

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. 7

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1977–1978 en 1978–1979

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 februari 1980

Inleiding

Wij menen uit het voorlopig verslag te mogen afleiden dat de doelstelling van dit wetsontwerp om een einde te maken aan de weinig bevredigend te achten huidige grondwettelijke situatie, waarin rechtspositionele voorschriften met betrekking tot de ambtenaren zijn ondergebracht in een artikel dat overigens over het beheer van de algemene geldmiddelen gaat, op zich zelf de instemming heeft van vele fracties in het voorlopig verslag aan het woord.

Ook het voorstel het onderscheid in de bestaande Grondwet tussen burgerlijke en militaire ambtenaren te doen verdwijnen ontr.oet instemming, evenals het voorstel om de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer met het oog op de onafhankelijke plaats die zij in ons staatsbestel innemen apart in de daarvoor aangewezen hoofdstukken van de nieuwe Grondwet te regelen.

Tot onze voldoening konden de leden van de fractie van de V.V.D. volledig met het wetsontwerp instemmen. Met name onderschreven zij de wenselijkheid in de Grondwet een apart artikel te wijden aan de rechtspositie van de ambtenaren. Ook de leden van de C.P.N.-fractie en van de fractie van het G.P.V. gaven uitdrukkelijk blijk van hun instemming met het voorgestelde «ambtenarenartikel». Uit het feit dat de leden van de fractie van het C.D.A. zich in het voorlopig verslag hebben bepaald tot het stellen van vragen op, overigens belangrijke, deelaspecten van het voorgestelde wetsontwerp, menen wij voorshands te mogen afleiden dat ook deze fractie in beginsel akkoord gaat met ons voorstel in de nieuwe Grondwet een speciaal artikel aan de rechtspositie der ambtenaren te wijden.

Hoewel de leden van de P.v.d.A.-fractie in het wetsontwerp aspecten onderkennen die als een verbetering ten opzichte van het voorstel van de staatscommissie-Cals/Donner moeten worden beschouwd – zo bij voorbeeld het voorstellen van regeling bij de wet – is in de reactie van deze fractie op onze voorstellen toch overwegend de vraag of, naast de algemene waarborgen die de herziene Grondwet in artikel 1.18, tweede lid, biedt voor alle werknemers, een lex specialis voor ambtenaren noodzakelijk is. Naar de mening van de leden hier aan het woord hebben wij deze noodzaak onvoldoende geadstrueerd.

Ook de leden van de fractie van D'66 en van de P.P.R.-fractie achtten blijkens het voorlopig verslag deze noodzaak nog niet geheel aangetoond. In het vervolg van deze memorie gaan wij eerst op de hier opgeworpen kernvraag nader in.

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

Het belangrijkste punt waarop nader duidelijkheid moet worden verschaft bij het ontworpen ambtenarenartikel betreft de verhouding tot artikel 1.18, tweede lid. Dit artikel, dat een algemene strekking heeft, zou zonder meer toepasselijk zijn op de rechtspositie van de ambtenaren, indien geen speciale grondwettelijke bepaling daaromtrent zou worden gegeven. Zoals in de memorie van toelichting staat vermeld, is een punt van overweging geweest of het aanbeveling zou verdienen de bestaande grondwettelijke bepalingen inzake ambtenaren geheel te doen vervallen en ook voor de ambtelijke rechtspositie te volstaan met het in het tweede lid van artikel 1.18 bepaalde. De argumenten die ertoe geleid hebben dat dit voor ons een punt van overweging is geweest, vinden wij ook terug in beschouwingen in het voorlopig verslag van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en de P.P.R.

Ook wij waren ons ervan bewust dat de omvang van het ambtelijk apparaat sterk is toegenomen en dat de aard van de werkzaamheden die bij de overheid verricht worden vaak niet verschilt van die in het particuliere bedrijfsleven. Toch hebben wij gemeend dat deze omstandigheden niet wegemen dat in essentie verschil tussen werknemers in openbare dienst en werknemers in de particuliere sector is blijven bestaan. Dat verschil zien wij in de omstandigheid dat de overheid niet alleen werkgeefster is, maar tevens hoedster van het algemeen belang. Deze dubbele hoedanigheid zal in de relatie tot het overheidsperoneel bijzondere eisen blijven stellen.

In het voorlopig verslag kwamen wij de belangrijkste aspecten hiervan tegen. Voor wat betreft de eisen die de overheid aan het overheidsperoneel mag stellen, denken wij dan aan de bijdrage van de G.P.V.-fractie, die met ons van opvatting is dat de publieke taak bijzondere eisen aan ambtenaren stelt. Wij zijn – ook de inbreng van de leden van de V.V.D.-fractie wijst in die richting – ervan overtuigd dat de publieke taak bijzondere eisen zal blijven stellen, ook al zullen door de uitbreiding van het ambtelijk apparaat en door de vervaging van het onderscheid tussen typische overheidswerkzaamheden en typische private werkzaamheden die eisen niet in dezelfde mate voor het gehele overheidsperoneel gelden. Wij zien in die verschillen echter geen reden om de zaak als het ware om te keren en iedere bijzondere positie van het overheidsperoneel te ontkennen. Wel achten wij het aannemelijk dat die verschillen in de nadere regeling van de rechtspositie tot uiting zullen komen.

Een ander belangrijk aspect dat wij in het voorlopig verslag (blz. 6, eerste volle alinea) tegenkwamen, betreft de omstandigheid dat bij de regeling van de rechtspositie van het overheidsperoneel factoren een rol spelen die bij de regeling van de rechtspositie van particuliere werknemers niet in het geding zijn. Wij wijzen hier met name op de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever. Een verantwoordelijkheid die in het voorlopig verslag door de leden van de P.v.d.A.-fractie wordt onderstreept. Hier staat tegenover dat het overheidsperoneel van zijn kant mag verwachten dat de regeling van zijn rechtspositie met waarborgen omkleed is. De leden van de fractie van D'66 en die van de C.P.N.-fractie wijzen terecht op dit belangrijke aspect. Het is met name toch dit aspect dat in het verleden tot de totstandkoming van de Ambtenarenwet 1929 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 geleid heeft.

Hetgeen wij hierboven betoogden, werd in de memorie van toelichting weergegeven met de motivering,

«dat de noodzaak van de aanwezigheid van een ambtelijke dienst en het belangrijke aandeel van ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak een speciale grondwettelijke bepaling omtrent de rechtspositie van ambtenaren rechtvaardigt».

Het zal na hetgeen hierboven betoogd werd duidelijk zijn dat wij de stelling van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat deze motivering niet veel meer zou zijn dan een *petitio principii* menen te moeten ontkennen.

Deze motivering is weliswaar kort maar daarmee niet zonder inhoud van betekenis. De essentie is toch immers dat de noodzaak van de aanwezigheid van een ambtelijke dienst, waardoor de overheid tegelijk als werkgeefster optreedt, en het aandeel van de ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak de voornaamste criteria waren en nog steeds zijn voor het erkennen van een principieel onderscheid tussen ambtenaren en particuliere werknemers. Het is dit onderscheid met zijn hierboven weergegeven aspecten dat naar ons oordeel ten onrechte uit de Grondwet zou verdwijnen indien de ambtelijke rechtspositie geheel onder de strekking van artikel 1.18, tweede lid, zou worden gebracht. Daarmee is naar ons oordeel de noodzaak van opnemng van een speciaal ambtenarenartikel in de nieuwe Grondwet gegeven. Hiermee hebben wij overigens, zoals wij hieronder nog nader zullen aangeven, geen keuze gedaan over de bepaling van het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding.

Wij wijzen in het licht van het voorgaande de conclusie af die de genoemde fractieleden, blijkens het gebruik in de memorie van toelichting van het woord «rechtvaardigt», voor mogelijk houden dat wij bij ons voorstel op zoek zijn geweest naar een rechtvaardiging om een niet noodzakelijke bepaling te handhaven. Dit is geenszins het geval. Zoals uit de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting blijkt, hebben wij bij de voorbereiding van dit wetsontwerp gezien wat er in het kader van een algehele herziening van de Grondwet met de over de artikelen 72 en 68 van de Grondwet verspreide voorschriften inzake ambtenaren diende te geschieden. In het voetspoor van het advies van de staatscommissie-Cals/Donner kwamen wij daarbij tot de conclusie dat deze voorschriften niet moesten worden gehandhaafd omdat zij als verouderd en daarbij als onvolledig moesten worden beschouwd. Zoals hierboven reeds werd vermeld, is toen allereerst een punt van overweging geweest of het aanbeveling zou verdienen de bestaande grondwettelijke bepalingen inzake ambtenaren geheel te doen vervallen en ook voor de ambtelijke rechtspositie te volstaan met het in het tweede lid van artikel 1.18 bepaalde.

Eveneens hierboven werd reeds uiteengezet waarom wij die vraag ontkennend hebben beantwoord. Daarmee ontstond de noodzaak de artikelen 72 en 68 van de Grondwet door modernere bepalingen te vervangen. Aan de aldus geconstateerde behoefte aan modernisering van de bestaande Grondwet op het stuk van de ambtenaren konden wij voldoen door vervanging van de bestaande artikelen door een eenvoudige bepaling dat de wet de rechtspositie van de ambtenaren regelt.

Wij veroorloven ons in dit verband er nog eens op te wijzen dat hierdoor het grondwettelijke onderscheid tussen militaire en burgerlijke ambtenaren komt te vervallen. Verder wordt grondwettelijk gewaarborgd dat niet alleen de bezoldiging van de rijksambtenaren, maar de gehele rechtspositie van alle ambtenaren wettelijke regelingen tot grondslag zal hebben. Tevens neemt de voorgestelde bepaling de onzekerheid weg omtrent de vraag, die onder de huidige Grondwet is gesteld, of de wetgever zich mag inlaten met de regeling van de ambtelijke bezoldiging.

Uit het vorenstaande moge tevens blijken dat bij ons niet de wens heeft voorgezeten om, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie als mogelijk veronderstellen, met enige aparte vermelding van het bestaan van ambtenaren de indruk te vermijden dat de Regering een privaatrechtelijke regeling van de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar werknemers nastreeft. Ook hebben wij niet de mogelijkheid van eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden willen accentueren.

Het ambtenarenartikel is ontworpen om in deze materie een wenselijke sanering en modernisering van de huidige Grondwet te bereiken. Daarbij rees uiteraard wel de vraag of de nieuwe Grondwet een keuze zou moeten maken ten aanzien van de vraag, in hoeverre de rechtspositie van de ambtenaren

eenzijdig door de overheid in regelen van publiek recht dient te worden vastgesteld, dan wel in hoeverre een privaatrechtelijke regeling van de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar werknemers aanbeveling verdient. In het voetspoor van de staatscommissie hebben wij deze vraag ontkenkend beantwoord. Niet alleen in paragraaf 2 van de memorie van toelichting maar ook in de tekst van artikel 5.2.10 hebben wij door het bezigen van de term «de wet regelt» dit standpunt tot uiting gebracht. De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen op een passage in de memorie van toelichting, waarin wordt gesteld dat «een regeling van onderdelen van de rechtspositie bij c.a.o. door het voorgestelde artikel niet wordt uitgesloten», zodat kennelijk naar het oordeel van deze leden het regelen van de gehele rechtspositie bij c.a.o. wel is uitgesloten. Of moet men, vroegen de leden hier aan het woord, hier lezen dat ambtenaren evenmin als werknemers – niet in dienst van de overheid – ooit hun gehele rechtspositie bij c.a.o. kunnen regelen zonder wettelijke beperkingen.

Hierbij tekenen wij aan dat met de bedoelde passages in de memorie van toelichting niet is beoogd artikel 5.2.10 zo te interpreteren dat dit artikel alleen een regeling van onderdelen van de rechtspositie bij c.a.o. mogelijk maakt. Wel dat, in welke mate ook eventueel vaststelling van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren bij c.a.o. zou plaatsvinden, hieraan volgens de voorgestelde grondwetsbepaling steeds enige regeling bij formele wet ten grondslag zal moeten liggen. Overigens achten wij het ook bij een ontwikkeling in de richting van een c.a.o. onwaarschijnlijk, dat de rechtspositie van de ambtenaren daarbij geheel zou kunnen worden geregeld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie signaleerden in de opzet van het door ons voorgestelde artikel een ongerijmdheid. Deze ongerijmdheid zou hierin bestaan dat artikel 5.2.10 door ons is aangeduid als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.18, tweede lid. Daar echter dat laatste artikel uitdrukkelijk wettelijke regeling inzake bescherming bij de arbeid en inzake medezeggenschap voorschrijft en artikel 5.2.10 dit niet doet, terwijl wettelijke regelingen betreffende deze onderwerpen daarop moeten worden gebaseerd en niet op artikel 1.18, tweede lid, zou eerder, aldus de leden hier aan het woord, artikel 5.2.10 als *lex generalis* moeten worden beschouwd.

In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat wij het niet nodig achtten in artikel 5.2.10 in het spoor van artikel 1.18, tweede lid, twee elementen van de rechtspositie, nl. de bescherming bij het verrichten van arbeid en de medezeggenschap, door een aparte vermelding te accentueren. Uit het karakter van *lex specialis* van artikel 5.2.10, zo stelden wij, volgt dat indien ten aanzien (van groepen) van ambtenaren regelen worden gesteld omtrent vorengenoemde elementen van de rechtspositie, deze regelen moeten worden gebaseerd op artikel 5.2.10 en niet op artikel 1.18, tweede lid.

Hoewel wij niet inzien dat in deze constructie een ongerijmdheid zou schuilen, erkennen wij dat aldus artikel 5.2.10 met betrekking tot de regeling van de onderhavige elementen van de rechtspositie een minder dwingende basis biedt dan in artikel 1.18, tweede lid, is vervat.

Bij nadere overweging hebben wij er geen bezwaar tegen in artikel 5.2.10, evenals in artikel 1.18, tweede lid, het geval is, de bescherming bij het verrichten van arbeid en de medezeggenschap met zoveel woorden te vermelden. Hierin voorziet de bijgaande nota van wijzigingen. Aldus wordt in de Grondwet uitdrukkelijk vermeld dat ook voor de ambtenaren wettelijke regelingen omtrent de bescherming bij het verrichten van arbeid en omtrent medezeggenschap zullen worden gesteld.

Hierbij wijzen wij erop dat ook thans reeds wettelijke voorschriften betreffende de bescherming bij de arbeid en de medezeggenschap bestaan. Het ligt in het voornemen van de Regering deze regelingen in de toekomst verder uit te bouwen. In dit verband kan bij voorbeeld worden gewezen op de in voorbereiding zijnde Arbeidsomstandighedenwet. Ook kan worden genoemd een nadere wettelijke regeling van de dienstcommissies die naar aanleiding van een desbetreffende motie-Nypels is toegezegd. Artikel 5.2.10

geeft daarbij de waarborg dat regelingen als hierbedoeld hun basis zullen hebben in de wet in formele zin. Bij het treffen van regelingen zal de wetgever de factoren in acht nemen die inherent zijn aan de bijzondere positie van de overheid. Dit geldt met name bij de regeling van de medezeggenschap van ambtenaren. Zo lijkt voor een regeling van medezeggenschap het voorbehoud nodig dat deze niet een medebeslissingsrecht ten aanzien van het bestuursbeleid kan betreffen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie, hoe het standpunt van de Regering, dat ook aan ambtenaren in beginsel het stakingsrecht toekomt zich verhoudt met het *lex specialis*-karakter van artikel 5.2.10 wijzen wij erop, dat in artikel 1.18, tweede lid, het stakingsrecht niet is vermeld. Van een *lex generalis* met daarbij een *lex specialis* is hier daarom geen sprake.

In het vorenstaande hebben de opmerkingen, ter zake gemaakt door de leden van de verschillende fracties, beantwoording gevonden. Nog nadere aandacht behoeft de vraag van de leden van de fractie van D'66, hoe in dit kader de positie van de bij de overheid in dienst zijnde arbeidscontractanten moet worden gezien. Vooreerst wijzen wij hierbij erop dat het wetsontwerp het aan de formele wetgever overlaat aan het begrip ambtenaren nader inhoud te geven. De wetgever kan, zo merkten wij in de memorie van toelichting op, dit begrip ruim opvatten, waardoor ook de arbeidscontractanten daaronder kunnen worden begrepen. Verder is in dit verband van belang dat naar geldend recht er geen verschil is tussen ambtenaren en arbeidscontractanten in deze zin, dat ook voor de laatstgenoemde categorie de rechtspositie door de overheid wordt vastgesteld.

Ambtenaren niet bij het Rijk

Met genoegen noteerden wij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie ons voorstel een verbetering achtten ten opzichte van dat van de staatscommissie, omdat hierin geen beperking tot rijksambtenaren is gehandhaafd. Wel stelden zij een aantal vragen, waarop wij hieronder nog zullen ingaan. Eerst willen wij echter stilstaan bij die vragen, die het door ons gekozen uitgangspunt aan de orde stellen. Zo stelt de G.P.V.-fractie de vraag, welke rechtsgrond wij menen te kunnen aanvoeren voor ons voorstel om de wettelijke regeling van de rechtspositie te laten gelden voor alle ambtenaren, dus niet alleen voor hen die uit 's Rijks kas bezoldigd worden. Die rechtsgrond is dat de hierboven weergegeven argumentatie, waarom een aparte vermelding van ambtenaren in de Grondwet noodzakelijk is, zowel voor rijksambtenaren als voor ambtenaren bij andere publiekrechtelijke lichamen opgaat. Daarom achten wij het wenselijk dat voor alle ambtenaren grondwettelijk gewaarborgd is dat hun rechtspositie op de wet berust. Zou artikel 5.2.10 niet ook de ambtenaren bij andere publiekrechtelijke lichamen dan het Rijk betreffen, dan zou dat ertoe leiden dat alleen de rijksambtenaren niet, maar de overige ambtenaren wel onder artikel 1.18, tweede lid, zouden vallen. Dat zou naar ons oordeel niet een logische constructie zijn, waardoor grondwettelijk niet tot uitdrukking zou worden gebracht dat ook voor de andere publiekrechtelijke lichamen geldt dat de publieke taak van de overheid bij de regeling van de rechtspositie in acht moet worden genomen.

De hierboven beantwoorde vraag van de G.P.V.-fractie lijkt te zijn ingegeven door een beduchtheid dat van ons voorstel op het gebied van de rechtspositie van het overheidspersoneel een toenemende centralisering het gevolg zal zijn.

Ook in de bijdragen van de fracties van C.D.A., D'66 en C.P.N. treffen wij die beduchtheid aan. Wij menen dat het voorgestelde ambtenarenartikel tot een beduchtheid in dat opzicht niet behoeft te leiden. Wellicht ten overvloede beklemtonen wij hierbij dat het voorgestelde artikel geenszins dwingt tot een gedetailleerde regeling in de wet in formele zin van de rechtspositie van het gehele overheidspersoneel. Het artikel schrijft slechts voor dat de rechts-

positie van alle ambtenaren een wettelijke grondslag moet hebben. Het spreekt zich niet uit over de mate, waarin de rechtspositie van alle ambtenaren in één wet geregeld zou moeten worden. Het voorgestelde artikel laat dat over aan de wetgever.

De wetgever is op grond van het voorgestelde ambtenarenartikel niet verplicht in de bestaande wetgeving op dit punt verandering te brengen. De bestaande wetgeving op het gebied van de ambtelijke rechtspositie, als vervat in de Ambtenarenwet 1929, in op die wet steunende a.m.v.b.'s andere lagere rijksregelingen en gemeentelijke en provinciale verordeningen, kan namelijk worden geacht te passen in het nieuwe grondwettelijke voorschrift. De decentralisatiegedachte wordt door dit wetsontwerp dan ook geenszins aangetaast. Door de mogelijkheid van delegatie wordt voor de eigen bevoegdheden van die lagere overheden alle ruimte geboden.

Op de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. in hoeverre de provinciën en gemeenten nu autonome bevoegdheden hebben om de ambtelijke rechtspositie binnen de wettelijke grenzen te wijzigen wijzen wij erop dat ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 het bevoegd gezag van provinciën en gemeenten eigen bevoegdheden ter zake heeft. Een en ander onder het voorbehoud van genoemd artikel 125, dat de onderwerpen, in dat artikel genoemd, niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld en binnen het kader van het door artikel 126 van de Ambtenarenwet 1929 geregelde toezicht van de Kroon.

Het gestelde in de memorie van toelichting waar de leden van de fractie van de P.v.d.A. op doelen in de laatste zin van de eerste alinea van het onderhavige onderdeel van het voorlopig verslag, betreft, naar wij aannemen, paragraaf 4. In deze paragraaf ligt geen commentaar besloten op het advies van de Raad van State, die in artikel 5.2.10 geen onaanvaardbare aantasting van de lagere publiekrechtelijke lichamen zag. Hierbij wijzen wij erop dat de hier ter zake zijnde passages reeds stonden in de versie van de memorie van toelichting die aan de Raad van State werd voorgelegd.

Naar aanleiding van een vraag ter zake van de G.P.V.-fractie merken wij verder op dat uit het voorgestelde grondwetsartikel ook niet de noodzaak voortvloeit het toezicht, als vervat in artikel 126 van de Ambtenarenwet 1929, na het tot stand komen van de onderhavige grondwetsherziening te wijzigen.

Dit toezicht moet op eigen merites worden gezien, waarbij wij niet mogen nalaten op te merken dat, indien dit in de praktijk niet zou voldoen, ook onder de huidige Grondwet wijziging daarvan mogelijk is. Op dit punt brengt artikel 5.2.10 geen verandering. Wij menen dan ook niet dat artikel 5.2.10 het gemakkelijker zou maken om afwijkende rechtspositionele regelingen bij lagere publiekrechtelijke lichamen tegen te gaan, dit naar aanleiding van een vraag vanuit de C.D.A.-fractie en mede van opmerkingen van de zijde van de fracties van D'66 en van de C.P.N.

In welke gevallen bij toekomstige wetgeving zal worden gedelegeerd aan provinciën en gemeenten kunnen wij thans nog niet aangeven omdat de gedachte om meer materieel ambtenarenrecht op te nemen in de Ambtenarenwet nog vrijwel niet geconcretiseerd is, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie elders terecht opmerkten.

Zoals wij bij verschillende gelegenheden te kennen hebben gegeven is het daarbij geenszins onze bedoeling te raken aan reële en zinvolle eigen bevoegdheden van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Artikel 7.2, dat door de leden van de fractie van D'66 wordt aangevoerd, zal daarbij zeker de aandacht moeten hebben. Formeel zal het hierbij onder vigeur van de nieuwe grondwetsbepalingen gaan om de bevoegdheid, neergelegd in artikel 7.2, tweede lid.

Het overleg

Van de voorkeur van de leden van de P.v.d.A.-fractie voor ons voorstel boven dat van de staatscommissie omdat in het wetsontwerp het accent is gelegd op regeling bij de wet namen wij met genoegen kennis. Wij zijn het ove-

rigens niet met deze leden eens dat het voorstel ambitieus is omdat de plannen voor een materiële ambtenarenwet nog niet zijn geconcretiseerd. Dit zou misschien het geval zijn indien het voorgestelde artikel 5.2.10 tot de totstandkoming van een dergelijke wet zou dwingen. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben gesteld, dwingt de tekst er niet toe het gehele ambtenarenrecht of de grondslag daarvan in één wet te regelen. Ook mag in het artikel geen bedoeling tot institutionalisering van het trendsysteem worden gezien.

Evenmin dwingt het voorgestelde artikel tot een andere regeling van het overleg. De vraag of er aanleiding bestaat het overleg anders te regelen zouden wij dan ook op eigen merites los van dit voorstel willen beoordelen. Overigens sluiten wij ons zoals wij hierboven reeds te kennen gaven geheel aan bij de mening van de P.v.d.A.-fractie dat de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever daarbij steeds in acht zal moeten worden genomen.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag of door de vervanging van het huidige toezicht achteraf van de wetgever door een sterke invloed vooraf op de uitwerking van de materiële wetten, niet het overleg met de ambtenarenbonden wordt uitgehold.

Wij zouden hierop allereerst willen antwoorden dat het voorgestelde artikel op zich niet behoeft te leiden tot een verandering van het huidige toezicht. Maar ook indien op basis van toekomstige wetgeving de situatie zich zou voordoen als omschreven in de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, dan nog behoeft naar ons oordeel een uitholling van het overleg met de ambtenarenbonden niet te worden gevreesd. De term «de wet regelt» wil immers geenszins zeggen dat, indien de wetgever een sterkere bemoeienis zou gaan krijgen met de inhoud van de materiële rechtspositie, daarover vooraf geen overleg met de ambtenarenbonden gevoerd zou behoeven te worden. Ook onder vigeur van een nieuw artikel 5.2.10 zullen wettelijke regelingen betreffende de rechtspositie der ambtenaren niet dan na overleg met de vakorganisaties der ambtenaren tot stand komen. Wij menen hiermee ook de vraag van D'66 te hebben beantwoord.

In antwoord op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie welke argumenten de ambtenarenorganisaties hebben aangevoerd om respectievelijk niet afwijzend te staan tegenover, zich neer te leggen bij en de voorkeur te geven aan een andere tekst dan het voorgestelde artikel, geven wij hier in hoofdzaak de in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken ingenomen standpunten weer.

De Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP), de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel (CCOOP) en het Ambtenarencentrum stonden niet afwijzend tegenover het voorgestelde artikel op grond van de in de memorie van toelichting daarvoor aangevoerde argumenten. De CCOOP en het Ambtenarencentrum gaven wel blijk van enige bezorgdheid over een mogelijk centraliserende werking die in hun ogen van het ontwerp zou kunnen uitgaan. Zij wensten de ontwikkelingen verder kritisch te volgen. ACOP nam afstand van het ontwerp voor zover daar een voorkeur voor de eenzijdig door de overheid vast te stellen ambtelijke rechtspositie uit zou kunnen worden afgeleid.

De Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid en Onderwijs (CMHA) legde zich node neer bij ons voorstel; men had in het ambtenarenartikel met het oog op de rechtszekerheid liever een opsomming gezien van die onderdelen van de rechtspositie die in ieder geval bij de wet zouden moeten worden geregeld.

De R.K. Centrale (RKCOP) was tegen het voorstel, omdat deze centrale het bezwaarlijk achtte dat aan de wetgever de opdracht wordt gegeven om de rechtspositie van de ambtenaren te regelen.

Het toezicht achteraf van de wetgever zou worden vervangen door een sterke invloed vooraf op de uitwerking van de materiële wetten, hetgeen uitholling van het overleg tot gevolg zou kunnen hebben. Ook achtte de

RKCOP het een bezwaar dat de opdracht tot wettelijke regeling betrekking heeft op de rechtspositie van het gehele overheidspersoneel omdat zulks een aantasting zou inhouden van de autonomie van de lagere organen. De voorkeur van deze centrale ging uit naar het voorstel van de Staatscommissie-Cals/Donner.

Het Centraal Georganiseerd Overleg Militairen stond niet afwijzend tegenover het wetsontwerp, maar beklemtoonde wel de noodzaak van voorafgaand overleg met de ambtenarenorganisaties bij het treffen van wettelijke regelingen ten aanzien van de ambtelijke rechtspositie.

Artikel A 5.2.10

In hoeverre de afzonderlijke betekenis van het reglement van de buitenlandse dienst zal worden beïnvloed door de te verwachten integratie op het Departement van Buitenlandse Zaken is thans nog niet te overzien. In ieder geval zal het bedoelde reglement volgens artikel 5.2.10 een wettelijke grondslag moeten krijgen. Zolang deze wet er nog niet is, zal artikel A 5.2.10 een functie hebben. De integratie op zich staat daarbuiten.

Artikel IV

De leden van de P.v.d.A.-fractie verbaasden zich erover dat het vervallen van de eerste zin van het eerste lid van artikel 72 wordt gebracht onder de beweegreden «dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren». Zij vroegen een aparte toelichting. Zoals wij in de memorie van toelichting reeds uiteenzetten, zou het te verdedigen zijn geweest, de bedoelde bepaling (de Koning heeft het opperbestuur van de algemene geldmiddelen) 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 bepaling beslist daarbij zou moeten worden betrokken. Daar de eerste zin van artikel 72 in hetzelfde lid staat als de bepaling dat de Koning de bezoldiging regelt, hebben wij het het meest praktisch geacht om beide bepalingen bij dit wetsontwerp te laten vervallen. Daarbij was het naar ons oordeel niet noodzakelijk een en ander ook nog in de considerans van het wetsontwerp tot uitdrukking te brengen. Tegen deze procedure heeft de Raad van State geen bezwaar aangetekend. Het voorstel op dit punt was overigens inhoudelijk ook niet ongemotiveerd. Wij hebben er in de memorie van toelichting op gewezen dat in de opzet van de nieuwe Grondwet de bepaling geen zelfstandige betekenis meer heeft. In deze opzet zijn bepalingen als de onderhavige, waarin een specifieke bevoegdheid van de Koning is vervat, overbodig te achten naast de algemene grondwettelijke regeling inzake de Regering en de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel