

Zitting 1979-1980

15 048

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 24 april 1980

De verhouding tot het sociale grondrecht van artikel 1.18, tweede lid

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de P. v.d. A. in hetgeen in de memorie van antwoord is gesteld plus de nota van wijzigingen aanleiding zagen in beginsel in te stemmen met het onderhavige wetsontwerp. Zij wensten echter, zeker na de nota van wijzigingen, alsnog een uitspraak onzerzijds over de verhouding tussen de artikelen 1.18, tweede lid en 5.2.10. In antwoord op de vragen die deze leden in dit verband stellen merken wij het volgende op.

Ook het door middel van de nota van wijzigingen uitgebreide artikel 5.2.10 beschouwen wij als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.18, tweede lid. Met «*lex specialis*» beogen wij evenwel niet aan te geven dat artikel 5.2.10 voorschriften bevat die in inhoudelijk opzicht wezenlijk afwijken van artikel 1.18, tweede lid. Wij bedoelen slechts aan te geven dat artikel 5.2.10 een afzonderlijke bepaling voor een bijzondere groep geeft. Zo bezien is artikel 5.2.10 derhalve een *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.18, tweede lid en zijn tegelijk beide bepalingen als gelijkwaardig voor twee verschillende groepen te beschouwen. Het sociale grondrecht dat voor werknemers in het algemeen in artikel 1.18, tweede lid, is neergelegd, is dus voor ambtenaren in artikel 5.2.10 verwoord. Het feit dat artikel 5.2.10 een sociaal grondrecht betreft betekent naar ons oordeel echter niet dat deze bepaling per se in het toekomstige eerste hoofdstuk van de Grondwet thuishoort. Het artikel houdt meer in; de overwegingen die leiden tot opnemng van een afzonderlijk artikel betreffende het overheidsperoneel, in het bijzonder het belangrijke aandeel van de ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak achten wij van een zodanige betekenis dat opnemng in het hoofdstuk inzake wetgeving en bestuur de voorkeur verdient.

Van de instemming van de leden van de C.D.A.-fractie met de nota van wijzigingen hebben wij met genoegen kennisgenomen.

De leden van de fractie van D'66 waren eveneens van mening dat de voorgestelde wijziging in de formulering van artikel 5.2.10 een verbetering inhield ten opzichte van het eerste voorstel. Voorshands waren zij echter nog niet overtuigd van de behoefte aan een bepaling als artikel 5.2.10. Indien de vraag of ook in de toekomst de eenzijdigheid als het wezenlijke onderscheid

in de rechtspositie tussen ambtenaren en niet-ambtenaren, per se dient te worden gehandhaafd ontkennend zou worden beantwoord, zou er, zo meenden de D'66-fractieleden, in het geheel geen reden zijn een bepaling op te nemen.

In de memorie van antwoord (blz. 3 en 4) is gesteld dat artikel 5.2.10 vaststelling van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren bij c.a.o., mits daaraan enige regeling bij formele wet ten grondslag ligt, niet uitsluit. Aan een dergelijke wijze van vaststelling hebben wij thans geen behoefte. Evenmin echter hebben wij nu een oordeel over wat op lange(re) termijn wenselijk zou zijn. De eenzijdigheid van de ambtenaarsverhouding hebben wij dan ook niet als argument voor opnemng van artikel 5.2.10 genoemd. De overwegingen die tot het voorstellen van deze bepaling hebben geleid zijn van een andere, meer fundamentele betekenis. Zij betreffen niet de verschillen in rechtspositie, die feitelijk bestaan of hoe dan ook zouden moeten bestaan tussen overheids-personeel en particuliere werknemers, maar de bijzondere betekenis van de ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak en het feit dat hun werkgeefster, de overheid, tevens hoedster is van het algemeen belang.

De leden van de D'66-fractie vroegen of een aantal door hen genoemde groepen onder artikel 5.2.10, onder artikel 1.18, tweede lid of onder beide bepalingen valt. Geen enkele groep zal naar wij menen onder beide bepalingen vallen gezien het hiervoor reeds vermelde «lex specialis-karakter» van artikel 5.2.10. Overigens zal het antwoord op de vraag afhangen van het ambtenaarsbegrip dat de wetgever bij de uitvoering van artikel 5.2.10 zal bepalen. Indien hij zich daarbij door de Ambtenarenwet 1929 zal laten leiden, zal personeel van het bijzonder onderwijs en van bijzondere instellingen van hoger onderwijs niet als ambtenaar worden beschouwd. Voorts zou dan worden bepaald dat de wet niet van toepassing is op personeel van PBO-organen en van sociale-verzekeringsinstellingen uitgezonderd ambtenaren werkzaam bij de Sociale Verzekeringsbank en bij de Raden van Arbeid (vl. artikel 2, eerste lid, onder e-i van de Ambtenarenwet 1929).

Ambtenaren niet bij het Rijk

Over dit onderwerp zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt door de leden van de fracties van de P.v.d.A., van het C.D.A. en van D'66. Om praktische redenen gaan wij op de bijdragen van de leden van deze fracties in in een andere volgorde dan waarin zij in het eindverslag zijn opgenomen.

De leden van de D'66-fractie zouden graag een nadere argumentatie ontvangen op het punt van de ruimte die het wetsontwerp voor lagere overheden laat om zelf de rechtspositie van hun ambtenaren te regelen. Uit het gebruik van de term «delegeren» aan lagere overheden leidden zij af dat de gedachte voorop staat dat de centrale overheid in principe de rechtspositie regelt van ambtenaren die niet bij het Rijk werken.

Naar onze mening is hier sprake van enig misverstand. Toen wij in de memorie van antwoord erop wezen dat door de mogelijkheid van delegatie alle ruimte voor eigen bevoegdheden aan de lagere overheden wordt geboden, beoogden wij geenszins aan te geven dat die ruimte steeds slechts zou bestaan binnen door de centrale overheid te trekken, vrij enge grenzen, dat zij niet meer zou inhouden dan een uitwerking van van rijkswege aangegeven hoofdlijnen. Onze bedoeling was integendeel te benadrukken dat de wet die artikel 5.2.10 vereist een zelfde ruimte kan laten als de Ambtenarenwet 1929 thans doet. In deze wet is, zoals bekend, voor een vorm van delegatie gekozen die de lagere overheden in beginsel een zeer grote vrijheid laat: de formele wetgever heeft volstaan met de opdracht omtrent de in artikel 125, eerste lid, genoemde onderwerpen voorschriften te geven – binnen het kader van het door artikel 126 geregelde toezicht van de Kroon – en daarbij slechts het voorbehoud gemaakt dat deze onderwerpen niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achten hun in het voorlopig verslag gestelde vraag in hoeverre de provinciën en gemeenten nu autonome bevoegdheden hebben, door verwijzingen naar de artikelen 125 en 126 van de Ambtenarenwet 1929 onvoldoende beantwoord; zij doelden met hun vraag niet op de formele maar op de materiële invulling. De genoemde leden zullen er begrip voor hebben dat hier niet tot in details kan worden weergegeven hoe groot de vrijheid van de provinciën en gemeenten ter zake van de regeling van de rechtspositie van hun ambtenaren feitelijk is. Wel kunnen wij enige hoofdlijnen en uitgangspunten vermelden. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat provinciën en gemeenten de bevoegdheid bezitten om verordeningen vast te stellen inzake de in artikel 125, eerste lid, genoemde onderwerpen. Voorts is het van belang dat regeling bij of krachtens de wet van de in de zojuist genoemde bepaling vermelde onderwerpen (welke regeling, zoals gezegd, de verordenende bevoegdheid van de provinciën en gemeenten ter zake beperkt) slechts een betrekkelijk klein gedeelte daarvan bestrijkt; als voorbeeld van een dergelijke regeling kan de Algemene burgerlijke pensioenwet worden genoemd.

In hoeverre ten slotte de uitoefening van het in artikel 126 geregelde toezicht van de Kroon op de provinciën en gemeenten feitelijk de bedoelde vrijheid laat is uiteraard niet precies aan te geven. Wel kan worden gesteld dat in beginsel slechts wordt ingegrepen indien er sprake is van een inbreuk op het gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid dat voor al het overheidspersoneel wordt nagestreefd en dus op de rechtvaardigingsgronden ervan, te weten de behoefte aan een gelijkwaardige rechtspositie voor het overheidspersoneel en financieel-economische overwegingen. De term gelijkwaardig duidt erop dat een gecoördineerd beleid niet zonder meer identiek is aan een uniform beleid en dat op andere dan essentiële beleidsonderdelen aanpassingen aan plaatselijke of regionale omstandigheden mogelijk zijn.

Naar aanleiding van de ondersteuning door de leden van de C.D.A.-fractie van de gedachte om meer materieel ambtenarenrecht in de Ambtenarenwet op te nemen wijzen wij op het in voorbereiding zijnde ontwerp van Wet tot opnemng van bepalingen inzake grondrechten in die wet.

Het overleg

Van de opmerking die de leden van de C.D.A.-fractie over dit onderwerp maakten hebben wij met instemming kennisgenomen.

Artikel IV

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of wij alsnog een uitspraak aan de Raad van State wilden ontlokken over de vraag of de beweegreden van het onderhavige ontwerp van wet niet moet worden uitgebreid vanwege het voorgestelde vervallen van de eerste zin van artikel 72. Reeds in de memorie van antwoord hebben wij meegedeeld dat de raad tegen de voorgestelde procedure geen bezwaar heeft aangetekend.

Anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben wij daaruit niet afgeleid dat de Raad van State aan de gevolgde werkwijze in het geheel geen aandacht heeft besteed. Wij gaan er vanuit dat de raad bij de voorbereiding van zijn adviezen alle aspecten van de hem voorgelegde wetsvoorstellen in zijn beschouwingen betreft, ook die aspecten waarop in die adviezen uiteindelijk niet wordt ingegaan. Derhalve zien wij geen reden om de Raad van State alsnog een uitspraak over de genoemde vraag te ontlokken. De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie waarom het onderwerpelijke voorstel destijds door de Regering niet is gekoppeld aan wetsontwerp 14 226 is, zo menen wij, reeds in de memorie van toelichting beantwoord, waar het volgende werd opgemerkt:

«Te verdedigen zou zijn, de genoemde bepalingen, die niet de ambtelijke rechtspositie betreffen, te doen vervallen bij de in de Grondwet op te nemen bepalingen betreffende de begroting en de rekening. Het verband daarmede is echter niet zodanig, dat de onderhavige bepalingen beslist daarbij moeten worden ingetrokken. De eerste zin van artikel 72 staat bovendien in hetzelfde lid als de bepaling dat de Koning de bezoldiging regelt.»

Hetgeen ter zake van koppeling aan het wetsontwerp 14 226 (begroting) is gesteld geldt a fortiori voor koppeling aan het wetsontwerp 15 468 (monetaire bepalingen). Het behoeft naar onze mening geen toelichting dat de samenhang van de eerste zinsnede van artikel 72 met de grondwettelijke bepalingen inzake de munt aanzienlijk minder nauw is dan met de bepalingen betreffende de begroting en de rekening. Wij menen niet dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel waar het het vervallen van de eerste zin van artikel 72 betreft, is geschaad door de koppeling aan de overige onderdelen van het ontwerp 15 048. Ook de vraag van de leden van de P. v.d. A.-fractie of het bij voorbeeld niet voor de hand gelegen had om naar aanleiding van dit voorstel van gedachten te wisselen over de respectieve verantwoordelijkheid van Regering en parlement voor verschijnselen als financieringsstekort, onderuitputting en voor het leningsbeleid, beantwoorden wij *ontkennend*. Tot *gedachtenwisseling* tussen Regering en parlement over de zojuist genoemde onderwerpen bestaat, zo menen wij, bovendien toch voldoende gelegenheid in ander verband.

De reden waarom de Minister van Financiën dit wetsontwerp betreffende «het opperbestuur van de algemene geldmiddelen» niet heeft mede-ondertekend – de leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hiernaar – is gelegen in het feit dat het vervallen van de eerste zin van artikel 72 slechts een beperkt onderdeel van het gehele ontwerp uitmaakt. Bovendien gaat het bij dit onderdeel uitsluitend om het doen vervallen van een bepaling die, zoals reeds in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is uiteengezet, in de opzet van de nieuwe Grondwet geen zelfstandige betekenis meer zal hebben.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken a.i.,
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel