

Zitting 1977–1978

15 048

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

Nr. 4

### **BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Bijlage 1 Advies Raad van State**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 december 1976

Bij Kabinetsmissive van 27 oktober 1976, nr. 88, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren.

De Raad van State deelt het oordeel van Uw ministers, dat een speciale grondwettelijke bepaling omtrent de rechtstoestand van de ambtenaren – naast het voorgestelde tweede lid van artikel 1.18 – gerechtvaardigd is. Ingestemd kan ook worden met het achterwege laten van een definitie van het begrip «ambtenaar», waardoor de wetgever een ruime marge gelaten wordt bij de bepaling wie tot de ambtenaren behoren.

Intussen beperken de bewindslieden de draagwijdte van het artikel in dier voege, dat zij de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer niet onder de werking van het artikel willen laten vallen. Nu het in het voornemen ligt daaromtrent bepalingen op te nemen in nog niet aan de Raad voorgelegde wetsontwerpen, moet de Raad zich zijn standpunt ter zake voorbehouden.

De Raad stemt ermee in, dat de grondwetsbepaling ter zake van de rechtstoestand van ambtenaren geen onderscheid maakt tussen burgerlijke en militaire ambtenaren. Evenmin als de bewindslieden ziet de Raad aanleiding de werking van het artikel te beperken tot rijksambtenaren. Het komt de Raad voor, dat op dit terrein een zekere mate van uniformiteit gewenst is; een onaanvaardbare aantasting van de autonomie van de lagere publiekrechtelijke organen vermag de Raad in het voorgestelde artikel niet te lezen.

Blijkens de memorie van toelichting dient het voorgestelde artikel 5.2.10 te worden opgevat als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.18, tweede lid. Daarbij is in artikel 5.2.10 de term «rechtstoestand» gebruikt, welk begrip ruimer wordt opgevat dan de in artikel 1.18, tweede lid, vervatte term «rechtspositie». De Raad betreurt, gezien de nauwe samenhang tussen beide artikelen, dat daarin twee verschillende termen zijn gebruikt, zonder dat, gelet op de gebezigde woorden, een verschil in betekenis evident is. Erkend wordt dat onder andere door de toevoeging in artikel 1.18, tweede lid, van de term «medezeggenschap» en op grond van de toelichting bij artikel 5.2.10 een verschil tussen beide termen kan worden aangenomen.

De Raad geeft er echter de voorkeur aan dat in beide artikelen dezelfde terminologie wordt gehanteerd, en adviseert het ontwerp dienovereenkomstig te wijzigen.

De Raad is het eens met hetgeen gesteld is in de laatste alinea van blz. 5<sup>1</sup> van de memorie van toelichting. Daarbij wil de Raad opmerken, dat in de praktijk rechtsonzekerheid kan ontstaan, aangezien niet steeds vaststaat of een ambtelijke rechtspositieregeling in strijd is met grondwettelijke bepalingen welke voor de burgers rechtstreeks werkende rechten bevatten.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad van State geen bedenking.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,  
M. Ruppert

---

<sup>1</sup> Par. 5, laatste volle alinea (De verwijzing in dit advies naar blz. 5 correspondeert niet met de nummering van de blz. in de gedrukte stukken. In verband hiermee is in deze voetnoot een aangepaste verwijzing opgenomen).

## Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 mei 1978

Blijkens de mededeling van de directeur van uw kabinet van 27 oktober 1976, nr. 88, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren rechtstreeks aan de Minister van Binnenlandse Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 december 1976 en door hem ontvangen op 16 december 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

Met voldoening stellen wij vast dat de Raad van State zich kan verenigen met de opzet van dit wetsontwerp om naast het voorgestelde tweede lid van artikel 1.18 een speciale grondwettelijke bepaling omtrent de rechtstoestand van de ambtenaren op te nemen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen burgerlijke en militaire ambtenaren en tussen rijksambtenaren en ambtenaren van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Geen oordeel spreekt de Raad uit over de beperking van de draagwijdte van het voorgestelde artikel inzake de rechtstoestand van de ambtenaren in dier voege, dat de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer niet onder de werking van het voorgestelde artikel zullen vallen.

Nu het in het voornemen ligt daaromtrent bepalingen op te nemen in nog niet aan de Raad voorgelegde wetsontwerpen wil de Raad zich zijn standpunt terzake voorbehouden. Een beletsel om het wetsontwerp aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te zenden ziet de Raad hierin overigens niet.

Hierbij wijzen wij erop dat in par. 2, tweede volle alinea, van de memorie van toelichting als argument voor de bedoelde beperking wordt gegeven dat het meer in overeenstemming met de onafhankelijke positie van de leden van de rechterlijke macht, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer is hun rechtspositie niet onder de werking van het voorgestelde artikel te laten vallen.

De Raad van State constateert terecht dat blijkens de memorie van toelichting het voorgestelde artikel 5.2.10 dient te worden opgevat als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.18, tweede lid. Daarbij is in artikel 5.2.10 de term «rechtstoestand» gebruikt, welk begrip ruimer wordt opgevat dan de in artikel 1.18, tweede lid, vervatte term «rechtspositie». Gezien de nauwe samenhang tussen beide artikelen betreft de Raad het dat daarin twee verschillende termen zijn gebruikt, zonder dat, gelet op de gebezigde woorden, een verschil in betekenis evident is.

Het College erkent overigens, dat onder andere door de toevoeging in artikel 1.18, tweede lid, van de term «medezeggenschap» en op grond van de toelichting bij artikel 5.2.10 een verschil tussen beide termen kan worden aangenomen.

De Raad geeft er echter de voorkeur aan dat in beide artikelen dezelfde terminologie wordt gehanteerd en adviseert het ontwerp dienovereenkomstig te wijzigen.

Bij nadere overweging menen wij aan dit advies gevolg te moeten geven. De term «rechtstoestand» hebben wij in het wetsontwerp en, waar nodig, in de memorie van toelichting derhalve vervangen door de term «rechtspositie». Wij zien hierbij geen aanleiding – daartoe leidt ook het advies van de Raad van State niet – in artikel 5.2.10 de terminologische parallellie met artikel 1.18, tweede lid, geheel door te trekken in dier voege dat daarin ook worden opgenomen de in artikel 1.18, tweede lid, nog apart vermelde rechtspositionele elementen betreffende de bescherming bij het verrichten van arbeid en de medezeggenschap. Bij het voorgestelde artikel achten wij dit niet

nodig. Uit het karakter van *lex specialis* van artikel 5.2.10 volgt reeds dat indien ten aanzien van (groepen) 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.

Wij wijzen in dit verband erop, dat bij nota van wijziging vorengenoemd artikel 1.18, tweede lid, enigszins is gewijzigd. Hierdoor werd enige aanpassing van de eerste alinea van paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp noodzakelijk.

Tenslotte mogen wij ingaan op de opmerking van de Raad van State betrekking hebbende op de toelichting op artikel A 5.2.10. De Raad is het eens met het in die toelichting gestelde, dat – afgezien van formeel-wettelijke regelingen – bestaande ambtelijke rechtspositieregelingen niet van kracht blijven, voor zoveel zij zouden botsen met bepalingen in de nieuwe Grondwet, welke voor de burgers rechtstreeks werkende rechten bevatten, zoals bijvoorbeeld vele bepalingen uit het hoofdstuk inzake grondrechten. Hij wijst er daarbij evenwel op, dat in de praktijk rechtsonzekerheid kan ontstaan, aangezien niet steeds vaststaat of een ambtelijke rechtspositieregeling in strijd is met grondwettelijke bepalingen welke voor de burgers rechtstreeks werkende rechten bevatten.

Wij erkennen dat op een terrein als het onderhavige rechtsonzekerheid nimmer geheel uitgesloten kan worden. Evenwel, deze rechtsonzekerheid zal, door het tijdig in overeenstemming met de Grondwet brengen van ambtelijke rechtspositieregelingen die in strijd zijn met grondwettelijke bepalingen welke voor de burgers rechtstreeks werkende rechten bevatten, opgeheven kunnen worden of tot een minimum kunnen worden teruggebracht. In de praktijk vrezen wij op dit punt geen moeilijkheden.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van het ontwerp van wet en van de memorie van toelichting die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-generaal.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

### **Bijlage III Aan de Raad van State voorgelegde teksten**

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

#### **ONTWERP VAN WET**

##### *Artikel 5.2.10*

De wet regelt de rechtstoestand van de ambtenaren.

##### *Artikel A 5.2.10*

Algemeen verbindende voorschriften betreffende de rechtstoestand van ambtenaren, welke niet op een wet berusten, kunnen tot de inwerkingtreding van een wet welke die rechtstoestand regelt, worden gewijzigd op gelijke wijze als waarop zij tot stand zijn gekomen.

#### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

##### *Par. 3, alinea 1*

Ingevolge het bij het wetsontwerp inzake sociale grondrechten (nr. 13 873) voorgestelde tweede lid van artikel 1.18 stelt de wet ten aanzien van werknemers regels omtrent hun rechtspositie en hun bescherming bij het verrichten van arbeid, alsmede omtrent medezeggenschap. Dit artikel, dat een algemene strekking heeft, zou toepasselijk zijn op de rechtstoestand van de ambtenaren, indien geen speciale grondwettelijke bepaling daaromtrent zou worden gegeven; ambtenaren zijn immers ook werknemers.

##### *Par. 4, alinea 1*

Zoals wij in de inleidende paragraaf van deze memorie reeds aanduiden, wijkt het wetsontwerp niet onbelangrijk af van het voorstel van de staatscommissie. Het wetsontwerp schrijft een formeel-wettelijke grondslag voor ten aanzien van de rechtstoestand van de burgerlijke en militaire ambtenaren, met inbegrip van de ambtenaren bij de lagere publiekrechtelijke lichamen. Artikel 79, eerste lid, van het voorstel der staatscommissie betreft slechts de rechtstoestand van de rijksambtenaren, zij het alle, dus inclusief de militaire ambtenaren, en bepaalt dat de regeling daarvan geschiedt bij algemene maatregel van bestuur, voor zover de wet daaromtrent geen regels vaststelt. Voorts verschilt ons voorstel van dat van de staatscommissie, doordat het niet uitdrukkelijk de pensioenen van de ambtenaren en hun nabestaanden noemt. De staatscommissie had een bepaling, dat de wet de ambtelijke pensioenen regelt opgenomen, omdat alleen voor wat betreft de pensioenen ook anderen dan rijksambtenaren onder het door haar voorgestelde artikel vielen. Juist de omstandigheid, dat hier een voorziening werd beoogd, die ook de lagere overheden bindt, maakte het vereiste van een regeling bij de wet in het voorstel van de staatscommissie voor de hand liggend. In ons voorstel kan een vermelding van de pensioenen achterwege blijven omdat daarin de wet voor alle ambtenaren de rechtstoestand, waaronder naar algemene opvatting de pensioenen vallen, regelt. Ten slotte heeft artikel 5.2.10 een ruimere strekking dan artikel 79 van de staatscommissie in dier voege, dat in onze opzet de gehele rechtstoestand van de ambtenaren, waaronder, zoals gezegd, regelingen omtrent medezeggenschap, op artikel 5.2.10 dient te worden gebaseerd. De staatscommissie ging ervan uit dat dergelijke regelingen op artikel 1.18, tweede lid (artikel 80, tweede lid, van de staatscommissie) zouden berusten (eindrapport, blz. 222).

**Noot**

In plaats van het woord rechtspositie bezigde de oorspronkelijke memorie van toelichting op veel plaatsen het woord rechtstoestand. Deze plaatsen worden niet aangegeven.