E.H. de Jong, Alphen a/d Rijn 1978.
- 40 Vgl. J.B. Marie, Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme confirment-ils l'inspiration de la déclaration universelle? in: *Les droits de l'homme* 1970, blz. 397 e.v., i.h.b. blz. 416 e.v.
- 41 Tegen uitspraken van de hier bedoelde aard was art. 12 Wet AB naar zijn oorspronkelijke strekking natuurlijk niet gericht. Vgl. C.W. Opzoomer,

Aanteekening op de Wet houdende Algemeene Bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk, 4e druk, 's-Gravenhage 1884. Het artikel is overgenomen van art. 5 Code Civil en had daar een historische grond: de Franse parlements hadden het recht verkregen arrêts de règlement uit te vaardigen, waarin zij verklaarden hoe zij bij voorkomende gelegenheid een bepaalde rechtsvraag zouden beslissen. Dit gebruik werd door art. 5 CC afgeschaft. Voor de huidige tijd zal echter aan art. 12 Wet AB een ruimere strekking dienen te worden toegekend.

- 42 Ook staatsrechtelijke verhoudingen zouden in de knoei komen, indien de rechter zich over het beleid van de wetgever zou gaan uitspreken. Vgl. Pr. Rb 's-Gravenhage 6 maart 1974, *AB* 139, m.n. Stellinga, inzake een vordering in kort geding er toe strekkende dat een wetsontwerp zou worden ingetrokken c.q. niet zou worden goedgekeurd door de Koning.
- 43 In andere zin: Hof 's-Gravenhage 25 mei 1973, *AB* 1974, 90.
- 44 Men vergelijk ook de grote terughoudendheid, welke in de Duitse Bondsrepubliek blijkt te bestaan waar het betreft toekenning van concrete normativiteit aan sociaalstatelijke beginselen en voorschriften. Zo bijvoorbeeld de opmerking in het commentaar van Th. Maunz, G. Dürig en R. Herzog, *Grundgesetz*, München, losbladig (vanaf 1974), randnr. 104 ad art. 12 GG: 'Niemand (kann) verlangen, dass ein Arbeitsplatz, den er sich wünscht, geschaffen wird, damit er ihn entsprechend seiner Wahl einnehmen kann. Ein solcher Anspruch kann weder aus Art. 12 GG noch aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet werden.' Interessant is, dat in verschillende Landesverfassungen in de BRD een recht op arbeid wordt gegarandeerd. Vgl. hieromtrent G. Stuby, *Das Recht auf Arbeit und als internationales Menschenrecht*, in: U. Achten u.a., *Recht auf Arbeit, eine politische Herausforderung*, Neuwied u. Darmstadt 1978, blz. 75-103, i.h.b. blz. 86: 'Obwohl die Landesverfassungen mit den garantierten Recht auf Arbeit nach wie vor geltendes Recht waren, wurde zunehmend unter Hinweis auf Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) die Meinung vertreten, dass sie, soweit sie Verpflichtungen aussprachen, lediglich als Programmsatz zu interpretieren seien.'
- 45 Ik laat terzijde voorstellen gedaan door individuele wetenschappers. In deze noot wil ik echter niet onvermeld laten het voorstel van H.N. Teuben, *Recht op arbeid*, Assen 1955, blz. 107, luidende: 'Ieder heeft het recht om in eigen vrije keuze zijn arbeid te besteden, behoudens zijn verantwoordelijkheid volgens de wet. Uitgaande van het beginsel dat de tot arbeiden in staat en bereid zijnde mens daartoe de gelegenheid moet hebben, rust op de staat zo nodig de taak, om in samenwerking met maatschappelijke of publiekrechtelijke lichamen te streven naar een zo ruim mogelijke werkgelegenheid. Deze taak wordt nader geregeld en uitgevoerd bij wet en krachtens deze bij bestuursregeling.'
- 46 De werkgroep bestond uit de heren A.M. Donner, J. van der Hoeven, H.J.M. Jeukens, P.J. Oud en J.V. Rijpperda Wierdsma.
- 47 Gepubliceerd in de reeks *Naar een nieuwe grondwet?*, deel 3, nr. 57.
- 48 Vgl. C.R. Niessen, De goedkeuring van het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1976, blz. 358-370, i.h.b. blz. 361. Voorts A.H. Robertson, *De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Groningen 1974, blz. 49.

- 49 Wetsontwerp 13932 (R 1037), Memorie van Toelichting, blz. 45.
- 50 Blz. 46. Vgl. ook het eerder vermelde artikel van Niessen in *SMA* 1976, blz. 358 e.v., i.h.b. blz. 363-364, met verwijzing naar UN-document A/2929, blz. 103. In zijn artikel geeft Niessen aan, dat het verbod van gedwongen arbeid z.i. niet in strijd is met de verplichting van een werkloze om passende arbeid te aanvaarden; immers deze verplichting treedt niet buiten de sfeer van de feitelijke noodzaak om te werken voor het brood. Wèl is het voor Niessen de vraag, of de verdragsbepaling verenigbaar is met art. 6 BBA, voor zover deze bepaling de werknemer verplicht om voor het nemen van ontslag toestemming te vragen van de directeur van het GAB.
- 51 Nederland pleegt zijn verdragsverplichtingen zeer ernstig op te vatten. Voordat we een verdrag ratificeren wordt een ware speurtocht ingezet om na te gaan, of onze wetgeving wel met de inhoud daarvan in overeenstemming is. Zo stond Nederland vooraan bij de toetreding tot de UN-Covenants, maar de indiening van wetsontwerpen tot goedkeuring liet ongeveer een decennium op zich wachten. Deze serieusheid leidt er toe, dat alles in het teken staat van de vraag, of hic et nunc aan de verdragsverplichtingen wordt voldaan (vgl. de Memorie van Toelichting op wetsontwerp 13932 R1037), hetgeen natuurlijk meestal wel het geval zal zijn omdat m.n. VN-verdragen verplichtingen plegen in te houden voor zeer onderscheiden landen, waaronder heel wat minder ontwikkelde dan Nederland. Maar daarin zit nu juist de kneep. De verdragsverplichtingen plegen betrekkelijk marginaal te zijn, en wij bezien nog eens marginaal of we er aan voldoen. Visie op een toekomst, waarheen we 'op weg zijn' met het verdrag, ontbreekt aldus.
- 52 Wèl zal men daarbij bedacht moeten zijn op het gevaar, dat allerlei groepen hierin een aanknopingspunt zien om met het gelijkheidsbeginsel in de hand hun relatieve positie ten opzichte van andere groepen te gaan opkrikken. Op zich beschouwd is zulks gerechtvaardigd, doch het kan een zelf-versterkend proces worden, dat men als geheel niet meer in de hand houdt — vergelijk de loonvorming in ons land.

BIJLAGE I

M. Ganji, The realization of economic, social and cultural rights: problems, policies, progress, U.N.-publication, New York 1975.

A. *The right to work*

The right to work, in some cases to employment, is recognized in many constitutional charters. In *Afghanistan* (37), work is considered as a right and as a precept for every Afghan who has the capacity to work. In *Albania* (13), work is both a duty and an honour and the constitution (25) guarantees the right to work for a remuneration according to quality and quantity. *Argentina* (14) recognizes the right of working in and practising any lawful industry; labour shall enjoy the protection of the law. The constitution of *Bolivia*

(7) guarantees the right to work; labour is held as a duty (156). In *Bulgaria* (73), the right to work is guaranteed by the national planning of the economy and by the development of production; work is both a duty and a matter of honour for every citizen. In *Burma*, the constitution (14) recognizes the right to equal opportunity in public employment and in any occupation, trade or business. In the *Byelorussian Soviet Socialist Republic* (93), the citizens have the right to work, which is guaranteed by the availability of employment and must be remunerated in accordance with quantity and quality. The constitution of the *Central African Republic* (preamble) states that labour should be protected by law. So does that of *Chad* (preamble). *Chile* (10) guarantees the protection of labour; no labour or industry can be prohibited unless it is contrary to good usage, to public security, to health or to the national interest. In *China*, the constitution (16) proclaims that work is a matter of honour; it also guarantees (91) the right to work and lays upon the State the duty to create employment. *Colombia* (17) views labour as a social obligation and places it under the special protection of the State; it also (39) ensures freedom of choice. The constitution of *Costa Rica* (56) states that labour is a right of the individual and his obligation to society; the State should endeavour to see that everyone has employment with fair remuneration; free choice is guaranteed. *Cyprus* (25) recognizes the right to practise any profession or to carry on any occupation, trade or business. In *Czechoslovakia* (21), everyone has the right to work and to be paid in accordance with the quality and quantity of his work; the right to employment is ensured by the socialist system guaranteeing the absence of any unemployment. *Dahomey* (8) recognizes the right to work. The *Democratic People's Republic of Korea* (16) holds that work is a duty and a matter of honour for the Korean people. *Denmark* (74) recognizes no restraint on free access to trade not based on the public sector; the State should make every effort to afford work to every able-bodied citizen. In the *Dominican Republic* (11) the right to work is guaranteed. *Ecuador* (28) also ensures the right to exercise of any occupation or profession; it further guarantees (61) the right to work and to remuneration. In *Ethiopia* (47), the right to work is confirmed. *Finland* (6) places the labour of all citizens under the special protection of the State. *Gabon* (1) guarantees the right to work. In the *German Democratic Republic* (15), labour enjoys the protection of the State; the right to work is guaranteed. The *Federal Republic of Germany* prescribes recognition of the right to choose a trade or profession and a place of work; no compulsory work is allowed except within the framework of public services. *Guinea* (44) also recognizes the right to work. In *Haiti* (23), freedom of work is to be exercised under the control of the State and regulated by law. *Honduras* (92) guarantees freedom of labour; it upholds (123) the right to work for every person; every person is entitled to obtain paid employment (39). *Hungary* guarantees the right to work with a remuneration based on the quality and quantity of work; this right is implemented by the planned development of the forces of production. In *Iceland* (69), no restriction is placed upon freedom of employment. *India* (19) recognizes the right to practise any profession or to any occupation, trade or business. *Indonesia* (27) similarly acknowledges the right to work. In *Ireland* (45), the State is directed to ensure that citizens may through their occupations be able to make reasonable provision for their

domestic means. The constitution of *Italy* (4) affirms the right to work. In *Japan* (37), all people have the right and obligation to work. The constitution of *Jordan* (6) lays upon the State the responsibility to ensure that everyone can work in accordance with his capacities and to provide for employment by promoting economic progress and raising the standard of living. In *Liechtenstein*, the right to work is safeguarded (19). It is similarly guaranteed in *Luxembourg* (11). The constitution of *Madagascar* (preamble) states that work is a right and a duty for all. In *Mali* (preamble) and *Malta* (7) the right to work is recognized. The constitution of *Mexico* (4) provides that no person can be prevented from engaging in a profession or occupation of his choice. *Mongolia* (77) guarantees the right to work and to remuneration in accordance with the quality and quantity of the work performed; realization of this right is ensured by the socialist system of the economy, which gives everyone an opportunity to work according to his ability. In *Morocco* (13), all citizens have an equal right to work. *Panama* (63) considers labour as a right and a duty; it requires the State to employ the resources at its disposal to provide employment and to ensure conditions of work sufficient to ensure a decent living. *Paraguay* (55) recognizes the right of everyone to engage in an occupation with no condition other than his qualifications; labour is to be given special protection (105). *Poland* guarantees the right to employment, paid in accordance with the quantity and quality of work (58); it is ensured by the social ownership of the means of production and the planned growth of productive forces, as well as by the abolition of unemployment. In *Portugal* (8), the right to work is recognized within the terms prescribed by the law. The constitution also guarantees freedom of choice. The *Republic of Korea* (41) guarantees the right to work and to the free choice of employment; work is a duty for every citizen, and the State must endeavour to make employment available to all on equitable terms. *Romania* (18) affirms the right to work; every citizen should be given the possibility to carry on an activity in the economic, administrative, social or cultural fields; remuneration should be determined by the quantity and quality of the work. The Charter of *Spain* (24) proclaims that all Spaniards have the right to work and the duty to occupy themselves in socially useful activities. In the *Syrian Arab Republic* (18), all citizens have the right and the duty to work. *Turkey* (42) proclaims the right to work. In the *Ukrainian Soviet Socialist Republic*, the constitution (98) proclaims the right to guaranteed employment and to remuneration based on the quality and quantity of the work; this right is ensured by the socialist organization of the economy, by the steady growth of productive forces and by the abolition of unemployment. The constitution of the *Union of Soviet Socialist Republics* (118) proclaims the same principles. In the *United Republic of Cameroon*, the constitution (preamble) states that labour should be protected by law. In *Uruguay* (53), labour is under the protection of the law and it is the duty of everyone to apply his energies in a manner that will benefit the community; the State should endeavour to afford, with preference given to citizens, the possibility for everyone to earn his livelihood. *Venezuela* (51) considers labour as a duty; it further recognizes (84) the right of everyone to work; the State should endeavour to secure employment for everyone so as to provide him with a decent living; freedom of choice should not be restricted other than by law. In *Yemen* (38), all

citizens have the right to work and the State shall endeavour to provide opportunities for employment. In *Yugoslavia*, the constitution (36) gives all citizens the right to work; it guarantees that conditions favouring the realization of this right shall be provided by the development of the productive forces and by the promotion of concern for the interests of the working man.

BIJLAGE II

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Zitting 1976-1977 Nr. 43

- 13873 Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake sociale grondrechten

GEWIJZIGD ONTWERP VAN WET

4 januari 1977

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake sociale grondrechten;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II-IV omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

In een in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 1, Grondrechten, wordt het volgende opgenomen:

Artikel 1.17

1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.
2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

Artikel 1.18

1. Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.
3. Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Artikel 1.19

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Artikel 1.20

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 1.21

1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.
2. Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.
3. Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

Artikel III

Aan de Grondwet wordt het volgende additionele artikel toegevoegd:

Artikel A 1.18

Artikel 1.18, derde lid, treedt eerst na vijf jaren of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip in werking.

ARTIKEL IV

Artikel 209 van de Grondwet, alsmede de opschriften boven artikel 208, vervallen.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Werkloosheid en economische orde

PROF. DR. W. DRIEHUIS

PROF. DR. J. VAN DEN DOEL

‘A person who has difficulty in buying the labour that he wants suffers inconvenience or reduction of profits. A person who cannot sell his labour is in effect told that he is of no use. The first difficulty causes annoyance or loss. The other is a personal catastrophe. This difference remains even if an adequate income is provided, by insurance or otherwise, during unemployment; idleness even on an income corrupts; the feeling of not being wanted demoralizes’.

William Beveridge, *Full employment in a free society*, London 1944

1 INLEIDING

1.1 Arbeid als individueel en collectief goed

Eén van de centrale vraagstukken van de economische wetenschap is het probleem van de relatieve schaarste. De individuen hebben bepaalde behoeften aan goederen en diensten. Deze behoeften zijn nog steeds groot en volgens sommigen zelfs oneindig groot. Daartegenover staat dat de middelen om deze behoeften te bevredigen in beginsel beperkt zijn. De middelen zijn ‘relatief schaars’, d.w.z. zij zijn schaars in verhouding tot de behoeften.

Door de werkloosheid wordt dit schaarsteprobleem verergerd. Een aantal middelen om behoeften te bevredigen, namelijk arbeidskrachten, ligt braak. Fundamentele problemen, zoals in de derde wereld de honger en de armoede en in rijke landen het verval van de binnensteden en de tekorten in de gezondheidszorg, wachten daardoor langer op een oplossing. Het is vanuit dit gezichtspunt dat Brittan concludeert: ‘So long as there are unsatisfied human wants — which means as far ahead as we can see — it is

scandalous that human beings able and willing to help satisfy such wants should be kept out of jobs'.¹ In meer neutrale terminologie kan worden gezegd dat werkloosheid een vorm is van technische en maatschappelijke inefficiëntie, omdat de produktiemogelijkheden van een volkshuishouding niet volledig worden benut.

In deze optiek is arbeid, evenals kapitaal en grond, uitsluitend een middel om behoeften aan goederen en diensten te bevredigen, een middel dat doelmatig moet worden gebruikt. Daarnaast is arbeid in onze samenleving ook een doel op zichzelf. Teneinde dit duidelijk te maken onderscheiden we arbeid als individueel goed en volledige werkgelegenheid als collectief goed.

In onze samenleving is arbeid een individueel goed voor de arbeider, onafhankelijk van de beloning die deze voor zijn arbeid verkrijgt. Steeds vaker wordt geconcludeerd dat, wanneer de arbeider zijn arbeid op de arbeidsmarkt aanbiedt, niet in de eerste plaats het inkomen maar andere variabelen de doorslag geven. Kwant² heeft deze andere variabelen vanuit sociologisch gezichtspunt beschouwd. Zijn conclusies verschillen niet fundamenteel van die van de econoom Phelps.³ Kwant concludeert dat het verrichten van arbeid in onze samenleving lange tijd verbonden is geweest met dienstbaarheid, onderworpenheid en een lage sociale status. Eerst na de tweede wereldoorlog, aldus Kwant, stelt men zich er een eer in arbeid te verrichten en ontdekt men dat zijn plaats in de samenleving niet alleen afhankelijk is van zijn inkomen maar ook van zijn plaats in het produktieproces. Tekenend voor dit nieuwe besef is de behoefte van gehuwde vrouwen om in het arbeidsproces te participeren, niet in de eerste plaats om het gezinsinkomen te vergroten, maar om economische zelfstandigheid en sociale status te verwerven.⁴ Wie geen functie heeft in het arbeidsbestel, loopt het gevaar niets meer te 'zijn' in deze samenleving. Het verrichten van arbeid betekent een erkenning van de produktieve rol die men in de samenleving vervult, en deze erkenning blijkt uit de bereidheid van de samenleving om voor deze produktie een prijs, d.w.z. een loon, te betalen. Werkloze mannen en vrouwen voelen zich dus overbodig. Weliswaar wordt vrije tijd als aantrekkelijk voorgesteld, maar de vrije tijd die in werkloosheid besloten ligt blijkt voor de meesten allerm minst aantrekkelijk te zijn en eerder een gevoel van overbodigheid op te roepen.

Arbeid is echter niet alleen een behoeftenbevredigingsmiddel voor degene die de arbeid verricht, maar ook voor anderen. Deze conclusie geldt ongeacht de welvaart die door de met arbeid gepro-

duceerde goederen en diensten wordt verkregen. Onafhankelijk van deze behoeftenbevrediging is het voor de werkenden van betekenis dat ook de anderen, die dit willen, werken. Voor een dergelijke veronderstelling bestaan, ten dele op basis van het oeuvre van Phelps⁵ een aantal overwegingen die naast elkaar kunnen voorkomen:

- hoe groter de werkloosheid is, hoe groter is het risico voor de werkenden dat ook zij eens werkloos zullen worden;
- de werkenden ervaren een schuldgevoel omdat zij zich in een bevoorrechte positie bevinden en voelen mee met hen, die deze voorrechten niet delen;
- de werkenden ervaren de niet-werkenden als profiteurs, die een inkomen ontvangen dat door de werkenden is verdiend;
- de werkenden ervaren de niet-werkenden als een maatschappelijke bedreiging. Lediggang zal criminaliteit kunnen bevorderen. De omstandigheid, dat werklozen niet meer medeverantwoordelijk zijn voor het maatschappelijke aanbod van goederen en diensten, zal hen ook op andere terreinen (bijvoorbeeld verkeer, milieu) tot onverantwoordelijk gedrag kunnen stimuleren. Zelfs een gevaar voor de stabiliteit van de politieke democratie is niet denkbeeldig, zoals de politieke geschiedenis van de jaren dertig heeft aangetoond.

Op deze gronden menen wij, dat betaalde arbeid niet alleen een individueel goed is voor degenen die werken, maar dat volledige werkgelegenheid een collectief goed is voor de gehele samenleving.⁶

1.2 Een prioriteit voor een recht op betaalde arbeid?

De conclusie, dat betaalde arbeid een individueel én collectief goed is, betekent dat de individuen in een samenleving er behoefte aan hebben dat zoveel mogelijk individuen betaalde arbeid verrichten. De behoefte tot het verrichten van betaalde arbeid is, zoals wij reeds vaststelden, één van de vele behoeften. Zolang de bevredigingsmiddelen relatief schaars zijn, zal er een keus moeten worden gemaakt welke behoefte wél en welke níét bevredigd wordt. Invoering en effectuering van een 'recht op arbeid' zou betekenen dat aan één specifieke behoefte een *absolute* prioriteit wordt verleend. Dit wordt duidelijk indien wordt ingezien dat een 'recht op betaalde arbeid' in Nederland gemakkelijk te verwezenlijken zou zijn

door, bijvoorbeeld, het ambtenarenbestand met het aantal werklozen uit te breiden. Dergelijke maatregelen leggen echter een zwaar beslag op de mogelijkheden om de behoeften aan individuele consumptiegoederen en collectieve voorzieningen te bevredigen, en gaan bovendien ten koste van een aantal andere rechten, zoals de vrijheid van keuze van de arbeidsplaats. Het is niet bij voorbaat uitgesloten dat de samenleving bereid zal zijn om deze offers voor een effectuering van een 'recht op betaalde arbeid' te brengen, maar voorshands gaan wij daar niet van uit.

Het zou van uit economisch gezichtspunt optimaal zijn, indien de bevrediging van maatschappelijke behoeften en volledige werkgelegenheid simultaan konden worden verwezenlijkt. Dit is op zichzelf geen utopie. Uit het gememoreerde feit, dat tal van behoeften nog onvervuld zijn, mag worden geconcludeerd dat er in beginsel genoeg arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden.⁷ De werkloosheid van vandaag is niet een gevolg van verzadiging over de gehele linie. Veeleer is de paradox van onze samenleving dat er enerzijds talloze onvervulde wensen zijn, terwijl er anderzijds middelen, om deze wensen te vervullen, braak liggen. Blijkbaar is de economische organisatie van onze samenleving (de economische orde) niet in staat om de beschikbare arbeid optimaal in te schakelen voor de bevrediging van urgente behoeften.

Na een analyse van de huidige werkloosheid, mede in het licht van de na-oorlogse ontwikkeling, gaan wij in dit preadvies na door welke factoren onze economische orde getypeerd wordt en welke verschuivingen zich daarin hebben voorgedaan. Voorts gaan wij in op de vraag of er verband bestaat tussen de economische organisatie van onze samenleving en het werkloosheidsprobleem. Dit betoog mondt uit in overwegingen m.b.t. een aantal wijzigingen die er in onze economische orde zou kunnen plaatsvinden opdat de simultane verwezenlijking van volledige werkgelegenheid en een hoog niveau van maatschappelijke behoeftenbevrediging binnen ons bereik kan komen.

2 FEITEN EN TENDENTIES IN DE NEDERLANDSE ECONOMIE

2.1 Enige begrippen

Uit de inleiding blijkt dat economen liever niet over een recht op arbeid spreken, maar werkloosheid zien als een onderbenutting van

een schaarse produktiefactor, nl. arbeid. Een eerste vraag is dan: hoe ontstaat werkloosheid? De feiten zijn in zekere zin bekend, maar vereisen toch steeds weer studie en nieuw onderzoek, want economen weten veel minder dan menig buitenstaander denkt. Het doel van deze paragraaf is in tamelijk hoog tempo de na-oorlogse ontwikkeling van de Nederlandse economie de revue te laten passeren. Daarbij kan nauwelijks op volledigheid worden geboogd, maar dat hoeft ook niet omdat ons doel slechts is een aantal fundamentele tendenties met het oog op de werkloosheidsproblematiek bloot te leggen.

Eerst een aantal begrippen. Een droge, maar zinvolle aangelegenheid, omdat duidelijk wordt waarover we wel praten en waarover niet. In het spraakgebruik is werkloosheid het gemiddeld aantal personen dat gedurende een bepaalde periode geen betaald werk heeft en dat wel zou willen hebben. Deze definitie is niet scherp omdat hij niet aansluit bij gewoonten van statistische bureau's, zoals het CBS te Den Haag, om bij gepubliceerde werkloosheidscijfers — men spreekt ook wel van geregistreerde arbeidsreserve — niet alleen het aantal personen, maar ook de tijd gedurende welke zij werkloos zijn, in de cijfers te verwerken. Men werkt nl, met het begip manjaren.

Stel persoon A is 36 dagen werkloos, persoon B 4,8 maanden en persoon C een half jaar; dan weegt het CBS deze gegevens samen tot een gemiddeld werkloosheidscijfer van een manjaar, terwijl gedurende het jaar 3 mensen op verschillende tijdstippen werkloos zijn geweest. Siddré heeft voor Nederland berekend dat achter het cijfer van ongeveer 200.000 manjaren werkloosheid in 1974 circa 600.000 werkloze personen stonden, die echter ten dele binnen dat jaar werk zochten en ook weer vonden.⁸ Men kan dus zeggen dat werkloosheid als sociaal probleem veel groter is dan als economisch probleem.

Het aantal werklozen (steeds uitgedrukt in manjaren, maar dat wordt er in het volgende niet meer bij gezegd) is het verschil tussen het aanbod van arbeid en de vraag naar arbeid op een bepaald moment. Degenen die zich *effectief* op de arbeidsmarkt aanbieden door zich als werkzoekend bij een arbeidsbureau te laten inschrijven (anders krijgen ze geen werkloosheidsuitkering) vormen maar een deel van degenen die zich zouden willen resp. zouden kunnen laten inschrijven.⁹ In beginsel zouden alle personen in een bepaalde leeftijdscategorie, bijv. tussen 15 en 65 jaar, zich op de arbeidsmarkt kunnen aanbieden. Maar van deze zogeheten beroepsbevolking biedt zich structureel slechts een deel aan, omdat een aantal

personen onderwijs volgt of niet tegen betaling kan of wil werken vanwege gezin, arbeidsongeschiktheid e.d. Dit is het structurele arbeidsaanbod, dat groter of kleiner kan zijn dan het feitelijke aanbod van arbeid, omdat men zich bijv. bij een ruime arbeidsmarkt weinig kans geeft om een baan te vinden of omdat men, bij een krappe arbeidsmarkt, bijv. als gepensioneerde zijn inkomen tijdelijk wat wil vergroten.

Ook bij de vraag naar arbeid is het onderscheid tussen feitelijk en potentieel relevant. Men spreekt van potentiële vraag naar arbeid indien men het oog heeft op het aantal personen dat te werk gesteld kan worden indien de productiecapaciteit van het bedrijfsleven volledig wordt benut.¹⁰ De feitelijke werkgelegenheid zal veelal lager zijn omdat de bezettingsgraad van het productieapparaat zich zelden op een maximum niveau bevindt.

Uit het voorgaande blijkt dus dat:

- de geregistreerde arbeidsreserve het verschil weergeeft tussen het feitelijke aanbod van en de feitelijke vraag naar arbeid, beide gemeten in manjaren, waarbij dus twee dimensies onderscheiden worden, nl. het aantal werkloze personen en de gemiddelde werkloosheidsduur;
- er verborgen werkloosheid kan optreden, wanneer het potentiële aanbod van arbeid groter is dan het feitelijke aanbod — en dat zal in een situatie van werkloosheid veelal het geval zijn;
- werkloosheid niet goed de mate van onderbenutting van de beschikbare hoeveelheid arbeid weergeeft omdat personen die op een bepaald moment niet werken en zich niet als werkzoekend hebben gemeld, maar via andere wegen, bijv. sociale uitkeringen, in hun levensonderhoud voorzien, niet als werkloos tellen;
- het potentiële of feitelijke aanbod van arbeid groter kan zijn dan de potentiële vraag; zodat er dan sprake is van een kwantitatief *tekort* aan arbeidsplaatsen; men spreekt dan van structurele werkloosheid in een situatie van relatieve kapitaalschaarste omdat er niet voldoende productiecapaciteit is om bij volledige bezetting het aanbod van arbeid te absorberen; in een dergelijke situatie stijgen de kosten van kapitaal veelal sneller dan die van arbeid;
- de potentiële vraag naar arbeid groter kan zijn dan het potentiële aanbod, zodat er sprake is van een kwantitatief *overschot* aan arbeidsplaatsen; men spreekt dan van hyper-emplooi in een situatie van relatieve arbeidsschaarste omdat er niet voldoende arbeidsaanbod is om de beschikbare arbeidsplaatsen te bezet-

ten; in een dergelijke situatie stijgen de kosten van arbeid veelal sneller dan die van kapitaal.

Naast de genoemde structurele werkloosheid kennen we ook de zgn. conjuncturele werkloosheid, die samenhangt met de systematische fluctuaties in de produktie van goederen en diensten die zich om een aantal jaren herhalen. Zo kennen we in Nederland een *relatief* ruime arbeidsmarkt in 1952, 1958, 1967 en 1975 en een *relatief* krappe arbeidsmarkt in 1955, 1964 en 1970, als gevolg van conjuncturele omstandigheden.

Het voorgaande zegt vooral iets in kwantitatieve termen over werkloosheid en weinig in kwalitatieve termen. Toch zijn ook die erg belangrijk. Het is denkbaar dat er noch een kwantitatief tekort noch een kwantitatief overschot aan arbeidsplaatsen in een economie bestaat en dat de werkloosheid toch oploopt. Dat kan bijv. het gevolg zijn van de omstandigheid dat de soorten arbeid die worden aangeboden in termen van opleiding, ervaring, geslacht, leeftijd, woonplaats e.d. niet aansluit bij de vraag.

In dit geval is er ook van structurele werkloosheid sprake; zij het dat zij van een ander type is dan die in een situatie van relatieve kapitaalschaarste. Beide typen kunnen ook tegelijkertijd optreden naast een derde type structurele werkloosheid dat ontstaat omdat zich aan de vraagzijde van de economie problemen voordoen. Het is mogelijk dat zich over een langere periode een tekort aan afzetmogelijkheden manifesteert, al dan niet gepaard gaande met verschuivingen binnen de afzetstructuur die arbeidsplaatsen kosten.

2.2 De jaren vijftig

Elders is aangetoond dat het zinvol is om bij een beschrijving van de na-oorlogse Nederlandse economie drie perioden te onderscheiden, nl. de jaren vijftig, zestig en zeventig.¹¹ De reden is uiteraard niet de wens om met afgeronde decennia te werken, maar hangt samen met het feit dat deze indeling ruwweg correspondeert met afwisselende perioden van resp. een kwantitatief tekort, een kwantitatief overschot en een kwantitatief tekort aan arbeidsplaatsen. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat ook alle kenmerken van de jaren vijftig thans zouden zijn terug te vinden. Integendeel, er zijn meer verschillen dan overeenkomsten. Maar toch is het vooral gezien

vanuit de werkloosheidsproblematiek, zinvol om de verhouding tussen de potentiële werkgelegenheid en het aanbod van arbeid als 'achtergrond' te hanteren. Conjuncturele fluctuaties krijgen dan wat minder accent.

Nederland bevond zich, evenals de meeste Europese landen, aan het einde van de tweede wereldoorlog in een deplorabele toestand.¹² De fysieke en geestelijke toestand van de bevolking was slecht, grote delen van het produktie-apparaat waren verdwenen, kapot of ontmanteld, het transport- en vervoersysteem grotendeels verwoest, voorraden ontbraken, etc., etc. Na een jaar of vijf werd door een combinatie van buitenlandse hulp (Marshall), gezamenlijke inzet in een stringent overheidsbeleid, een meer normale situatie bereikt. Hier zullen we daarom ons korte overzicht van de naoorlogse economische ontwikkeling beginnen.¹³

De economische situatie werd omstreeks 1950 gekenmerkt door:

- een relatief laag inkomen per hoofd van de bevolking;
- een relatief hoge druk van belastingen en sociale premies;
- een ongunstige betalingsbalanspositie;
- een onvoldoende deviezenvoorraad in verhouding tot onze handelsomvang;
- een werkloosheidspercentage van ruim 5% en een inflatietempo van bijna 9%.

De economische situatie vond ook zijn weerslag in de sociale verhoudingen tussen werknemers, werkgevers en de overheid. Voorop stond de gezamenlijke wederopbouw van Nederland en voor aanscherping van 'natuurlijke' tegenstellingen was geen plaats. Het sociale mechanisme bestond uit overleg dat geïnstitutionaliseerd werd in de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en de Sociaal Economische Raad. Men werd het erover eens dat t.b.v. kapitaalvorming en verbetering van de betalingsbalanspositie een beheerste ontwikkeling van de kosten, vooral van de loonkosten, zou moeten plaatsvinden. In gemeen overleg kwam daarom een stringente loonpolitiek tot stand, waarbij de stijging van de in CAO's overeengekomen lonen door middel van uniforme loonronden aan de kosten van levensonderhoud werd gekoppeld.¹⁴ Produktiviteitsstijgingen zouden dan de loonkosten per eenheid produkt (en dus de inflatie) relatief laag houden, hetgeen in tweeërlei opzicht gunstig zou werken:

- het winstaandeel in het nationaal inkomen zou toenemen en

daardoor de investeringen; hierdoor zou *ceteris paribus* weliswaar de productiecapaciteit toenemen, en ook de potentiële werkgelegenheid, maar t.o.v. het buitenland zouden onze in opbouw zijnde exportindustrieën een concurrentievoordeel krijgen dat de afzet zou stimuleren en de werkloosheid en onderbezetting van machines zou verminderen, alsmede onze betalingsbalanspositie zou verbeteren en onze goud- en deviezenvoorraad doen toenemen;

- een beheerste reële loonvorming zou voorts een verlichting betekenen voor het overheidsbudget. Ondanks het relatief omvangrijke financieringstekort op de overheidsrekening werd de belastingdruk als knellend ervaren en streefde men naar een vermindering van die druk. Minder sterk stijgende uitgaven aan overheidslonen zou de overheid *ceteris paribus* in staat stellen tot het doen van meer overheidsbestedingen in de vorm van infrastructurele voorzieningen, woningen, industrialisatie, onderwijs, e.d. De Nederlandse economie zou immers niet in bevredigende mate in het internationale wederopbouw- en groei-proces kunnen delen indien het goed functioneren van de marktsector niet zou worden bevorderd. Daarvoor waren een gekwalificeerd aanbod van arbeid, goede woon- en werkomstandigheden, investeringsstimulering en -begeleiding, exportvoorlichting, verkeers- en vervoersvoorzieningen en een aantrekkelijk sociaal klimaat belangrijke vereisten.

In feite zien we de Nederlandse economie in de jaren vijftig goed tot ontwikkeling komen met een gemiddelde groei van de productie van bedrijven met 4.5%, een gemiddeld inflatietempo van 3% en een duidelijke vermindering van de werkloosheid van ruim 5% in 1951 tot ca. 1% in 1960. Ondanks de sterke stijging van de investeringsquote, en dus van de productiecapaciteit, nam de overcapaciteit af want de afzet groeide sneller, niet alleen vanwege een expansie van de particuliere sector, maar ook de bestedingen van de collectieve sector droegen daartoe bij. De gemiddelde druk van de collectieve lasten lag omstreeks 1960 beduidend lager dan 10 jaar daarvoor, zodat ook de particuliere consumptie langzamerhand in de welvaartsgroei begon te delen.

De doelstellingen van economische politiek in termen van een matiging van de inflatie, volledige werkgelegenheid en een evenwichtige betalingsbalans, werden derhalve bereikt. Daartoe droeg de gevoerde loonpolitiek bij, die overigens in 1954 wat minder

stringent werd omdat ook de stijging van de arbeidsproductiviteit in het loon kon doorwerken. Het oogmerk van de loonpolitiek werd nu handhaving van de arbeidsinkomensquote (het aandeel van het looninkomen verminderd met het zgn. toegerekend loon van zelfstandigen in de produktiewaarde van bedrijven) en deze bleef gedurende de jaren vijftig inderdaad rondom een niveau van circa 71% schommelen. Voorts stimuleerde de overheid het proces van kapitaalvorming. In industrialisatienota's werd een poging ondernomen om aan te geven in welke richting de Nederlandse industrie zich moest ontwikkelen en de overheid aarzelde niet om zelf aan het marktproces deel te nemen door de oprichting van Breedband en DSM. Tevens had de overheid een relatief sterke greep op de ontwikkeling in de agrarische sector en de bouwnijverheid, waar schaarsteverhoudingen noopten tot regulatie van de prijsvorming en tot maatregelen die een efficiënte aanwending van de produktiefactoren moesten bevorderen. Ordening en sturing van de particuliere sector door de overheid behoorden in die tijd dus tot haar normale activiteiten, naast het nemen van globale maatregelen ter beteugeling van de conjuncturele fluctuaties in de effectieve vraag. Ook de monetaire politiek werd daartoe ingezet.

Tegen het einde van de jaren vijftig, en tijdelijk aan het oog onttrokken door de gevolgen van de internationale recessie van 1958 waarvan de binnenlandse gevolgen door foutief beleid nog werden verergerd, bleek aan de situatie van relatieve kapitaalschaarste een einde te zijn gekomen. Er was in het voorafgaande decennium sprake geweest van een sterke stijging van de investeringen, die vooral het karakter van uitbreidingsinvesteringen hadden. Hierdoor ontstonden in ruime mate nieuwe arbeidsplaatsen, die het aanbod van arbeid op den duur konden absorberen. Die investeringen kwamen niet alleen tot stand door de gunstige winstposities. Internationaal was er sprake van een expansieve ontwikkeling, het herstelproces kwam vrijwel overal, met uitzondering van Engeland, goed op gang en de wereldhandel ontwikkelde zich krachtig. De Nederlandse exportindustrie kon dus met een tamelijk nieuwe en technisch goed ontwikkelde productiecapaciteit inspelen op de zich uitbreidende internationale markten. Zij deed dit dan ook met kracht en creativiteit in een klimaat van arbeidsrust en sterke winstposities. Ondanks een stijging van de arbeidsproductiviteit, die het gevolg was van een toenemende hoeveelheid kapitaal per werkende, nam de werkgelegenheid toe. En wel zo sterk dat bij

een eveneens groeiend arbeidsaanbod de werkloosheid snel verminderte.

Achter de macro-groei van de werkgelegenheid ging echter een gedifferentieerde ontwikkeling naar bedrijfstakken schuil. Vanaf het begin van de jaren vijftig gaven de landbouw, de steenkolenmijnbouw, de textiel-, kleding- en schoeiselindustrie een sterke en vrijwel systematische absolute daling van de werkgelegenheid te zien. Tussen 1950 en 1960 gingen hier tienduizenden arbeidsplaatsen verloren. Hiertegenover stonden echter sterk groeiende bedrijfstakken, zoals de papierindustrie, de chemie, de metallurgische en electrotechnische industrie, alsmede de bouwnijverheid, het transport-, opslag- en communicatiewezen en de commerciële dienstverlening (banken en verzekeringswezen, transitohandel e.d.).

2.3 De jaren zestig

In het begin van de jaren zestig vertoonde de Nederlandse economie een krachtig herstel na de recessie van 1958. De export ontwikkelde zich uiterst expansief, mede t.g.v. de inwerkingtreding van de EEG en de directe en indirecte gevolgen die dit had voor de omvang van de internationale vraag naar goederen en diensten. In 1959 was een nieuwe vorm van loonpolitiek geïntroduceerd, de derde na de oorlog, die rekening hield met sectorale verschillen in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Het idee was dat de werknemers in relatief sterk groeiende sectoren meer van de welvaart zouden kunnen profiteren indien er enige extra vrijheid in de loonvorming ontstond. Aanvankelijk bleven grote loonstijgingen echter uit, zodat er door de gunstige prijsverhoudingen met het buitenland, gegeven de krachtige internationale vraag, een overspannen arbeidsmarkt ontstond. Overspannen omdat er wel productiecapaciteit, maar geen aanbod van arbeid was. Er ontstond dus langzamerhand een situatie van relatieve arbeidsschaarste. Hierbij moet worden aangetekend dat Nederland om verschillende historische, sociologische en institutionele redenen een relatief laag deelnemingspercentage kent. Met andere woorden, het deel van de beroepsbevolking dat zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, is verhoudingsgewijs laag, vooral onder (gehuwde) vrouwen, alhoewel in de loop der tijd stijgende.

Geleidelijk ontstond het idee dat Nederland (en ook Duitsland) te goedkoop was in het internationale handelsverkeer en dat een

opwaardering van de gulden geen kwaad kon. In 1961 kwam er inderdaad een revaluatie van een gulden tot stand, die echter te gering was om ontspanning op de arbeidsmarkt teweeg te brengen, te meer niet omdat omstreeks die tijd een verkorting van de arbeidstijd plaatsvond die juist de vraag naar arbeid stimuleert.

Het werkloosheidspercentage bleef daarom op een zeer laag peil, met een historisch minimum in 1964 van 0,9%. Deze omstandigheid, gevoegd bij de sociale onrust (koppelbazen), leidde in datzelfde jaar tot een loonexplosie. Deze werd vrij algemeen aanvaard, omdat daardoor de bestaande tendentie tot oververhitting als gevolg van een te laag loon- en prijspeil t.o.v. het buitenland kon worden getemperd. Overigens zou het onjuist zijn te denken dat marktfactoren in de jaren vijftig geen kans hadden gekregen in de loonvorming tot uitdrukking te komen. Langs de weg van het zgn. incidentele loon (het verschil tussen de feitelijke loonstijging en de in regelingen vastgestelde loonmutatie) kwamen wel degelijk spanningsverschijnselen op de arbeidsmarkt, corrigerende loonstijgingen t.g.v. achterstanden, zwart loon, overwerk, dertiende maand uitkeringen, e.d. tot uiting, maar per saldo hield de ontwikkeling van het reële loon toen ongeveer gelijke tred met de macro-economische produktiviteitsstijging. In de loop der jaren zestig trad hierin een wijziging op en zette zich tot en met 1974 een vrijwel ononderbroken daling van de macro-economische winstquote, d.w.z. van het complement van de arbeidsinkomensquote, in. Omdat aan deze ontwikkeling bij het beoordelen van de economische situatie een belangrijke betekenis toekomt en men zich bij het uitstippelen van de economisch politiek in belangrijke mate door deze grootheid laat leiden, is een zorgvuldige behandeling van de oorzaken van deze daling op zijn plaats. De voorstelling van zaken als zou vooral de excessieve ontwikkeling van de lonen, mede gevoed door een afwenteling van collectieve lasten, de voornaamste oorzaak zijn van de dalende winstquote, blijkt te eenvoudig te zijn.¹⁵

Zoals vermeld ontwikkelde de afzet van goederen en diensten zich krachtig. Niet alleen aan het buitenland maar ook in de vorm van consumptiegoederen. In het consumptiepakket kregen duurzame goederen en dienstverlening een steeds belangrijker plaats in vergelijking met voedings- en genotsmiddelen. De sterkere groei van het reëel beschikbaar inkomen was hier debet aan. Geen wonder dat ook het investeringstempo zich op een hoog niveau handhaafde.

Het karakter van de bedrijfsinvesteringen wijzigde zich echter geleidelijk. Vrijwel overal elders in Europa had de kapitaalschaarste ook plaats gemaakt voor arbeidsschaarste en de investeringsgoederenindustrieën hadden hierop ingespeeld. Nadat de golf van uitbreidingsinvesteringen van de jaren vijftig was weggeëbd, omdat het herstelproces was voltooid en er niet voldoende arbeidskrachten voorhanden waren om de nieuwe machines te bemannen, werden financiële middelen en vernuft aangewend om kapitaalgoederen te produceren waarmee ondernemers konden rationaliseren. De uitgaven voor Research en Development (R&D) namen dan ook sterk toe en de wetenschap leverde mede onder invloed van de ruimtevaart sterke impulsen voor innovaties.

Voor kapitaalgebruikende sectoren was het dus om meerdere redenen winstgevend om tot rationalisatie van het produktieproces over te gaan:

- de kapitaalintensievere produktie zou, *ceteris paribus*, de winsten kunnen vergroten;¹⁶
- de kosten van de arbeid stegen sterker dan die van kapitaal, zodat dit een extra stimulans voor vervanging was;
- er werden nieuwe technologieën geproduceerd voor de Europese markt en het was uit internationale concurrentie-overwegingen onmogelijk om in dit rationalisatieproces achter te blijven;
- de aard van de geproduceerde goederen was eveneens aan wijziging onderhevig en vereiste in het algemeen een meer kapitaalintensieve produktiewijze.

De wijzigingen die hierdoor optraden in de aard van het accumulatieproces hadden voor de organisatie van de marktsector allerlei gevolgen. Kapitaalintensivering, d.w.z. verhoging van de hoeveelheid kapitaal per werkende, vergroot de ondernemersrisico's, omdat in sterkere mate geanticipeerd moet worden op de toekomst. Toepassing van technische vooruitgang noopt tot de introductie van nieuwe organisatievormen binnen het bedrijf maar ook van de afzet. Deze nieuwe organisatievormen roepen evenwel op hun beurt een opvoering van de bedrijfsgrootte op, waaruit verdere technische ontwikkeling kon resulteren. Enerzijds werd van de werkende bevolking gevraagd zich aan deze versnelling in het tempo van de technische ontwikkeling aan te passen en werd van het arbeidsaanbod verwacht dat het op nieuwe vereisten van beroep en bekwaamheid zou inspelen. Anderzijds leidden pogingen tot afscher-

ming van de risico's van nieuwe investeringen tot een sterkere neiging tot marktbeheersing in de vorm van reclame, marktbewerkingscampagnes, kartellering en verticale prijsbinding.¹⁷ Eén van de gevolgen hiervan was dat er een versterkte mate van concentratie binnen de bedrijvensector optrad. Voorts namen lokale en regionale markten als afzetkanaal in belang af ten gunste van een internationalisering van de afzet. Hierbij moet worden aangetekend dat de overheid weliswaar probeerde d.m.v. het vestigings- en mededingingsbeleid het accumulatieproces te begeleiden, maar zij deed geen pogingen om het te beïnvloeden. Het beschreven proces deed overigens in toenemende mate behoefte ontstaan aan extra financieringsmiddelen. De invloed van het bankwezen nam toe en de rente steeg geleidelijk, overigens mede als gevolg van de oplopende inflatie.

De kapitaalintensivering van de industrie en de opkomst van nieuwe kapitaalintensieve takken reflecteerde zich in een versneling van de produktiviteitsontwikkeling. Bij de, vooral na 1967, vrijer wordende loonontwikkeling werd de relatief sterke produktiviteitsgroei van de industrie tot uitgangspunt genomen.¹⁸ Omdat werknemers in minder snel groeiende takken, zoals de bouwnijverheid en de dienstensector, zich in hun looneisen hierbij aanpasten, ontstond de noodzaak in die takken tot prijsverhoging over te gaan. Deze verhogingen kwamen weer tot uiting in de kosten van levensonderhoud, die op hun beurt weer uitgangspunt waren voor loononderhandelingen in relatief sterke industrietakken.¹⁹ In zwakkere — arbeidsintensieve — sectoren zoals de textiel, kleding, schoeisel, papier en meubelindustrie, bestond steeds minder de mogelijkheid tot prijsaanpassing omdat de internationale concurrentie dit verhinderde. Nederland bereikte nl. langzamerhand een Europees kostenpeil.

Er wordt wel gezegd dat er nog twee factoren hun invloed uitoefenden, nl. de ontwikkeling van de ruilvoet en de afwenteling van de oplopende collectieve lastendruk. Inderdaad zien we de ruilvoet in de loop van de jaren zestig verslechteren met negatieve gevolgen voor de betalingsbalans, waarop overigens ook een omvangrijke invoer van goederen en diensten (toerisme) negatief inwerkte.

De problematiek van de afwenteling van de stijgende collectieve lastendruk is ingewikkelder. We zien hoe tegen het einde van de jaren vijftig een toenemend deel van de welvaartsgroei bestemd werd voor de verhoging van het levenspeil van degenen die niet

via de arbeidsmarkt een inkomen konden ontvangen. Talrijke sociale wetten kwamen tot stand en op den duur werden de uitkeringen per uitkeringsgerechtigde aangepast aan de reële welvaartsontwikkeling van de actieve bevolking. Daar komt bij dat de vergrijzing van de bevolking, maar ook ontwikkelingen in de marktsector zelf (ziekte, verzuim, arbeidsongeschiktheid, e.d.), het aantal uitkeringsgerechtigden deed groeien.²⁰ We zien derhalve een zeer sterke stijging van de druk der sociale premies op het inkomen. Maar ook de belastingdruk nam toe. Vanwege de toenemende complexiteit van de economische en sociale ontwikkeling wordt een steeds sterker beroep op de overheid gedaan om corrigerend, stimulerend of remmend op te treden. Daarnaast doet de na-oorlogse geboortegolf en de verlenging van de leerplichtige leeftijd de onderwijsvoorzieningen sterk groeien. Evenzo vormde de in 1963 gestarte activering van het bouwbeleid ter bestrijding van de kwantitatieve woningnood een belasting voor het overheidsbudget. Gegeven het feit dat aan de relatieve omvang van het financieringstekort van de overheid grenzen zijn gesteld, betekende e.e.a. een sterke toename van de belasting- en premiedruk, die invloed had op de groei van het beschikbare loon- en winstinkomen.

Er kan evenwel worden vastgesteld dat onze samenleving niet in staat is geweest de financiering van de collectieve voorzieningen adequaat te organiseren. De verhoogde druk der indirecte belastingen die in het kader van de EEG hier te lande tot stand kwam, werd nl. via indexatie in de lonen afgewenteld. Hetzelfde lot was een deel van de stijging van de directe belastingen en premies beschoren, althans zo verklaren econometrische onderzoeken de sterkere stijging van het reële loon boven de groei van de arbeidsproduktiviteit in de jaren zestig en ook zeventig.²¹ Daar komt bij dat dit proces cumulatieve trekken aanneemt indien een groot deel van de overheidsuitgaven gekoppeld is aan de loonontwikkeling in de bedrijvensector.

Hoewel de jaren zestig worden gekenmerkt door volledige werkgelegenheid, ontwikkelden zich geleidelijk aan krachten die tot een stijging van de werkloosheid zouden leiden. Zoals de ontwikkeling in de jaren vijftig bepalend was voor die in de jaren zestig, zo wortelt de huidige situatie voor een belangrijk deel in de periode daarvoor. De ontwikkeling is nl. in grote mate endogeen en vloeit voort uit het reilen en zeilen van de economische orde zelve.

2.4 De jaren zeventig

Het is zinvol de economische ontwikkeling in de jaren zeventig eerst te bezien tot 1975 en vervolgens de jaren daarna. We zien namelijk het groeitempo van de nationale produktie zich na 1970 tweemaal vertragen. De oorzaken zijn duidelijk verschillend.

Aanvankelijk kon, ondanks een sterke kostenstijging hier te land die wat de buitenlandse handel betreft nog werd geaccentueerd door een niet onbelangrijke opwaarding van de gulden t.o.v. afnemers en leveranciers, de Nederlandse exportindustrie het tempo van de wereldvraag nog volgen. In vergelijking tot de jaren zestig namen de particuliere consumptie, de investeringen van bedrijven en de bestedingen van de overheid (incl. de investeringen in woningen) minder in groei toe. Wat de particuliere consumptie betreft, speelde het geringe accrès van het reëel beschikbaar inkomen en een wat toegenomen spaarneiging een rol. Veel markanter echter is de terugval in groeitempo van overheidsbestedingen en bedrijfsinvesteringen. Wat zijn hiervan de oorzaken?

Aan het einde van de jaren zestig trad er een beduidende vertraging in de woningbouw op, mede als gevolg van het wegwerken van het kwantitatieve woningtekort, de vertraging in de bevolkingsgroei, en dergelijke. In samenhang hiermee verminderen ook de overheidsbestedingen, bijv. in de vorm van scholen, infrastructuurle werken e.d., die nauw met de woningbouw samenhangen.²² Voorts speelt een rol dat de overdrachtsuitgaven van de overheid en de ambtenarsalarissen die gekoppeld zijn aan de loonontwikkeling in het bedrijfsleven verder krachtig toenamen. Bij een beleid dat in het begin van de jaren zeventig gericht was op het verminderen van het relatieve financieringstekort van de overheid, moest dit noodzakelijkerwijs, gegeven de arbeidsinkomensquote, leiden tot een sterk inkrappende groei van de materiële overheidsbestedingen. Daar deze bestedingen in de particuliere sector, vooral in de bouwnijverheid en de industrie, geproduceerd worden, ontstond hier minder afzet en dus verlies aan arbeidsplaatsen. Tussen 1970 en 1975 gingen er alleen al in de bouw 70.000 arbeidsplaatsen verloren.

Niet alleen de vertraging van de afzet aan de overheid zette de particuliere sector onder druk, maar ook de (internationale) overcapaciteit die langzamerhand in een aantal bedrijfstakken ontstaan was. Toen de bezettingsgraad van de productiecapaciteit aan het eind van de jaren zestig op zijn maximum was, hadden veel onder-

nemers nog kapitaalgoederen besteld die rendabel zouden zijn indien de afzet- en kostenontwikkeling van de jaren zestig zich zou voortzetten. Dat bleek echter niet het geval te zijn. Overal in Europa namen de materiële overheidsbestedingen in groeitempo af, stonden de investeringen vanwege overcapaciteit onder druk en groeide de particuliere consumptie minder snel, ook omdat zich hier en daar verzadigingsverschijnselen manifesteerden. Daar kwam bij dat het inflatietempo zich versnelde, hetgeen tot gevolg had dat de door overcapaciteit gedrukte winstmarges zich verder vernauwden en de speelruimte voor materiële overheidsbestedingen verder afnam. Het reële loon steeg in de jaren zeventig sneller dan de afgenomen arbeidsproductiviteitsgroei rechtvaardigde. Het eerder geschetste loonvormingsmechanisme met loonleiders en loonvolgers, werd in de jaren zeventig extra gevoed door afwenteling van belastingen en premies, door een toegenomen onbehagen van vooral hogere inkomenstrekkers met de te globale nivellerings-tenden-ties in de samenleving en door een versnelling van het wereldinfla-tietempo vanwege stijgende grondstoffenprijzen (o.a. door de oor-log in Vietnam) en aardolieprijzen. Een overmatige internationale geldcreatie maakte deze ontwikkeling mogelijk.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de werk-loosheid in ons land na 1970 opliep. Niet omdat er sprake was van een conjuncturele inzinking, maar omdat het in de jaren zestig ingezette rationalisatieproces zich voortzette, en ook omdat er een structurele verschuiving van de afzet plaatsvond ten nadele van arbeidsintensieve bestedingen, zoals die door de overheid en de particuliere investeringen. Daar komt bij dat tegen het einde van de jaren zestig een ontwikkeling in gang was gezet waardoor vraag naar en aanbod van arbeid steeds minder goed op elkaar aansloten.²³ Er is al gewezen op de geweldige veranderingen die zich voordeden in de produktiestructuur en het hoge tempo van technische ontwikkeling waardoor de gevraagde arbeid niet altijd in de vereiste hoedanigheid voorhanden was. Daar kwam bij het optreden van regionale arbeidsmarktdiscrepanties, het in toene-mende mate ontstaan van zgn. secundaire banen die een korte gemiddelde werkgelegenheidsduur kennen vanwege hun geringe in-terne opleidings- en ontplooiingsmogelijkheden en wellicht ook het langzamerhand geringe verschil tussen verdiend loon en een overdrachtsinkomen na aftrek van belasting en premies, waardoor de bereidheid tot het zoeken van betaald werk negatief zou zijn beïnvloed.

Na de recessie van 1975, die simultaan alle geïndustrialiseerde en niet-geïndustrialiseerde landen trof na de oliecrisis van 1974 en een te lang aangehouden remmend beleid van vele overheden, bleek dat naast de genoemde ontwikkeling van consumptie, bedrijfsinvesteringen en overheidsbestedingen nu ook de Nederlandse export het liet afweten. Weliswaar trad er een matiging van de kostenontwikkeling op, stabiliseerde de collectieve lastendruk zich en neemt de arbeidsinkomensquote enigszins af, maar de Nederlandse uitvoer bleef in 4 jaar tijd, absoluut gezien, 10% achter bij de toch al traag groeiende wereldhandel. Er blijkt iets mis te zijn met de Nederlandse produktiestructuur. De trekpaarden van de Nederlandse export- en kapitaalintensieve takken zoals de chemie, de olieraffinage, de machinebouw en de elektrotechnische industrie, worden geconfronteerd met een vergrote internationale overcapaciteit en leveren geen belangrijke bijdrage meer tot de produktiegroei. Onze exportstructuur blijkt verhoudingsgewijs te eenzijdig te zijn.

De jaren zeventig worden naast onderbezetting ook gekenmerkt door relatieve kapitaalschaarste. Zelfs al zou het produktieapparaat volledig bezet kunnen worden, dan zouden er toch nog onvoldoende arbeidsplaatsen zijn om het aanbod van arbeid te absorberen. Maar, anders dan in de jaren vijftig, doet deze situatie zich niet voor in een groeiende economie, maar in een stagnerende! Dat geeft een nieuwe dimensie aan de werkloosheidsproblematiek die de bron is van uitvoerige discussies hier te lande.²⁴

2.5 De huidige werkloosheid als probleem van de economische orde

Uit het voorafgaande blijkt heel duidelijk dat aan de huidige werkloosheid een complex van oorzaken ten grondslag ligt. Naast conjuncturele factoren heeft de werkloosheid structurele oorzaken. Elders is betoogd dat we te maken hebben met *Demand, Cost and Search Structuralism*.²⁵ waarmee gezegd wil zijn dat zowel afzet- als kostenfactoren²⁶ de vraag naar arbeid in negatieve zin hebben beïnvloed en het contact tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet optimaal is. Welke factoren precies in het geding zijn werd in de voorafgaande paragrafen aangegeven.

De vraag waarvoor wij ons gesteld zien is of er een verband bestaat tussen deze vormen van structurele werkloosheid en de economische organisatie van onze samenleving? Waarom zijn wij

niet in staat om simultaan een hoog niveau van behoeftenbevrediging in termen van goederen en diensten te combineren met volledige werkgelegenheid? Waarom ontstond er na 1970 op grote (internationale) schaal overcapaciteit? Waarom worden openstaande vacatures niet door werklozen bezet? Waarom zijn wij niet in staat om de financiering van onze collectieve voorzieningen doeltreffend te organiseren? Waarom worden collectieve lasten afgewenteld en wat is het verband met de inkomensverdeling?

Deze en andere vragen kunnen pas worden beantwoord nadat we ons een oordeel hebben gevormd over het karakter van onze economische orde en de wijze waarop zij functioneert. Dit oordeel is slechts goed mogelijk na ook hier eerst een aantal begrippen te hebben geïntroduceerd. Wederom geldt dat wij niet naar volledigheid hebben gestreefd maar slechts naar een functionele aanpak.

3 DE ECONOMISCHE ORDE

3.1 De grondvormen van een economische orde

Het is de Duitse econoom Walter Eucken²⁷ geweest, die er reeds voor de tweede wereldoorlog op gewezen heeft dat elke economische orde, of deze nu 'kapitalistisch' dan wel 'socialistisch' wordt genoemd, in letterlijke zin een gemengde economische orde is, omdat zij een menging is van diverse grondvormen. De spanning tussen de behoefte aan het beschrijven en analyseren van de concrete ervaring van alle dag aan de ene kant en de behoefte aan een algemene probleemstelling en een algemene theorie aan de andere kant kan volgens hem slechts worden opgelost door eerst de zuivere grondvormen te bestuderen en te begrijpen alvorens met de studie van de concrete mengverhoudingen te beginnen. Welke theorie voor de analyse van een bepaalde gemengde economische orde bruikbaar is hangt immers af van de mate waarin een bepaalde grondvorm in deze gemengde orde is vertegenwoordigd.

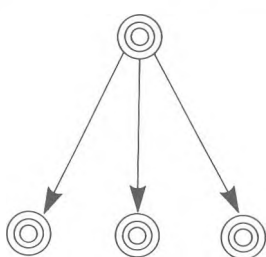
Volgens Eucken bestaan er slechts twee grondvormen, namelijk:

- 1 de ruilverkeershuishouding ('Verkehrswirtschaft'; in het Engels *exchange economy*);
- 2 de centraal geleide huishouding ('zentralgeleitete Wirtschaft'; in het Engels *centrally planned economy*).

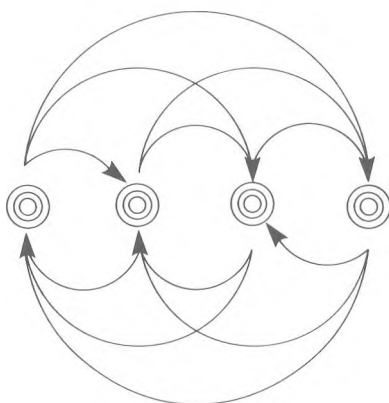
Een volkshuishouding is van het type van de *ruilverkeershuis-*

houding wanneer over de behoeftenbevrediging van de volkshuishouding gedecentraliseerd wordt beslist op basis van talloze individuele 'plannen' die via onderlinge ruil worden gecoördineerd. Een volkshuishouding is van het type van de *centraal geleide huishouding* wanneer over de behoeftenbevrediging van die volkshuishouding niet via enige ruil maar op volledig gecentraliseerde wijze wordt beslist op basis van één totaalplan. In een ruilverkeershuishouding zijn de economische subjecten gelijkwaardig, d.w.z. daarin heeft iedereen evenveel economische beslissingsmacht. In een centraal geleide huishouding zijn de economische subjecten ongelijkwaardig: de beslissingsmacht is geconcentreerd bij één centrum.

Figuur 1 De grondvormen van economische orde



Centraal geleide huishouding



Ruilverkeershuishouding

In *figuur 1* is grafisch gestyleerd welke relaties er tussen de economische subjecten in beide grondvormen ontstaan. Men ziet dat een centraal geleide huishouding gekenmerkt wordt door *verticale* relaties, terwijl de ruilverkeershuishouding juist gekenmerkt wordt door *horizontale* relaties.

Beide grondvormen kunnen nader worden uitgewerkt en gespecificeerd. Eucken heeft dit gedaan door na te gaan hoe de marktvorm is (met als uitersten volkomen monopolie en volledige mededinging) en welke aard het geldsysteem heeft. Deze specificaties zijn hier niet van belang en ten dele zijn zij ook verouderd. Essentieel is echter dat zijn specificaties betrekking hadden op het coördinatieprobleem.

Het coördinatieprobleem houdt in dat in elke economische orde de noodzaak bestaat om de beslissingen van talloze subjecten met elkaar in overeenstemming te brengen. Zonder een bepaald mechanisme om deze coördinatie tot stand te brengen kan een ontwikkelde samenleving zelfs de meest eenvoudige behoeften van de individuen niet bevredigen. De wijze waarop het coördinatieprobleem wordt opgelost hangt samen met de mate waarin de relaties horizontaal dan wel verticaal verlopen.

Naar onze mening²⁸ zijn er in een ruilverkeershuishouding in beginsel twee coördinatievormen denkbaar, namelijk het marktmechanisme en het democratisch mechanisme. Het gemeenschappelijke element tussen het marktmechanisme en het democratisch mechanisme is dat de coördinatielaties horizontaal verlopen, d.w.z. dat er gecoördineerd wordt tussen individuen en instellingen op eenzelfde hiërarchisch niveau. In beide mechanismen wordt gecoördineerd via een ruil. In het marktmechanisme worden goederen en diensten tegen elkaar geruild; deze ruil resulteert in een contract. In het democratisch mechanisme worden stemmen tegen elkaar geruild; deze ruil resulteert in een meerderheidsbeslissing.

In een centraal geleide huishouding zijn er in beginsel vele coördinatiemethoden denkbaar. Wij noemen er drie, namelijk het centraal vaststellen van inkomens en prijzen, het verstrekken van opdrachten (o.a. via circulaires) en het beïnvloeden van de doeleinden van de economische subjecten (o.a. via propaganda). Het gemeenschappelijke element tussen de drie is dat de coördinatielaties verticaal verlopen, d.w.z. dat er gecoördineerd wordt tussen individuen en instellingen op een verschillend hiërarchisch niveau.

Uit deze uitzetting volgt dat het onjuist is een ruilverkeershuishouding aan te duiden met *market economy*, zoals in de Angelsaksische literatuur veelvuldig voorkomt, terwijl het evenzeer onjuist is om de centraal geleide huishouding een *command economy* te noemen. Een ruilverkeershuishouding heeft niet noodzakelijkerwijs een 'market economy' te zijn; een 'democratic economy' is ook mogelijk. Een centraal geleide huishouding heeft meer coördinatiemiddelen tot haar beschikking dan het geven van bevelen alleen.

3.2 Van ideaal naar reëel type

De grondvormen verkeershuishouding en centraal geleide huishouding zijn ideale typen, d.w.z. abstracties die in de concrete werke-

lijkheid niet vóórkomen. De werkelijkheid bestaat, zoals reeds is gesteld, uit een steeds wisselende menging van bepaalde ideale typen. De concrete op een bepaald moment existierende economische systemen worden 'reële typen' genoemd.

Ook het Nederlandse systeem is een reël type. Globaal kan het worden ingedeeld in een publieke en een particuliere sector. Beide sectoren bevatten een bepaalde menging van de in de vorige paragraaf aan de orde gestelde coördinatiemechanismen.

Binnen de *publieke sector* overheerst het 'budgetmechanisme'. Dit budgetmechanisme is op zijn beurt weer een menging van democratie (via het parlement) en de drie coördinatiemethoden van de centraal geleide volkshuishouding (het verstrekken van opdrachten aan ambtenaren, het centraal vaststellen van prijzen via subsidies van goederen en diensten, propaganda t.o.v. de publieke opinie). Naast het budgetmechanisme speelt ook het marktmechanisme in de publieke sector nog een zekere rol: aan de 'inkoopzijde' biedt de overheid arbeidsplaatsen aan ambtenaren aan en betaalt zij in ruil daarvoor een salaris; aan de 'verkoopzijde' bevindt de overheid zich in een permanente onderhandelingsituatie met verschaffers van arbeidsplaatsen in de particuliere sector.

Binnen de *particuliere sector* overheerst het marktmechanisme voorzover het gaat om de betrekkingen tussen de bedrijven. Binnen een bedrijf worden echter coördinatiemethoden toegepast die sterk lijken op de budgetmethode van de publieke sector. Elementen van democratie (collegiaal bestuur, ondernemingsraad) worden ook hier gecombineerd met het verstrekken van opdrachten, het vaststellen van inkomens en verkoopprijzen en het bedrijven van interne propaganda ('voorlichting').

De menging van de diverse grondvormen is niet stabiel. De betekenis van het marktmechanisme neemt af ten gunste van de andere methoden van coördinatie. Op grond daarvan neemt het aantal economen, dat meent dat onze economische orde zich ontwikkelt in de richting van een centraal geleide huishouding langzaam maar zeker toe. De neo-marxisten wijzen er op dat in de particuliere sector een aanzienlijke concentratie van economische macht heeft plaats gevonden.²⁹ De neo-liberalen hameren daarentegen op het aambeeld dat de publieke sector nu al bijna 60% van het nationale inkomen omvat waardoor de macht van de centrale overheid steeds verder toeneemt.³⁰ Volgens de één wordt Nederland dus geregeerd door de *big business*, volgens de ander door de *big government*, al dan niet in samenwerking met de *big labour*.

Zowel de neo-marxisten als de neo-liberalen willen wij echter het uitgangspunt van Eucken voorhouden door de vraag te stellen naar het *feitelijke* aantal plannen, op basis waarvan de economische beslissingen worden genomen. Het antwoord kan slechts zijn, dat er vele plannen zijn, zowel in de particuliere als in de publieke sector.

Wij willen dit toelichten met behulp van eenvoudige concentratie- en centralisatiegetallen. Deze getallen kunnen in beginsel betrekking hebben op de concentratie en centralisatie van het aantal werknemers, het aandelenkapitaal, de bestedingen of de toegevoegde waarde van de produktie. Deze grootheden vertonen echter een grote onderlinge correlatie³¹ zodat men zich kan beperken tot die grootheid, waarover het meeste statistisch materiaal beschikbaar is. Voor de concentratie is dat de werkgelegenheid en voor de centralisatie zijn dat de werkgelegenheid en de bestedingen.

Concentratiecijfers hebben noodzakelijkerwijs betrekking op de concentratie in een bepaalde bedrijfstak. De machtsbasis van een onderneming wordt immers niet bepaald door zijn relatieve positie in de volkshuishouding als geheel, doch door zijn mogelijkheden binnen het kader van een bepaalde markt. Op het gebied van het bedrijfstaksgewijze onderzoek naar de concentratie hebben Booij en Pelupessy³² pionierswerk verricht. Op basis van door het CBS in 1930, 1950 en 1963 gehouden bedrijfstellingen berekenen zij voor 150 Nederlandse bedrijfstakken het relatieve aandeel in de werkgelegenheid binnen de bedrijfstak van de grootste vier tot de bedrijfstak behorende ondernemingen. Hun in *tabel 1* toegeleichte conclusie luidde dat de grootste vier bedrijven gemiddeld 38-42% van de werkgelegenheid in de desbetreffende bedrijfstak verschaften. In ruim een kwart van de onderzochte bedrijfstakken (die in 1963 58% van de in beschouwing genomen werknemers omvatten) is de gemiddelde concentratiegraad kleiner dan 20%. In meer dan een tiende van de onderzochte bedrijfstakken (die in 1963 8,7% van de werknemers voor hun rekening namen) is hij groter dan 80%. In 24 bedrijfstakken vond geen onderzoek plaats omdat daarin het aantal ondernemingen minder dan vier bedroeg hetgeen neerkomt op een concentratiegraad van 100%.

Tabel 1. *Concentratie van de werkgelegenheid bij de grootste vier bedrijven per bedrijfstak*

jaar	gemiddelde concentratiegraad per bedrijfstak (%)	percentage van het totale aantal bedrijfstakken in:		percentage van de totale werkgelegenheid in:	
		concentratie-klasse 0-20%	concentratie-klasse 80-100%	concentratie-klasse 0-20%	concentratie-klasse 80-100%
1930	41,3	28,7	11,3	61,8	9,2
1950	38,2	32,7	10,6	56,5	7,9
1963	41,7	26,6	14,7	58,0	8,7

Bron: Booij en Pelupey.

Bij de interpretatie van *tabel 1* dient men er rekening mee te houden dat het begrip 'bedrijfstak' zelden zo scherp is te definiëren dat alle concurrenten er binnen vallen en alle niet-concurrenten er buiten. Bovendien worden onder andere de volgende factoren in de concentratie-indices verwaarloosd: de potentiële concurrentie; de concurrentie van importeurs; het bestaan van regionale monopolieposities als gevolg van grote afstanden; de aanwezigheid van informele dwarsverbindingen tussen de bedrijven (bijvoorbeeld via commissariaten) en de aanwezigheid van partiële dwarsverbindingen (bijvoorbeeld in de vorm van kartels).³³

Met name de concurrentie van importeurs is voor Nederland van belang. Naarmate men de Nederlandse volkshuishouding meer ziet als een onderdeel van de wereldeconomie, dringt zich de conclusie, dat het economisch gebeuren in Nederland niet wordt bepaald door economische macht maar door economische concurrentie, sterker op.

Ook het gebeuren in de publieke sector wordt door concurrentie tussen afzonderlijke deelplannen bepaald. Men kan inderdaad concluderen dat 3/5 van het nationale inkomen op één of andere wijze via de overheid wordt besteed, maar het is ook mogelijk andere centralisatiegetallen te noemen. De bestedingen van de overheid zelf bedragen slechts 1/5 van het nationale inkomen en dit getal neemt eerder af dan toe. Het overgrote deel van de publieke sector bestaat uit overdrachtsuitgaven, d.w.z. uit geld dat niet door de overheid maar door de consument besteed wordt. Wanneer men niet de bestedingen maar, ook hier, de werkgelegenheid beschouwt wordt het beeld niet anders. Slechts 1/6 van de werkgelegenheid wordt direct door de overheid verschaft. Veel belangrij-

ker is de rol van de overheid als stimulator van de werkgelegenheid in het particuliere bedrijfsleven, waarbij men denke aan de woningbouw, de wegenbouw, de natte waterstaat, etc. Het machtsbereik van de overheid lijkt groot, maar de machtsinhoud van de overheid is klein. Het oudste parlementaire grondrecht, het budgetrecht, is door de overheid overgedragen aan het particuliere bedrijfsleven. Niet het parlement, maar een onduidelijk samenspel tussen kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties bepaalt de omvang van de totale begroting, de hoogte van de belastingen en de sociale premies. Voorts zij er op gewezen dat een stijging van de uitgaven voor via de budgetsector gefinancierde voorzieningen als overheidsdiensten en gezondheidszorg niet hoeft te duiden op een stijging van de reële consumptie van deze diensten, maar ook kan betekenen dat de salarissen van ambtenaren en artsen zijn gestegen. En deze stijging is weer door particuliere pressiegroepen (vakbeweging, artsensorganisaties) bedongen.

Samenvattend concluderen wij op basis van de hier verstrekte gegevens dat er inderdaad tot 1963 enige concentratie en centralisatie heeft plaats gevonden. En op grond van andere informatie (die bijv. in de vorm van aantallen fusies, Theil-indexen, e.d. beschikbaar is) zijn wij de mening toegedaan dat deze ontwikkeling verder is voortgeschreden. De gevonden concentratie- en centralisatiegetallen zijn dus niet zonder betekenis. Maar het is niet zo, dat men op grond daarvan kan concluderen dat de Nederlandse volkshuishouding in aanmerkelijke mate beantwoordt aan het Euckense type van de centraal geleide volkshuishouding. Tegenover de idee dat de Nederlandse volkshuishouding beheerst wordt door één machtscentrum (het monopoliekapitaal of het bureaucratisch monopolie) komen wij, op louter feitelijke gronden, op voor de visie waarin de Nederlandse economische orde polycentrisch is, d.w.z. beheerst wordt door vele machtscentra en, ondanks alle veranderingen die zich daarin hebben voltrokken, nog steeds meer een ruilverkeershuishouding is dan een centraal geleide huishouding.

3.3 Marktmechanisme en democratie

In paragraaf 2 hebben wij gesuggereerd dat een deel van de economische problematiek samenhangt met het karakter van onze economische orde, d.w.z. een ruilverkeershuishouding waarin het marktmechanisme en het democratisch mechanisme in onderlinge verwevenheid werkzaam zijn.

Het feit, dat de Nederlandse huishouding meer een ruilverkeers-huishouding is dan een centraal geleide huishouding betekent dat er talloze plannen zijn die het economische gebeuren medebepalen en dan ontstaat het grote probleem dat deze deelplannen ook moeten worden gecoördineerd.

In de negentiende en het begin van de twintigste eeuw vond deze coördinatie overwegend plaats via het marktmechanisme. Maar na de tweede wereldoorlog neemt de betekenis van het marktmechanisme als coördinatiemethode af. Wij wezen er reeds op dat het machtsbereik van de overheid toeneemt. Maar dat is geen ontwikkeling in de richting van een centraal geleide huishouding maar een ontwikkeling binnen de ruilverkeershuishouding. Het marktmechanisme wordt immers niet vervangen door centrale planning maar door democratische coördinatie. Het parlement houdt zich thans met tal van zaken bezig. Ook in de arbeidsverhoudingen is het marktmechanisme grotendeels vervangen door een semi-democratisch overleg tussen de overheid en het bedrijfsleven (dat veelal met het anglicisme 'sociale partners' wordt aangeduid). Ook binnen de bedrijven zijn elementaire vormen van de democratie in opkomst. Wij noemden reeds het collegiaal bestuur en de ondernemingsraad; daarnaast kan worden gedacht aan instituten als werkoverleg en overleg met de vakbeweging bij belangrijke gebeurtenissen.

Natuurlijk zijn er tussen het marktmechanisme en het democratisch mechanisme verschillen. Maar laten wij eerst eens kijken naar de overeenkomsten.

In beide mechanismen verlopen de coördinatie relaties *horizontaal*, d.w.z. in beide gevallen wordt er gecoördineerd tussen personen en organen van eenzelfde hiërarchisch niveau. In beide mechanismen zijn er *vragers en aanbieders*. In het marktmechanisme zijn de consumenten de vragers en de producenten de aanbieders; in het democratisch mechanisme zijn de burgers de vragers en de politici de aanbieders.

In beide mechanismen speelt de *concurrentie* de hoofdrol. In het marktmechanisme wordt tussen producenten geconcentreerd om de guldens van de consument. In het democratisch mechanisme wordt, zoals Schumpeter in 1943 al meesterlijk heeft geformuleerd ³⁴, geconcentreerd tussen de politici om de stemmen van de burgers.

In beide mechanismen is *eigenbelang* de voornaamste drijfveer. In het model van het marktmechanisme streven de producenten

naar een maximale winst. In het model van het democratisch mechanisme streven de politici naar een maximaal aantal stemmen teneinde op een zo sterk mogelijk basis aan de regering te kunnen deelnemen.

In beide mechanismen wordt gecoördineerd via een *ruil*. In het marktmechanisme wordt het ene goed tegen het andere goed geruild. In het democratisch mechanisme wordt de ene stem tegen de andere stem geruild. Het besef daarvan is ook in het spraakgebruik verankerd blijkens de zegswijze: 'politiek is koehandel'. Deze zegswijze drukt uit dat het alleen mogelijk is een meerderheid te verkrijgen door het sluiten van compromissen.

In beide mechanismen wordt er een zeker verband gelegd tussen individuele *prestatie en contra-prestatie*. In het marktmechanisme worden goederen en diensten aangeboden tegen een bepaalde prijs per eenheid. In het democratisch mechanisme worden goederen en diensten aangeboden tegen een bepaalde belasting per jaar.

In beide mechanismen vindt coördinatie plaats via *bindende beslissingen*. In het marktmechanisme wordt gecoördineerd via een bindend contract; in het democratisch mechanisme wordt gecoördineerd via een bindende meerderheidsbeslissing.

3.4 De efficiëntie van een ruilverkeershuishouding

De gemeenschappelijke elementen van het marktmechanisme en het democratisch mechanisme zijn dus: horizontale relaties, concurrentie, eigenbelang, verband tussen prestatie en contraprestatie en bindende beslissingen. Juist door deze elementen zijn beide coördinatiemechanismen *in beginsel*, d.w.z. onder gunstige voorwaarden, in staat de beslissingen efficiënt te coördineren, d.w.z. voor een zodanige coördinatie te zorgen dat de behoeften van de individuen optimaal worden bevredigd. Voor het marktmechanisme spreekt dat onder ideaaltypische omstandigheden haast vanzelf. De ruil vindt daar plaats op basis van unanimititeit en er vindt nooit een ruil plaats die niet alle betrokken partijen tot voordeel strekt. Elders³⁵ is echter aangetoond dat dit ook voor een democratie geldt. Wanneer een individu meer belasting moet betalen dan hem de overheidsdiensten waard zijn, loopt hij over naar de oppositie. Als gevolg daarvan zal ook de regeringspartij de neiging hebben een zodanig pakket individuele en collectieve goederen te verschaffen, dat voor elk individu de baten van de overheidsinterventie groter zijn dan de kosten. Natuurlijk is het niet zo dat er in een

democratie automatisch, a priori, een gelijkheid is tussen prestatie en contra-prestatie, tussen verkregen goederen en betaalde belastingen. Onze stelling houdt slechts in dat er een tendens is dat deze gelijkheid wordt verkregen in het democratisch proces dat op stemmenruil en partijconcurrentie is gebaseerd. Door het proces van concurrentie ontstaat er een prikkel voor de politieke partijen om, op straffe van electorale gevolgen, elkaar te overbieden met een optimaal beleidspakket.

De conclusie, dat het marktmechanisme en de democratische methode in beginsel efficiënt kunnen coördineren geldt slechts onder een aantal voorwaarden. De belangrijkste daarvan zijn:

- 1 de individuen (consumenten, burgers) beschikken over een gelijke macht;
- 2 tussen de aanbieders heerst volledige concurrentie;
- 3 bij de vragers bestaat volledige informatie over de aan elk aanbod verbonden baten en offers.

In de maatschappelijke werkelijkheid is uiteraard aan geen van deze voorwaarden voldaan, niet in het marktmechanisme en niet in een democratie. De consumenten in een markthuishouding zijn ongelijk want de één heeft meer guldens te besteden dan de ander. De burgers in een democratie zijn ongelijk, want de één heeft meer scholing genoten dan de ander. De consument is niet geïnformeerd over allerlei belangrijke aspecten van door hem gewenste consumptiegoederen, bijv. over de veiligheidsaspecten van een door hem aan te schaffen auto. De burger is niet geïnformeerd over de precieze effecten van het beleid dat de door hem geprefereerde regering wil voeren, bijv. over de werkgelegenheidsaspecten van een door hem te steunen beleid.

Er is echter geen reden om, vanwege deze onvolkomenheden, de ruilverkeershuishouding te vervangen door een centraal geleide huishouding. In een centraal geleide huishouding is de macht nog veel ongelijker verdeeld en wordt het informatieprobleem welhaast onoplosbaar.³⁶ Vandaar dat de meesten in deze onvolkomenheden van de ruilverkeershuishouding berusten.

3.5 De inefficiëntie van het marktmechanisme

In subparagraaf 3.3. concludeerden wij dat zowel in het marktmechanisme als in het democratisch mechanisme een zeker verband gelegd wordt tussen prestatie en contra-prestatie. Deze conclusie

geldt echter niet onder alle omstandigheden in gelijke mate voor het marktmechanisme en de democratie. We komen nu toe aan de *verschillen* tussen het marktmechanisme en het democratisch mechanisme.

Bezien wij eerst de *inkomensverdeling*. De aard van het marktstelsel is dat het berust op een beloning naar produktie en op overerving van deze beloning. Tinbergen³⁷ heeft er op gewezen dat een beloning naar produktie tenminste twee elementen bevat: aan de ene kant een noodzakelijke compensatie voor de arbeidsinspanning en de arbeidsoffers; aan de andere kant het profijt van een schaars, overerfd financieel vermogen of intellectueel talent. Voor het uitlokken van een produktieve prestatie is alleen het eerste beloningselement nodig, maar het tweede niet. Er wordt geen verband gelegd tussen prestatie (inspanning etc.) en contra-prestatie (beloning) maar de contra-prestatie is veel groter dan met de prestatie in overeenstemming is. Velen beschouwen dit als onrechtvaardig. Het is mede daarom dat de overheid in alle atlantische staten een toenemende invloed op de inkomensverdeling uitoefent door het marktmechanisme ten dele terzijde te stellen en aan te vullen met het democratisch mechanisme.

Een ander verschil tussen het marktmechanisme en het democratisch mechanisme is dat het marktmechanisme, zodra het gaat om *collectieve goederen* of goederen met collectieve aspecten, evenmin een gelijkheid tussen prestatie en contra-prestatie kan bewerkstelligen. Collectieve goederen zijn technisch niet splitsbaar in op de markt verkoopbare eenheden. Indien een collectief goed eenmaal aan één individu is verschaft, staat het noodzakelijkerwijs zonder extra kosten ook aan andere individuen ter beschikking.

Laten we het voorbeeld nemen van een zuiver collectief goed: een dijk. Wanneer een particulier persoon voor zijn eigen rekening via het marktmechanisme een dijk wil aanleggen, heeft hij geen enkel middel in handen om de anderen in zijn buurt, die ook van die dijk profiteren, aan die dijk mee te laten betalen. Maar in de meeste gevallen is voor één persoon een dijk te duur. Het gevolg is dat de dijk niet tot stand komt. Ook als iedereen de dijk *zou* willen en bereid *zou* zijn ervoor te betalen, kent het marktmechanisme geen besluitvormingsprocedure om te bewerkstelligen dat iedereen ook metterdaad betaalt. Via het marktmechanisme is het niet mogelijk 'botje bij botje te leggen', d.w.z. is het niet mogelijk om de individuele voorkeuren (en de daarmee verbonden 'willingness to pay') te sommeren. Zodra het gaat om collectieve goederen

wordt juist daardoor in het marktmechanisme de band tussen prestatie en contra-prestatie verbroken. Degene die de dijk laat aanleggen verricht de prestatie maar de andere 'profiteurs' verrichten geen contra-prestatie. Willen de individuele voorkeuren van alle individuen met betrekking tot de dijk ook metterdaad leiden tot de aanleg van die dijk, dan zijn andere institutionele vormen nodig, bijvoorbeeld het democratisch mechanisme. Via het democratisch mechanisme wordt over de aanleg van de dijk gestemd, maar ook over ieders contributie in de kosten daarvan. En de uitslag van de stemming is bindend, even bindend als het marktcontract. Daarom is het via het marktmechanisme niet en via het democratisch mechanisme wél mogelijk om het belang dat anderen dan de directe opdrachtgever bij een bepaald collectief goed hebben financieel tot uiting te brengen. Slechts via een collectieve besluitvormingsprocedure (als bijvoorbeeld de democratie) kan de band tussen prestatie en contra-prestatie, die in het marktmechanisme is verbroken, worden hersteld.

Deze conclusie geldt niet alleen voor zuiver collectieve goederen (zoals een dijk) maar ook voor goederen met collectieve aspecten. Een goed heeft een collectief aspect indien er anderen zijn, dan de directe opdrachtgever, die een positief of negatief belang hebben bij de totstandkoming van dat goed. Van volledige werkgelegenheid (zie paragraaf 1.1), onderwijs, volkshuisvesting of openbaar vervoer profiteren niet alleen de directe gebruikers, maar ook andere individuen in de samenleving. Wie meent dat het vanuit maatschappelijk gezichtspunt economisch efficiënt is, dat deze andere individuen ook hun (financiële) steentje bijdragen aan de totstandkoming van deze goederen, zal het marktmechanisme gedeeltelijk door het democratisch mechanisme moeten worden vervangen en dat is de afgelopen halve eeuw dan ook metterdaad gepoogd.

3.6 De (in)efficiëntie van het democratisch mechanisme

Zodra het gaat om vraagstukken van inkomensverdeling of de productie van collectieve goederen is het marktmechanisme in beginsel dus niet in staat om een evenwicht tussen prestatie en contra-prestatie tot stand te brengen. Veel critici van de democratie menen echter, dat ook het democratisch mechanisme een dergelijk evenwicht niet tot stand zal kunnen brengen. Kenmerkende voor de democratische methode is immers dat de meerderheid beslist

over zijn minderheid. De consequenties daarvan zijn door Friedman³⁸ geïllustreerd met een gefingeerd voorbeeld van een samenleving waarin 51 pct. van de individuen rode dassen prefereert en 49 pct. groene. In het marktproces (d.w.z. in de winkel) koopt 51 pct. dan een rode das, terwijl 49 pct. een groene koopt. Maar in het democratisch proces zou 100 pct. van de mensen gedwongen worden tot het dragen van rode dassen.

Friedman toont aan dat een dictatuur van de meerderheid *kan* bestaan. De vraag is echter of deze *zal* bestaan. Het brede assortiment van de winkels in een markthuishouding is het gevolg van concurrentie. De dassenvoorziening in een democratie zal eveneens door de concurrentie worden bepaald. Wanneer via een representatieve democratie over het dragen van dassen wordt beslist, zullen zich tenminste twee partijen presenteren met tenminste twee standpunten. Als wij veronderstellen dat beide partijen het over alles eens zijn, behalve over de dassen, kan de partij, die het standpunt inneemt dat iedereen de das krijgt van de door hemzelf gewenste kleur, gemakkelijk de verkiezingen winnen van de partij die vindt dat iedereen rode dassen moet dragen. De partij die voorstaat dat iedereen de das krijgt van zijn eigen keus kan namelijk op dit punt meer mensen tevreden stellen dan de partij die vindt dat iedereen rode dassen moet dragen.

In het voorbeeld van de dassen betaalt iedereen zijn eigen das. Een probleem ontstaat, indien de meerderheid zou besluiten zich een gratis das te verschaffen en de kosten daarvan door de minderheid te laten betalen. Buchanan en Tullock hebben als eersten op deze mogelijkheid gewezen.³⁹ Zij hebben echter slechts willen aantonen, dat de meerderheid dit graag zou willen. Ook hier is echter de vraag, of de meerderheid deze wil inderdaad kan verwezenlijken. Het model van Buchanan en Tullock veronderstelde niet het bestaan van een representatieve democratie, waarin de politieke partijen concurreren om de stemmen van de kiezers. Wordt deze concurrentie als mogelijkheid geïntroduceerd, dan blijkt dat de meerderheid alleen op de kosten van de minderheid kan leven in een uitzonderlijke situatie (zoals bijvoorbeeld in Noord-Ierland) waarin de volkshuishouding in twee diametraal tegenover elkaar staande kampen is verdeeld en er geen middengebied is. In normale westerse democratieën zijn de standpunten van de individuen 'normaal' verdeeld, d.w.z. zij lopen geleidelijk van links via het midden naar rechts en in het midden zitten de meesten. In een dergelijke situatie is er geen vaste meerderheid, maar bestaat elke meerder-

heid uit een coalitie van kleine groepen. In navolging van Downs⁴⁰ heeft Stevers⁴¹ er reeds in 1968 op gewezen dat een kleine groep, die in een bepaalde periode zwaar door een meerderheid is getroffen, een grote kans maakt de volgende periode zelf tot de meerderheid te behoren. Het is voor stemmenmaximaliserende politici immers voordelig om 'gepassioneerde' (bijvoorbeeld zwaar getroffen) groepen aan zich te binden: juist omdat zij gepassioneerd zijn vormen zij de meest betrouwbare kiezers. Meer in het algemeen heeft een representatieve democratie de ingebouwde tendens om gepassioneerde minderheden te beschermen in plaats van hen te exploiteren.

3.7 De voorkeuren van de individuen

Het is dus vanuit sociaal-economisch gezichtspunt niet mogelijk te concluderen dat het marktmechanisme wel efficiënt coördineert en het democratisch mechanisme niet. Het begrip economische efficiëntie, zoals dat in de welvaartstheorie is ontwikkeld, baseert zich uiteindelijk op de subjectieve voorkeuren van de individuen. Het is met name de Amsterdamse emeritus-hoogleraar Hennipman⁴² geweest, die het zogenaamde formele welvaartsbegrip heeft ontwikkeld en gepropageerd. Dit formele welvaartsbegrip onderscheidt zich van het traditionele 'materiële welvaartsbegrip' doordat welvaart niet meer identiek gedacht wordt aan (materiële) welstand maar, in een veel ruimere betekenis, synoniem wordt met elke door schaarse middelen verkregen behoeftenbevrediging. Degenen die menen dat slechts het marktsysteem in staat is tot een efficiënte bevrediging van behoeften veronderstellen impliciet dat collectieve goederen en goederen met collectieve aspecten niet aan de behoeftenbevrediging zouden bijdragen.

In de keuze tussen het marktmechanisme en het democratisch systeem is de economische wetenschap echter indifferent. In laatste instantie heeft niet de economische wetenschap, maar hebben de politici en de kiezers het voor het zeggen. Het is natuurlijk wel mogelijk dat mede met behulp van de economische wetenschap een inzicht wordt verkregen in de richting, waarin de behoeften van de consument zich ontwikkelen. Ook is het denkbaar dat economen de groeiende betekenis van het democratisch mechanisme verklaren uit de toegenomen behoeften van de individuen aan collectieve goederen en goederen met collectieve aspecten. Dit laatste is door Wagner⁴³ en Tinbergen⁴⁴ gedaan.

Reeds meer dan een eeuw geleden formuleerde Wagner zijn 'Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten', die er in essentie op neerkomt dat de inkomenselasticiteit van de vraag naar verscheidene categorieën collectieve goederen betrekkelijk hoog is, zodat de publieke sector tijdens een proces van economische groei gestaag uitdijt. Hetzelfde verschijnsel wordt door Tinbergen beschreven vanuit een breder perspectief. Niet alleen ondeelbare consumptiegoederen (collectieve goederen dus) maar ook ondeelbare produktiemiddelen zullen volgens hem aan toenemende overheidsbemoeienis onderhevig zijn. Alleen dan is het mogelijk de wensen van de consument optimaal in het economisch beslissingsproces te verdisconteren.

Met betrekking tot de empirische toetsing van deze theorieën dient melding te worden gemaakt van het werk van Pryor (1968) en Wilensky (1975).

Pryor⁴⁵ vergelijkt zeven 'communistische' en zeven 'kapitalistische' landen met elkaar, en onderzoekt het specifieke patroon van de overheidsuitgaven met behulp van 'cross-section'-data en tijdreeksen. Hij constateert een duidelijk verband tussen de groei van het bruto nationale produkt en die van de overheidsuitgaven voor binnenlandse veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, research, defensie, onderwijs, welzijn en gezondheidszorg, zij het dat dit verband bij een aantal uitgavencategorieën indirect is en complex. Bijvoorbeeld de uitgaven voor onderwijs hangen tevens samen met demografische factoren en met het financieringssysteem; de uitgaven voor welzijn en gezondheidszorg kunnen vooral worden verklaard uit het aantal jaren, dat de bestaande instellingen voor sociale verzekering reeds in bedrijf zijn. Essentieel is echter dat hij er wél in slaagt de groei van de diverse uitgavencategorieën te verklaren uit de aard en het niveau van de economische ontwikkeling, maar dat hij er níét in slaagt deze uitgaven te verklaren uit het kapitalistische of socialistische karakter van de eigendom.⁴⁶

Wilensky⁴⁷ onderzoekt liefst zestig staten over de gehele wereld. Deze staten deelt hij in vier categorieën in: liberaal-democratisch, oligarchisch-autoritair, populistisch-autoritair en totalitair. De relatieve hoogte van de sociale zekerheid blijkt in geen enkel opzicht samen te hangen met de door de bevolking aangehangen politieke ideologie of met het democratisch gehalte van het politieke systeem maar voornamelijk met de hoogte van het nationale inkomen en met de daarmee samenhangende leeftijdsopbouw van de bevolking. Dat juist het democratisch systeem verantwoordelijk

zou zijn voor de groei van de publieke sector is daarmee afdoende weerlegd.

4 WERKLOOSHEID EN ECONOMISCHE ORDE

4.1 *Uitgangspunten*

Wat heeft het voorafgaande onderzoek nu opgeleverd en welke aanknopingspunten biedt het uit een oogpunt van economische politiek en economische orde?

Wij hebben twee, zogenoemde ideale, typen van economische orde — de ruilverkeershuishouding en de centraal geleide volkshuishouding — onderscheiden. Na een beschrijving van hun kenmerken te hebben gegeven, stelden wij dat er in een ruilverkeershuishouding in beginsel twee gelijkwaardige coördinatiemechanismen te onderscheiden zijn, nl. het marktmechanisme en het democratisch mechanisme. Vervolgens werd onderzocht of deze begrippen konden worden toegepast op de Nederlandse volkshuishouding en werd vastgesteld dat beide mechanismen naast elkaar voorkwamen, zowel in de particuliere sector als in de publieke sector. Ondanks het feit dat er in de loop der tijd een toenemende mate van concentratie en centralisatie heeft plaatsgevonden met directe gevolgen voor de werkgelegenheid, kon niet worden geconcludeerd dat de Nederlandse volkshuisvesting wordt beheerst door één machtscentrum. Onze economische orde lijkt veeleer te worden beheerst door vele machtscentra en is dus geen centraal geleide volkshuishouding aan het worden, zoals sommigen denken, maar blijft een ruilverkeershuishouding waarin marktmechanisme en democratisch mechanisme naast elkaar werkzaam zijn.

Er bestaat een aantal overeenkomsten en verschillen tussen het marktmechanisme en het democratisch mechanisme. Beide zijn in theorie in staat om de beslissingen van de individuen efficiënt te coördineren. Er blijkt dat het democratisch mechanisme beter in staat is om collectieve goederen en goederen met collectieve aspecten te verschaffen. Ook is er voor dit mechanisme een onmisbare rol weggelegd bij de realisatie van een aanvaardbare personele inkomensverdeling, omdat het marktmechanisme daartoe niet in staat is. Individuele goederen kunnen in beginsel het best via het marktmechanisme worden verdeeld. Tot slot stelden wij vast dat er een

onmiskbare tendentie in vele volkshuishoudingen bestaat om, ongeacht hun economische organisatie, een steeds groter deel van de maatschappelijke behoeftebevrediging te laten lopen via de publieke sector.

Hoe hebben het marktmechanisme en het democratisch mechanisme nu in Nederland gefunctioneerd? Uit een globale beschouwing van de belangrijkste na-oorlogse tendenties in de Nederlandse economie kwam naar voren dat het marktmechanisme zelf periodiek instabiliteit genereert en er zelf in belangrijke mate toe bijdraagt dat er vrij langdurige perioden met onderbezetting van arbeid en kapitaal voorkomen. Aan de voorwaarden om het marktmechanisme zijn in theorie veronderstelde evenwichtsherstellende kracht uit te laten oefenen bleek in werkelijkheid niet voldaan te zijn. De marktmacht is ongelijk verdeeld en er heerst geen volledige concurrentie, niet binnenlands en niet op wereldmarkten, en er bestaat geen volledige informatie over kosten en opbrengsten. De aanpassingsprocessen verliepen dan ook niet in de eerste plaats via prijs- en inkomenscorrecties, maar via de aanpassing der volumina van overheidsbestedingen, afzet van bedrijven en de werkgelegenheid.

Maar ook de voorwaarden voor een optimale werking van het democratisch mechanisme waren niet alle vermeld. Hoewel een toenemend deel van onze behoeftenvoorziening via de publieke sector liep, vooral omdat de preferenties van de individuen in deze richting verschoven, maar ook omdat de publieke sector met het marktmechanisme moest concurreren, bleek onze samenleving niet in staat om juist die collectieve goederen te produceren waaraan behoefte bestaat en de financiering ervan doelmatig te organiseren. Niet doelmatig, omdat er afwenteling van collectieve lasten kon plaatsvinden die het functioneren van zowel de particuliere sector als de publieke sector belemmerde, zodat éénmaal in gang gezette, resp. georganiseerde, aanpassingsprocessen niet of niet volledig, en evenmin tijdig effect sorteerden.

Enerzijds bestaat er onvoldoende informatie over de baten en lasten van collectieve voorzieningen en is ook hier sprake van uit hoofde van ongelijke macht en het ontbreken van voldoende concurrentie versturende invloeden. Anderzijds moet worden vastgesteld dat een aantal belangrijke beslissingen in onze samenleving noch genomen wordt binnen het kader van het democratisch mechanisme, noch binnen het kader van het marktmechanisme, doch binnen het kader van een tussenvorm, de zogenaamde *overlegeco-*

nomie. Juist deze vorm van economische organisatie blijkt tal van problemen met zich mee te brengen.

4.2 De inefficiëntie van de overlegeconomie

De overlegeconomie heeft met het democratisch mechanisme gemeen dat het gaat om collectieve beslissingen, d.w.z. om beslissingen waar tal van individuen en groepen aan deelnemen. Niet alleen kabinet, parlement en politieke partijen maar ook tal van werkgeversorganisaties, middenstandsorganisaties, boerenorganisaties, FNV, CNV, Raad voor middelbaar- en hoger personeel, en binnen de vakbeweging weer talloze bonden en pressiegroepen. De overlegeconomie heeft echter met het marktmechanisme gemeen dat het gaat om unanimiteit, d.w.z. dat er geen overeenkomst wordt gesloten als niet alle partijen hun instemming betuigen.

Er is echter één kenmerk, dat de overlegeconomie *exclusief* heeft en dat is dat haar beslissingen niet bindend zijn. De naleving van een marktcontract én van een meerderheidsbeslissing kan in beginsel via de rechter worden afgedwongen, maar de overlegeconomie werkt op basis van vrijblijvendheid. Is er een overeenstemming bereikt dan is deze informeel, hij blijkt bijvoorbeeld uit gemeenschappelijke intentieverklaringen, en iedere groep is in beginsel vrij om deze overeenstemming later weer ongedaan te maken als de offers moeten worden gebracht, zonder dat de deurwaarder dan op de stoep staat.

Het is mogelijk om de werking van de overlegeconomie op verschillende manieren te illustreren. Dat is al herhaaldelijk in de binnenlandse- en buitenlandse literatuur gedaan aan de hand van een analyse van het loonvormingsproces. Daarom nu een ander voorbeeld.

De ondernemers in een bepaalde bedrijfstak hebben er gemeenschappelijk belang bij dat overcapaciteit wordt voorkómen, d.w.z. dat de productiecapaciteit van de bedrijfstak niet groter wordt dan op de markt kan worden afgezet. Overcapaciteit leidt immers veelal tot een prijsconcurrentie, die voor allen moordend is. Elke individuele ondernemer heeft er echter individueel belang bij dat zijn eigen productiecapaciteit zo ver mogelijk wordt uitgebreid zodat hij zijn marktaandeel kan maximaliseren. Elke ondernemer blijft er dus onverminderd naar streven zijn marktaandeel te vergroten.

De individuele ondernemer in dit voorbeeld heeft zijn prioriteiten als volgt geordend:

- 1 Zijn hoogste prioriteit is het reduceren van de productiecapaciteit bij anderen. Zijn eigen marktaandeel wordt daardoor verbeterd en de moordende concurrentie wordt voorkómen.
- 2 Zijn tweede prioriteit is het reduceren van de productiecapaciteit bij iedereen, ook bij hemzelf. Zijn marktaandeel blijft daardoor gelijk en de moordende concurrentie wordt voorkómen.
- 3 Zijn derde prioriteit is dat er geen capaciteitsreductie plaats vindt, ook niet bij hemzelf. Zijn marktaandeel blijft daardoor gelijk, maar er dreigt wél een moordende concurrentie.
- 4 Zijn laagste prioriteit is dat alleen bij hemzelf de capaciteit wordt gereduceerd, terwijl de anderen op zijn offer parasiteren. Zijn marktaandeel vermindert daardoor, maar aangezien een capaciteitsreductie bij slechts één ondernemer weinig effect sorteert blijft de dreiging van een moordende concurrentie bestaan.

Wanneer over het reduceren van de productiecapaciteit binnen de kaders van de overlegeconomie door de ondernemers wordt onderhandeld (bijvoorbeeld op diners, conferenties of een vergadering van de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij) kunnen de ondernemers elkaar niet *binden*. Zodra één ondernemer besluit om een offer te brengen en zijn capaciteit te reduceren moet hij bevreesd zijn voor de verwezenlijking van zijn prioriteit nr. 4, die inhoudt dat de anderen geen offer brengen, zodat zijn marktaandeel wordt gereduceerd zonder dat het beoogde resultaat wordt bereikt. En zodra hij vermoedt dat de andere ondernemers wél bereid zijn een offer te brengen voor hun gezamenlijke belang, zal hij in de verleiding worden gebracht te kiezen voor zijn prioriteit nr. 1, die inhoudt dat de capaciteitsreductie uitsluitend bij de anderen plaats vindt zodat zijn eigen marktaandeel toeneemt. Door het niet bindende karakter van het besluitvormingsproces blijft hij dus in het dilemma gevangen: hij wil weliswaar dat de productiecapaciteit in de bedrijfstak wordt teruggebracht, maar uit verlangen om zelf de dans te ontspringen of uit vrees dat de anderen door deze begeerte worden gedreven, ziet hij er geheel van af een capaciteitsoffer te brengen. Aangezien de andere ondernemers op eenzelfde wijze redeneren, brengt niemand een capaciteitsoffer. In een overlegeconomie wordt niet de eerste, noch de tweede, maar de derde prioriteit van de ondernemers gerealiseerd. De doeleinden van de ondernemers zelf worden niet gerealiseerd zodat regelmatig

overcapaciteit ontstaat, zoals in het macro-economische gedeelte van dit preadvies (paragraaf 2) reeds in het licht is gesteld.

Mede omdat op grond van het vrijblijvende karakter van het overleg geen enkel herstructureringsproces goed kon worden afgerond, heeft de directeur van de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM) in 1978 zijn ontslag aangeboden. De vakbeweging eiste toen 'bindende bevoegdheden voor de NEHEM'. Maar hetzelfde proces doet zich ook voor in het overleg over de overheidsbestedingen, de sociale zekerheid en de inkomens dat periodiek tussen de overheid en het bedrijfsleven wordt gevoerd. Ook indien alle deelnemers aan het overleg meer overheidsbestedingen, meer arbeidsplaatsen in de zgn. kwartaire sector en handhaving van de sociale zekerheid zouden wensen, kan de uitkomst van de overlegeconomie alleen maar zijn dat uiteindelijk niemand daarvoor een inkomensoffer brengt. Dat is niet de schuld van de vakbeweging, zoals veelal wordt verondersteld. Dat is de schuld van de economische orde waarin wél over de baten van collectieve goederen collectief wordt beslist, maar waarin niemand in staat is om de collectieve betaling van deze goederen af te dwingen. Het doorberekenen van stijgingen van de belastingen en de sociale premies in het primaire inkomen was hiervan het gevolg. Het is deze 'afwenteling' geweest die in belangrijke mate heeft bijgedragen tot de trendbreuk van de autonome bestedingen in 1970 en daarmee tot de teruggang in de werkgelegenheid, zoals eerder (in paragraaf 2) is opgemerkt.

De overlegeconomie heeft de nadelen van het marktmechanisme, maar mist de voordelen van zowel het marktmechanisme als het democratisch mechanisme. Evenmin als het marktmechanisme is de overlegeconomie in staat 'botje bij botje te leggen', d.w.z. de bereidheid tot betaling van de belanghebbende individuen te sommeren. Maar én in het marktmechanisme én in het democratisch mechanisme vindt een coördinatie plaats van offers en baten, d.w.z. van prestatie en contra-prestatie. Alleen in de overlegeconomie vindt deze coördinatie niet plaats.

In de eerste plaats is er in de overlegeconomie geen coördinatie omdat niet tegelijk tussen alle betrokkenen over alle relevante kwesties wordt overlegd. Over de lonen vindt overleg plaats tussen werkgevers en werknemers. Over de prijzen vindt overleg plaats tussen de werkgevers en de overheid. Over de belastingen wordt overlegd tussen de overheid, de werkgevers en de werknemers. Het overleg over de landbouwproducten vindt in Brussel plaats. Illustratief

voor deze gang van zaken is dat de aanvankelijke term 'sociaal contract' is veranderd in 'centraal akkoord', dat trouwens slechts één maal is bereikt (1972).

In de tweede plaats is er in de overlegeconomie geen coördinatie omdat er in de overlegeconomie geen methode is om geschillen over de betaling te beslechten. Daardoor is de overlegeconomie de economie van de onbetaalde rekening, d.w.z. van de geïnstitutionaliseerde afwenteling. De overlegeconomie creëert een schemer-toestand waarin machtige pressiegroepen de volkshuishouding in een andere richting kunnen drijven dan door de individuen (de consumenten, de burgers) wordt gewenst. Niet het marktmechanisme noch het democratisch mechanisme, maar de overlegeconomie is het prototype van maatschappelijke inefficiëntie. Zij is niet inefficiënt omdat er overleg plaats vindt, maar omdat dit overleg niet bindend is.

4.3 Economisch-politieke dilemma's

Wij zullen ons in dit preadvies niet bezighouden met mogelijke specifieke beleidsmaatregelen ter bestrijding van de werkloosheid. De Commissie van Economische Deskundigen van de SER heeft in dit verband in haar 1978-rapport overwegingen gepresenteerd met de algemene strekking waarvan wij ons kunnen verenigen.⁵⁰ Kern van hun betoog was dat de oorzaken van de werkloosheid complex zijn, dat derhalve ook niet van één type maatregelen een oplossing verwacht mag worden en dat er geen normatieve uitspraak kan worden gedaan over de relatieve omvang van de publieke sector t.o.v. de particuliere sector. Via beide sectoren kan in beginsel de maatschappelijke behoeftenvoorziening tot stand komen. De voorkeuren ter zake worden geconcretiseerd via het politieke besluitvormingsproces. Tegen deze achtergrond suggereerde de Commissie dat simultaan de volgende beleidslijnen gevolgd zouden kunnen worden:

- *herstructurering van de particuliere sector* d.m.v. industriebeleid, marktordening, facettenbeleid, innovatiebevordering e.d.;
- *macro-economische maatregelen* in de vorm van een algemeen inkomensbeleid, monetair beleid en wisselkoersbeleid, naast herbezinning op de aard van een aantal collectieve uitgaven;
- *intensivering van het arbeidsmarktbeleid* in de vorm van verhoging van de arbeidsmobiliteit, om, her- en bijscholing, een straffere hantering van het begrip passende arbeid, loondiffe-

- rentiatie en subsidies ter verhoging van de kwaliteit van arbeidsplaatsen;
- *uitbreiding van de werkgelegenheid in of via de collectieve sector* en afremming van de volume-ontwikkeling van het aantal niet-actieven;
 - *een andere verdeling van de hoeveelheid werk* door een of andere manier van verkorting van de arbeidstijd, hetzij per dag, per jaar of per werkzaam leven.

De Commissie ging evenwel niet in op de vraag of de overlegeconomie wel in staat zou zijn om een dergelijk pakket maatregelen te realiseren, zeker nu tal van groeperingen in onze samenleving zeggen het belang van een samenhangend geheel van selectieve beleidsmaatregelen wel in te zien, maar niet bereid zijn als eerste een stap in de goede richting te doen en zich nergens toe te willen verplichten. In zekere zin is een dergelijk gedrag te begrijpen in zoverre de overheid niet bereid is een *consistent* beleidsplan uit te zetten. Bijvoorbeeld, het blijkt dat een matiging van de inkomensontwikkeling bij diverse categorieën inkomenstrekkers op verzet stuit indien er geen waarborgen komen dat een dergelijk offer tot de creatie van arbeidsplaatsen leidt in de particuliere en/of publieke sector. Evenzo stuiten sturing van de bedrijfsinvesteringen, afbouw van overcapaciteit, invoering van de vermogensaanwasdeling en bedrijfsdemocratisering op bezwaren van de bedrijven omdat zij alleen maar kostenverhogende gevolgen zien. Maar, ook indien er wel één consistent overheidsplan zou zijn, is een overlegeconomie, waar vrijblijvendheid troef is, uiteindelijk niet in staat om de realisatie van een optimale maatschappelijke behoeftenbevrediging en volledige werkgelegenheid dichterbij te brengen.

4.4 Op weg naar imperatieve democratische planning

In het voorgaande hebben wij geconstateerd dat de publieke sector, conform de pretenties van de individuen, in een toenemend deel van de maatschappelijke behoeftenbevrediging voorziet. Voorts is een voortgaande intensieve bemoeienis van de overheid met de verdeling van het nationaal inkomen en met de baten van de collectieve goederen over individuen onvermijdelijk.

Ook werd vastgesteld dat de overlegeconomie naar zijn aard niet in staat is om de gewenste beleidsmaatregelen tot stand te brengen en doelmatig te effectueren. Het markmechanisme is in de

loop der tijd weliswaar verschoven in de richting van het democratisch mechanisme, maar deze verschuiving is nog niet afgemaakt. Onze volkshuishouding is daarom een *overgangsmaatschappij*, d.w.z. onze economische orde bevindt zich in de tussenfase, waarin het budgetmechanisme dominant zal (moeten) zijn in verband met het omvangrijke deel van onze behoeftenbevrediging dat via de collectieve sector tot stand komt, de problematiek van de inkomensherverdeling en de zorg voor volledige werkgelegenheid als collectief goed. Dit betekent overigens niet dat voor het marktmechanisme in zo'n 'nieuwe' orde helemaal geen rol meer zal zijn weggelegd. Deze rol zal evenwel geringer zijn dan thans het geval is en vooral functioneel zijn bij de voorziening van zgn. individuele goederen.

Meer in het bijzonder zou *imperatieve democratische planning* het volgende kunnen inhouden. De overheid vormt zich een beeld van de preferenties der individuen m.b.t. de aard van de maatschappelijke behoeftenbevrediging, althans op middellange en lange termijn. Er worden periodiek omvangrijke wetenschappelijk verantwoorde enquêtes uitgevoerd waarin naar deze preferenties wordt geïnformeerd alsmede naar de bereidheid om de ontwikkeling van het reëel beschikbare inkomen daarop af te stemmen. De aldus verkregen informatie wordt in het democratisch besluitvormingsproces vertaald in economisch en sociaal beleid en de kiezers worden over de gevolgen van de gemaakte keuzen in termen van inflatiegraad, werkgelegenheid, betalingsbalans en inkomensverdeling geïnformeerd onder de veronderstelling dat de financiering van het gekozen pakket op de geëigende wijze plaatsvindt, d.w.z. zonder afwenteling. Dergelijke berekeningen worden ook nu wel gemaakt, maar er wordt daarbij uitgegaan van parasitair gedrag. Een en ander heeft tot gevolg dat de individuen niet met de *zuivere* gevolgen van bepaalde beleidsmaatregelen worden geconfronteerd, maar met de *vertekende* resultaten waartoe de vrijblijvende overleconomie leidt.⁵¹

Staat in grote lijnen de verhouding tussen de welvaartsvoorziening via de publieke sector en de particuliere sector vast en het daarbij behorende financieringsplan, dan dient het parlement ervoor te zorgen dat deze geplande ontwikkeling ook inderdaad geëffectueerd wordt door het nemen van *bindende* maatregelen.

De gemaakte keuze voor een bepaalde globale samenstelling van de nationale bestedingen heeft ook zijn consequenties voor de maatschappelijke productie, in het bijzonder voor dat deel dat in

de bedrijvensector tot stand komt. Maatschappelijke sturing van het proces van kapitaalvorming naar omvang, aard en richting wordt dan onvermijdelijk. Dit betekent uiteraard geen nationalisatie van de gehele bedrijvensector, maar heeft betrekking op het vermogen van de overheid om bindende voorschriften uit te vaardigen m.b.t. de nationale coördinatie van investeringen, de regulering van de financiering ervan e.d.

Hoewel datgene dat wordt voorgesteld, impressionistisch en fragmentarisch is, staat het doel helder voor de geest: de inconsequenties van de overlegeconomie te elimineren door te komen tot een systeem van imperatieve democratische planning van de maatschappelijke behoeftenbevrediging, haar voortbrenging en haar financiering. Vermaatschappelijking, of zo men wil socialisatie, van de bestedingen, de produktie en de inkomensvorming in onderlinge samenhang dus, maar niet in een centraal geleide volkshuishouding, maar in een ruilverkeershuishouding waarin het democratisch mechanisme ongestoord de rol kan vervullen waar het, gezien de preferenties van individuen, recht op heeft.

NOTEN

- 1 S. Brittan, *Second thoughts on full employment policy*, Londen 1975, blz. 21.
- 2 R.C. Kwant, De lotgevallen van het arbeidsbestel, in: *Civis Mundi*, 1977, blz. 177-184.
- 3 E.S. Phelps, *Inflation policy and unemployment theory*, The cost-benefit approach to monetary planning, Londen 1972, Ch. 3.
- 4 Zie in dit verband: M. Bruyn-Hundt, De Kostwinner Eruit, een eerste verkenning, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 1 november 1978.
- 5 Phelps, *a.w.*, Ch. 4.
- 6 Brittan, *a.w.*, blz. 125.
- 7 Dit idee is uitgewerkt in W. Siddré, Spanningsveld tussen schaarste, werk en inkomen, verschijnt in *Beleid en Maatschappij*, augustus 1979.
- 8 Zie W. Siddré, *De Duur van de Werkloosheid*, Leiden 1976.
- 9 In Nederland ligt het deelnemingspercentage voor mannen op ongeveer 72% en voor vrouwen op 27%.
- 10 Er dient overigens bedacht te worden dat het begrip productiecapaciteit in termen van een volledig bezette kapitaalgoederenvoorraad op ongeveer 40% van het Nederlandse bedrijfsleven betrekking heeft. Outillage wordt nl. hoofdzakelijk gebruikt in de industrie- en de kapitaalintensieve dienstensectoren. De bouwnijverheid en de rest van de dienstensector gebruiken, evenals de genoemde takken, wel bedrijfsgebouwen, maar verhoudingsgewijs weinig outillage per werknemer. In deze sectoren vallen potentiële en feitelijke vraag naar arbeid dus, afgezien van conjuncturele divergenties, vrijwel samen.
- 11 Zie S.K. Kuipers, *Over Structurele en Conjuncturele Ontwikkelingen binnen de Nederlandse Economie sinds de Eerste Wereldoorlog*, Amsterdam 1977, en W. Driehuis en P. de Wolff, *Post-War Economic Development in the Netherlands with Special Reference to Inflation*, Paper presented at the Brookings Conference on Stabilization Policy, Rome, mei 1977. Een verkorte versie van deze studie zal verschijnen in R.T. Griffith, *The Economics and Politics of the Netherlands since 1945*.
- 12 De beschrijving van de na-oorlogse economische ontwikkeling is een uitwerking van W. Driehuis en R.A. de Klerk, *Enige Opmerkingen over de Economische Problematiek in Nederland*, Studium Generale Landbouw-Hogeschool Wageningen, november 1976. Zie voorts ook C.A. van den Beld, *Conjunctuurpolitiek in en om de jaren vijftig*, Centraal Planbureau, 1963, en A.J. Vermaat, Vijfentwintig jaar denken en doen in de conjunctuurpolitiek, Hoofdstuk XIV in *Model en Mogelijkheid*, Opstellen aangeboden aan Prof. Dr. F. de Roos, Groningen 1974.
- 13 In een bijlage is enige cijfermatige informatie over de Nederlandse economie gedurende de jaren 1958-1978 opgenomen.
- 14 Voor een overzicht van de na-oorlogse loonpolitiek en arbeidsverhoudingen, zie J.P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht 1977.
- 15 Zie in dit verband ook A. van der Zwan, Dalend Rendement op Geïnvesteed Vermogen (I) en (II), *Economisch-Statistische Berichten*, LX 1975, blz. 659-664 en 680-684.

- 16 Zie voor deze problematiek K.B.T. Thio, Werkloosheid in discussie – een marxistische benadering van technologische ontwikkeling en verhoging van de arbeidsproductiviteit, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1978, nr. 3 blz. 124-141.
- 17 Voor een nadere uitwerking zie A. van der Zwan, Over de vergroting van de omweg in de produktie en de bekorting van de omlooptijd van het in bedrijven geïnvesteerde vermogen, Hoofdstuk 8 van W. Driehuis (red.), *Economische Theorie en Economische Politiek in Discussie*, Leiden 1977.
- 18 Zie voor een analyse van dit proces, W. Driehuis, Inflation, Wage Bargaining, Wage Policy and Production Structure, *De Economist*, 123, nr. 4 (1975), blz. 638-679.
- 19 Zie W. Driehuis, A. van Heeringen en P. de Wolff, Price Formation and the Inflationary Process in a Small Open Economy (The Netherlands), *De Economist*, 123, nr. 4 (1975), blz. 680-722, alsmede O. Aukrust, Inflation in the Open Economy, A Norwegian Model, in L.B. Krause en W.S. Salant (eds.), *Worldwide Inflation*, Washington 1977.
- 20 Voor een uitvoerige analyse van de collectieve sector zie SER, *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, 22 september 1978.
- 21 Zie bijv. CPB Occasional Paper nr. 12, april 1977; Vintaf II; ook opgenomen als bijlage B van W. Driehuis en A. van der Zwan (red.), *De Voorbereiding van het Economisch Beleid Kritisch Bezien*, Leiden 1978.
- 22 Dit punt is nader uitgewerkt in W. Driehuis, An analysis of the impact of demand and cost factors on employment, *De Economist*, 1979, nr. 2.
- 23 Voor een analyse van de structurele werkloosheid uit hoofde van kwalitatieve discrepantie tussen vraag naar en aanbod van arbeid, zie S.K. Kuipers en F.H. Buddenberg, Unemployment on Account of Market Imperfection in the Netherlands, *De Economist*, 126/3 (1978), blz. 390-412, en W. Driehuis, Labour Market Imbalances and Structural Unemployment, *Kyklos*, 1978 (4), blz. 638-661.
- 24 Zie voor een overzicht R.A. de Klerk, Kosten, vraag en werkgelegenheid: een schets van economisch-theoretische opvattingen en economisch-politieke standpunten, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1977, nr. 4, blz. 22-53.
- 25 Voor een nadere uitwerking van deze begrippen, zie W. Driehuis, Capital-labour substitution and other potential determinants of structural employment and unemployment, in OECD, *Structural Determinants of Employment and Unemployment*, Vol. II, Paris 1979.
- 26 De rol van de reële arbeidskosten i.v.m. het ontstaan van structurele werkloosheid is vooral beklemtoond in H. den Hartog en H.S. Tjan, Investments, Wages, Prices and Demand for Labour, *De Economist*, 124, nr. 1/2 (1976), blz. 32-55. Zie ook S.K. Kuipers, J. Muysken en J. van Sinderen, *The Vintage Approach to Output and Employment Growth in the Netherlands, 1921-1976*, Research Memorandum nr. 37, Institute of Economic Research, Groningen 1977, en A.B.T.M. van Schaik, Neo-Keynesiaans en Neo-Klassiek, wel een onderscheid, maar geen tegenstelling, Hoofdstuk 8 in W. Driehuis en A. van der Zwan (red.), *De Voorbereiding van het Economisch Beleid Kritisch Bezien*, Leiden 1978. Voor kritiek op deze zienswijze zie o.a. R.A. de Klerk, H.B.M. van der Laan en

- K.B.T. Thio, Unemployment in the Netherlands: a criticism of the Den Hartog-Tjan vintage model, *Cambridge Journal of Economics*, 1977, nr. 3.
- 27 W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Heidelberg 1940.
 - 28 Nader uitgewerkt in J. van den Doel, *Demokratie en Welvaartstheorie*, Alphen a/d Rijn 1978, hoofdstuk 1.
 - 29 Zie bijvoorbeeld P.A. Baran & P.M. Sweezy, *Monopoly Capital*, An essay on the American economic and social order, Harmondsworth 1966.
 - 30 Zie bijvoorbeeld H. Daudt en E. van der Wolk (red.), *Bedreigde Democratie?*, Amsterdam 1978, met bijdragen van, o.a., M. Friedman, Th.A. Stevers en F. Hartog.
 - 31 L. Engwall, *Models of Industrial Structure*, Lexington (Mass.) 1973, blz. 15.
 - 32 H. Booij en W. Pelupessy, De Ontwikkeling van de concentratie in de Nederlandse nijverheid in de periode van 1930-1963, *De Economist*, maart/april 1971, blz. 137-164.
 - 33 Zie o.a. F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago 1970, blz. 52-57.
 - 34 J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1943, 4th edition, Londen 1954, blz. 269.
 - 35 Zie Van den Doel, a.w., hoofdstuk 7.
 - 36 Zie bijvoorbeeld H.R. van Gunsteren, *The Quest for Control*, New York 1976.
 - 37 J. Tinbergen, *Income Distribution, Analysis and Policy*, Amsterdam 1975.
 - 38 M. Friedman, De teerling die we niet mogen werpen, *Intermediair*, 13 januari 1978, herdrukt in: H. Daudt en E. van der Wolk, a.w., (noot 30).
 - 39 J.M. Buchanan en G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962.
 - 40 A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.
 - 41 Th.A. Stevers, Een economische analyse van het democratisch proces, in: *Welvaart en Democratie*, Tilburg 1968, blz. 37-70.
 - 42 P. Hennipman, *Welvaartstheorie en Economische Politiek*, uitgegeven onder redactie van J. van den Doel en A. Heertje, Amsterdam 1977.
 - 43 A. Wagner, *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre*, Leipzig 1876, blz. 206-290. Zie ook: C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, derde druk, Leiden 1975, blz. 40, 84-88, 95-96 en 98-99.
 - 44 J. Tinbergen, Do communist and free economies show a converging pattern?, in: *Soviet Studies*, april 1961. Zie ook: J. van den Doel, *Konvergentie en Evolutie*, Assen 1971, hoofdstuk 3.
 - 45 F.L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Londen 1968.
 - 46 Pryor, a.w., blz. 179-181, 219 en 284-191.
 - 47 H.L. Wilenski, *The Welfare State and Equality*, Berkeley 1975.
 - 48 Voor een nadere uitwerking, zie J. van den Doel, Economie en democratie in het staatsbestuur, Hoofdstuk 13 van W. Driehuis (red.), *Economische Theorie en Economische Politiek in Discussie*, Leiden 1977.
 - 49 Zie bijvoorbeeld in dit verband J. van den Doel, Inflatie en Economische Orde, *Beleid en Maatschappij*, januari 1977, blz. 2-14, en ook: J.W. de

- Beus, De onafwendbaarheid van een geleide loonpolitiek (I) en (II), *Economisch-Statistische Berichten*, 8 en 15 februari 1978.
- 50 SER, Rapport van de Commissie Economische Deskundigen, 28 juni 1978.
- 51 Zie in dit verband W. Driehuis en A. van der Zwan, De Voorbereiding van het Economisch Beleid Kritisch Bezien, Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 9 in het boek met dezelfde titel.

Bijlage

Kerngegevens van de Nederlandse economie 1950-1978

	1950	1951/52	1953/56	1957/58	1959/62	1963/65	1966/68	1969/70	1971/74	1975	1976/78
	gemiddelde procentuele veranderingen										
Volume wereldhandel	19,3	6,2	8,2	4,1	9,4	9,4	7,8	12,7	7,9	-2,1	7,6
Volume uitvoer goederen	38,8	11,2	9,7	7,7	9,1	9,3	9,6	15,7	10,2	-4,6	4,5
Volume particuliere consumptie	1,6	-0,8	6,7	0,3	5,4	6,8	5,1	7,7	3,5	3,9	3,2
Volume particuliere investeringen											
(excl. woningen)	11,1	-6,9	16,8	-6,3	10,5	6,4	8,9	7,3	0,9	-7,4	5,3
Volume autonome bestedingen	8,5	3,9	12,9	-1,1	5,9	10,4	7,3	2,4	0,2	4,5	2,7
Volume productie bedrijven	1,7	1,6	7,3	0,5	5,7	6,6	5,4	7,3	4,9	-1,7	3,3
Ruilvoet	-7	-2,8	0,5	-1	0,6	0,8	0,5	-2,1	-1,6	0,5	0,5
Arbeidsproductiviteit	3	2	5,3	0,8	3,9	5,2	5,1	6	5,3	-0,7	3,9
Loonsom per werknemer	6,8	7,9	7,7	7,6	5,9	11,7	9,6	13,3	14,2	13	8,6
Consumptieprijspeil	8,8	5,9	1,9	3,5	2,2	4,9	3,7	5,4	8,8	10,3	6,9
Invoerprijspeil	10,9	12,3	-1,9	-0,4	-1,5	1,4	-1	4,9	11,5	4,1	3,3
Reël vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer)	.	.	5,1	-0,8	4	5	3,9	5,8	2,1	3,7	1,8
	niveaus										
Geregistreerde werkloosheid in % van de afhankelijke beroepsbevolking	2,9	4	2,3	2,4	1,5	1	1,9	1,5	2,7	4,9	5,4
Arbeidsinkomensquote van bedrijven	71,9	71,1	68,3	72,2	71,8	75,3	77,8	80	80,4	84,7	81,1
Saldo lopende rekening bet. balans*	-6,6	3,7	1,9	1,5	2,8	-0,1	-0,4	-0,8	2,5	2,3	1,5
Belastingdruk*	30,5	28	25,1	24,7	25,5	26	27,2	27,6	30,2	30,9	31,7
Premiedruk*	.	.	.	8,9	9,1	11,5	14	15,7	17,9	20,5	20

Bron: diverse Centraal Economische Plannen.

* in % van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ARBEIDSRECHT

- 1 Mevr. mr. M.J.E.H. Raetsen en prof. mr. J.J.M. van der Ven,
De Internationale Arbeidsorganisatie van 1919 tot 1979;
opmerkingen over toen en nu.
ISBN 90 14 02854 7
- 2 Prof. mr. M.C. Burkens, prof. dr. W. Driehuis en prof. dr.
J. van den Doel, Werkgelegenheid: recht of beleid?