

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. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 12 maart 1980

In de bijzondere commissie¹ voor de grondwetsherziening bleken drie fracties nog nadere vragen en opmerkingen aan de Regering te willen voorleggen.

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

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met genoegen kennis genomen van het feit dat de Regering, nadat deze leden in het voorlopig verslag op een ongerijmdheid hadden gewezen, in een nota van wijzigingen voorstelt artikel 5.2.10 uit te breiden met de zin: «Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.».

Alhoewel dezelfde leden de motivering om te komen tot een lex specialis voor ambtenaren zoals de Regering deze weergeeft in de memorie van antwoord niet beduidend sterker vonden dan weergegeven in de memorie van toelichting, hadden zij wel goede notitie genomen van de reactie van de Regering op de ter zake gemaakte opmerkingen van de leden van de C.P.N.-fractie. De reactie plus de nota van wijzigingen waren voor de leden van de fractie van de P.v.d.A. aanleiding in beginsel in te stemmen met het onderhavige wetsontwerp.

Deze leden meenden echter dat de Ministers, zeker na de nota van wijzigingen, alsnog een uitspraak moeten doen over de verhouding tussen de artikelen 1.18, tweede lid en 5.2.10. Blijven zij het laatste een lex specialis ten opzichte van het eerste achten of zijn dit nu gelijkwaardige bepalingen voor twee verschillende groepen werknemers geworden? Raakt het sociale grondrecht nog steeds de ambtenaren en – zo ja – wat heeft het dan nog voor betekenis voor hen, die artikel 5.2.10 niet reeds geeft? Zo nee, moet dat laatste artikel dan ook worden beschouwd als de formulering van een sociaal grondrecht en komt het dan niet op een verkeerde plaats in de Grondwet terecht?

De leden van de C.D.A.-fractie betoonden hun erkentelijkheid voor de beantwoording door de bewindslieden. Zij konden volledig instemmen met de nota van wijzigingen. Zij spraken hun vreugde uit over het feit dat ook ten aanzien van de ambtenaren wettelijke regelingen omtrent de bescherming bij het verrichten van arbeid en omtrent de medezeggenschap zullen worden opgesteld, zodat op dit punt zo weinig mogelijk verschil zal bestaan tussen een ambtenaar en een werknemer bij het particuliere bedrijfsleven.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

De leden van de fractie van D'66 waren van mening dat de door de Ministers voorgestelde wijziging in de formulering van art. 5.2.10 een verbetering inhield ten opzichte van het eerste voorstel. Het is echter volgens deze leden alleen een verbetering indien men aanneemt dat er werkelijk behoefte zou bestaan aan een dergelijk artikel. De D'66-fractie blijft voorshands nog niet overtuigd van deze noodzaak.

De argumenten die vanwege de Regering naar voren werden gebracht, die wijzen op essentiële verschillen tussen personeel in overheidsdienst en personeel in dienst van bedrijven en andere instellingen, leiden huns inziens niet tot de onontkoombare conclusie dat er in de Grondwet een aparte plaats voor ambtenaren dient te worden ingeruimd. Zij zouden aan de Regering alsnog de vraag willen voorleggen of ook in de toekomst de eenzijdigheid, als het wezenlijke onderscheid in de rechtspositie tussen ambtenaren en die van niet-ambtenaren, per se dient te worden gehandhaafd. Indien men deze vraag negatief beantwoordt, zou er in het geheel geen reden zijn een bepaling op te nemen. In het geval men die vraag bevestigend beantwoordt, doet zich vervolgens *nóg* de vraag voor of die eenzijdigheid een afzonderlijke grondwetsbepaling nodig maakt.

Vallen burgemeesters, personeel van het bijzonder onderwijs, van universiteiten, van sociale-verzekeringsinstellingen, van PBO-organen onder het hier voorgestelde artikel, onder artikel 1.18, tweede lid of onder beide bepalingen?

Ambtenaren niet bij het Rijk

De vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. in hoeverre de provinciën en gemeenten nu autonome bevoegdheden hebben, is door de Regering beantwoord door te verwijzen naar het gestelde in de artikelen 125 en 126 van de Ambtenarenwet 1929. Deze artikelen waren de hier aan het woord zijnde leden uiteraard bekend. Hun vraag doelde echter niet op de formele maar op de materiële invulling en in die zin achtten zij de vraag niet beantwoord.

Wanneer de Regering in de memorie van antwoord opmerkt dat thans nog niet kan worden aangegeven in welke gevallen bij toekomstige wetgeving zal worden gedelegeerd aan provinciën en gemeenten en tegelijkertijd te kennen geeft dat het geenszins de bedoeling is te raken aan reële en zinvolle eigen bevoegdheden van de lagere publiekrechtelijke organen, leek het de leden van de fractie van de P.v.d.A. toch nodig de Regering iets meer duidelijkheid op dit punt te vragen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden goede nota genomen van het feit dat door de mogelijkheid van delegatie aan de eigen bevoegdheden van de lagere publiekrechtelijke overheden alle ruimte wordt gelaten, zodat de decentralisatiegedachte door dit wetsontwerp geenszins wordt aangetast. Wel meenden de leden van de C.D.A.-fractie dat de rechtspositie van de ambtenaren bij de rijksoverheid en bij de lagere publiekrechtelijke overheden zo weinig mogelijk in materiële zin van elkaar dienden af te wijken. Zij waren zich echter ervan bewust dat daarbij tevens een rol speelt in welke mate en in welke gevallen bij de toekomstige wetgeving aan de lagere publiekrechtelijke overheden zal worden gedelegeerd.

Zij ondersteunden de gedachte om meer materieel ambtenarenrecht dan thans het geval is in de Ambtenarenwet op te nemen.

De verzekering van regeringswege dat het wetsontwerp alle ruimte laat voor lagere overheden om zelf de rechtspositie van hun ambtenaren te regelen, werd door de leden van de D'66-fractie als positief ervaren, hoewel een krachtiger formulering huns inziens niet zou hebben misstaan. Met name wanneer de Ministers spreken over «delegeren» aan lagere overheden lijkt toch de gedachte voorop te staan dat de centrale overheid in principe de rechtspositie regelt van ambtenaren die niet bij het Rijk werken. De D'66-fractie zou gaarne een andere argumentatie van de Regering op dit punt ontvangen. Mocht de door haar genoemde uitleg inderdaad de juiste zijn, dan hechten deze leden eraan te verklaren dat dit niet hun interpretatie was.

Het overleg

De leden van de C.D.A.-fractie hadden goede nota genomen van de mening van de bewindslieden dat bij een toekomstige wetgeving op het gebied van het materiële ambtenarenrecht niet behoefte te worden gevreesd voor een uitholling van het zo belangrijke overleg met ambtenarenbonden ter zake van alle rechtspositionele elementen.

Artikel IV

De leden van de fractie van de P.v.d.A. erkennen dat er geen ramp geschiedt wanneer de beweegreden niet wordt uitgebreid vanwege het voorgestelde vervallen van de eerste zin van artikel 72. Zij achtten dit echter een geringe inspanning, die mag worden geleverd van de Minister die waakt over het goed toepassen van de wetgevingstechniek. Zeker bij grondwetswijzigingen is het niet afdoende om te betogen dat een bepaalde werkwijze «praktisch» is. De Raad van State heeft ook niet expliciet «geen bezwaar» tegen deze werkwijze aangetekend, maar in het geheel geen aandacht eraan besteed. Willen de Ministers alsnog een uitspraak aan de Raad ontlokken over dit punt?

Waarom is dit voorstel eigenlijk door de Regering destijds niet gekoppeld aan wetsontwerp 14 226? Hoe staat de Regering tegenover koppeling aan wetsontwerp 15 468, waarvoor het niet te laat is? Meent de Regering niet de parlementaire behandeling van dit voorstel te hebben geschaad door het te koppelen aan een wetsontwerp waarmee het veeleer door de plaats in de huidige Grondwet dan inhoudelijk samenhangt? Had het bij voorbeeld niet voor de hand gelegen om naar aanleiding van dit voorstel van gedachten te wisselen over de respectieve verantwoordelijkheid van Regering en parlement voor verschijnselen als financieringstekort, uitgavenstop, onderuitputting en voor het leningsbeleid? Waarom heeft de Minister van Financiën dit wetsontwerp betreffende «het opperbestuur van de algemene geldsmiddelen» niet mede-ondertekend?

Met de beantwoording van bovenstaande vragen en opmerkingen acht de bijzondere commissie de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort