

Zitting 1978–1979

**15 048**

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

**Nr. 6**

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1977–1978

**VOORLOPIG VERSLAG**  
Vastgesteld 18 april 1979

**Inhoudsopgave**

	blz.
De verhouding tot het sociale grondrecht van artikel 1.18, tweede lid	2
Ambtenaren niet bij het Rijk	4
Het overleg	5
Artikel A 5.2.10	6
Artikel IV	6

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> rapporteert als volgt over de vragen en opmerkingen die de verschillende fracties naar aanleiding van dit wetsontwerp gaarne aan de Regering zagen voorgelegd.

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

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A. adstrueert de Regering onvoldoende de noodzaak van een *lex specialis* voor ambtenaren na de algemene waarborgen die de Grondwet biedt voor alle werknemers. De motivering is neergelegd in één zin in de toelichting, luidende: «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.» Deze motivering is echter niet veel meer dan een *petitio principii*. Uit het gebruik van het woord «rechtvaardigt» zou men zelfs kunnen concluderen dat de Regering deze grondwettelijke bepaling niet *noodzakelijk* acht, maar zoekt naar een rechtvaardiging om een niet-noodzakelijke bepaling te handhaven.

De genoemde leden konden twee redenen bedenken waarom de Regering enige aparte vermelding van het bestaan van ambtenaren gewenst acht. De eerste reden zou de wens zijn om de indruk te vermijden dat de Regering een privaatrechtelijke regeling van de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar werknemers nastreeft. Erg overtuigend zou die reden echter niet zijn, omdat de Regering eerder in de toelichting juist opmerkt dat de nieuwe bepaling zulk een weg niet afsluit. De tweede reden zou zijn, dat de Regering de mogelijkheid van eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren wil accentueren. Eerder zegt de toelichting ook dat «een regeling van onderdelen van de rechtspositie bij c.a.o. door het voorgestelde artikel niet wordt uitgesloten», zodat kennelijk het regelen van de *gehele* rechtspositie bij c.a.o. wél is uitgesloten. Of moet men hier lezen dat ambtenaren evenmin als werknemers-niet-in-dienst-van-de-overheid, ooit hun gehele rechtspositie vrijelijk bij c.a.o. kunnen regelen, zonder wettelijke beperkingen? Zo ja, dan is ook deze tweede reden niet afdoende.

De leden die dit betoog hielden, wezen erop dat de grondwettelijke vermelding van het bestaan van ambtenaren dateert uit een tijd toen ambtenaren minder dan 5% van de beroepsbevolking uitmaakten. Zeker gezien de beperking tot ambtenaren in 's Rijks dienst ging het toen, rond 1800, om een groep die waarschijnlijk niet veel groter in getal was dan het totaal van leden van de rechterlijke macht, het parlement en andere «hoge» colleges. Die laatste groepen zijn ook nú nog klein in getal en de bijzondere aard van hun publiekrechtelijke taak rechtvaardigt niet alleen, maar maakt een grondwettelijke waarborg voor hun rechtspositie inderdaad noodzakelijk. Het totaal van het personeel van het Rijk en lagere publiekrechtelijke lichamen maakt op dit moment echter een aanzienlijk percentage van de beroepsbevolking uit, zeker als men daar het personeel van defensie, het onderwijzend personeel en het personeel van staatsbedrijven onder begrijpt. Hierin herkent men de ontwikkeling in onze samenleving. De Regering behoort aan te tonen dat voor deze gehele groep nog steeds de eigen rechtspositie grondwettelijke vermelding behoeft.

Hierbij moet men bedenken dat de beslissing om een bepaalde taak te laten verrichten door een ambtelijk apparaat waarvoor een politiek functionaris verantwoordelijk is tegenover een vertegenwoordigend lichaam, wordt genomen om politieke redenen en zelden met het oogmerk een andere rechtspositie voor het personeel te laten gelden. Dit is meestal niet meer dan een gevolg van een beslissing die om andere redenen wordt genomen. In ons land wordt meer dan in andere landen betekenis gehecht aan de eigen verantwoordelijkheid vóór en het eigen aandeel van particuliere organisaties in het vervullen van taken, zoals gezondheidszorg, onderwijs en cultuur.

<sup>1</sup> 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 Nijpeis (VVD).

Dit heeft tot gevolg dat naast de ambtenaren een grote groep van «trendvolgers» bestaat. Hiernaast staan dan weer bedrijfstakken waar via diverse regelingen overheidssteun wordt gegeven van zo'n omvang, dat het eigen aandeel van de ondernemer nog slechts additionele betekenis heeft. Toch blijft de rechtspositie van het daar werkzame personeel overwegend privaatrechtelijk geregeld.

Juist omdat in de huidige samenleving een vermenging is ontstaan tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheid, en omdat hieruit voortvloeiend de grens tussen ambtenaren en niet-ambtenaren aan het vervagen is, zou de vraag kunnen worden gesteld of juist het algemeen geldende sociale grondrecht neergelegd in artikel 1.18, tweede lid, niet de noodzakelijke waarborg moet zijn voor alle groepen werknemers in onze samenleving.

Hier komt nog bij, dat de nieuwe opzet een ongerijmdheid in zich draagt die de bewindslieden zelf ook onderkennen. Het algemeen geldende sociale grondrecht noemt namelijk in het bijzonder de noodzaak van wetgeving over bescherming bij de arbeid en over medezeggenschap. Het door de Regering als «lex specialis» betitelde artikel 5.2.10 mist deze beide elementen en lijkt dus eerder een «lex generalis». De toelichting zegt dat regelen over deze beide elementen voor ambtenaren niet op artikel 1.18, maar op artikel 5.2.10 moeten worden gebaseerd, maar zij verzwijgt helemaal dat die eerste basis veel krachtiger zou zijn (namelijk dwingend) dan de tweede. Wil de Regering aan werknemers die de status van ambtenaar hebben om redenen die meestal niets met de rechtspositie van het personeel te maken hebben, de grondwettelijke waarborg van arbeidsbescherming en medezeggenschap onthouden? Zo ja, wat is dan de motivering? Hoe verhoudt zich de door de Regering ontwikkelde redenering met haar standpunt dat ook aan ambtenaren in beginsel het stakingsrecht toekomt?

De leden behorend tot de V.V.D.-fractie konden volledig instemmen met het wetsontwerp. Deze leden onderschreven dat het wenselijk is in de Grondwet een apart artikel te wijden aan de rechtspositie van ambtenaren. Het speciale publiekrechtelijke karakter van de ambtelijke functie, maakt in de ogen van deze leden een speciale regeling noodzakelijk. Ook zagen zij geen reden om nog langer een onderscheid te maken tussen enerzijds civiele en militaire ambtenaren en anderzijds rijks- en overige ambtenaren. In het verlengde daarvan deelden deze leden de mening van de Regering, dat de regeling van de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer in een apart artikel of apart hoofdstuk opgenomen diende te worden.

De leden van de fractie van D'66 waren nog niet geheel overtuigd van de noodzaak een bepaling inzake de ambtenaren in de Grondwet op te nemen. Formeel bestaan er wel verschillen tussen bepaalde categorieën van ambtenaren en niet-ambtenaren, maar gelet op de totale rechtspositie behoeft er toch geen onderscheid te zijn. Het opnemen van een dergelijke bepaling kan het historisch verklaarbare maar betrekkelijk willekeurige onderscheid tussen personeelsleden in openbare dienst en personeelsleden in dienst van beroep of bedrijf onnodig aanscherpen. Natuurlijk dienen de overheden de rechtspositie van hun personeel voorbeeldig te regelen, maar tevens moet er een evenwicht bestaan tussen die rechtspositie en die van min of meer vergelijkbare functionarissen buiten de overheid. Het is de vraag of in deze gedachte, gelet op de waarborgen die het tweede lid van het ontworpen artikel 1.18 biedt, een aparte status voor personeelsleden in openbare dienst past.

Tevens is het de vraag hoe in dit kader de positie van de bij de overheid in dienst zijnde arbeidscontractanten moet worden gezien.

De P.P.R.-fractie achtte de reeds aanvaarde bepaling over de rechtspositie van hen die arbeid verrichten, juist door haar algemene strekking, ook toepasselijk op de rechtspositie van de ambtenaren. Nu toch voorgesteld wordt voor de ambtenaren een speciale grondwettelijke bepaling te maken, is het de vraag of de argumentatie dit rechtvaardigt. Immers, ook wanneer zulk een bepaling over de ambtenaren niet in de Grondwet komt, zal de wetgever de ambtelijke rechtspositie regelen. Is de voorgestelde bepaling derhalve niet overbodig?

De leden van de C.P.N.-fractie achtten het nuttig dat in de Grondwet een artikel wordt opgenomen, dat de wetgever opdraagt de rechtspositie van ambtenaren te regelen. De ambtenaren nemen vergeleken met andere werknemers in zoverre een speciale positie in dat zij als overheidsdienaren met de rijksoverheid als burger én als werknemer te maken hebben. Om te voorkomen dat de rijksoverheid op een of andere wijze de politieke en maatschappelijke rechten van haar werknemers beknoot, is een duidelijke en on dubbelzinnige regeling van hun rechtspositie noodzakelijk.

De G.P.V.-fractie stemde in met de stelling, dat naast artikel 1.18 behoefte bestaat aan een afzonderlijke grondwetsbepaling inzake de regeling van de rechtspositie van ambtenaren. Terecht wordt in dit verband gewezen op de bijzondere eisen welke de publieke taak aan ambtenaren stelt. Weliswaar wordt geen uitspraak gedaan over het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding en wordt de rechtsontwikkeling op dit punt aan de gewone wetgever overgelaten, uit de formulering van de memorie van toelichting (aanhef van pt. 2) blijkt toch dat de bewindslieden ervan uitgaan dat de eenzijdige vaststelling van de rechtspositie door de overheid zal blijven bestaan en dat het van de wetgever zal afhangen in hoeverre dit het geval zal zijn. Deze benadering leek de G.P.V.-fractie juist en vormt ook een reden om voor de regeling van de ambtelijke rechtspositie een *lex specialis* te treffen.

#### *Ambtenaren niet bij het Rijk*

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het voorstel van de Regering een verbetering ten opzichte van dat van de staatscommissie omdat hierin geen beperking tot rijksambtenaren is gehandhaafd. Wel vroegen deze leden de Regering nader uiteen te zetten in welke mate en in welke gevallen zij denkt aan delegatie aan provinciën en gemeenten. Ook vroegen zij de Regering aan te geven in hoeverre de provinciën en gemeenten nu autonome bevoegdheden hebben om de ambtelijke rechtspositie binnen de wettelijke grenzen te wijzigen. Moet het gestelde ter zake in de memorie van toelichting beschouwd worden als een commentaar op het advies van de Raad van State, die: «een onaanvaardbare aantasting van de autonomie van de lagere publiekrechtelijke organen in het voorgestelde artikel niet te lezen» achtte?

Uit de C.D.A.-fractie kwam de vraag of het ontworpen artikel het mogelijk of althans gemakkelijker maakt om bestaande afwijkende rechtspositionele regelingen bij lagere publiekrechtelijke lichamen te laten verdwijnen.

De leden van de fractie van D'66 waren van mening dat de door de nieuwe formulering geboden mogelijkheid van een wet of kaderwet, voor allen die werkzaam zijn in openbare dienst, bij welke overheid of openbaar lichaam dan ook, de decentralisatiegedachte zou kunnen aantasten die deze fractie krachtig wenste te bevorderen.

Overigens wezen deze leden erop dat het ontworpen artikel 7.2 betreffende het overlaten van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan provincies en gemeenten, deze bestuurslagen ook eigen mogelijkheden tot regeling van de rechtspositie van ambtenaren kan geven.

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen zich af of het feit dat het wetsontwerp een formeel-wettelijke grondslag voorschrijft ten aanzien van alle ambtenaren, ook die bij lagere publiekrechtelijke lichamen, consequenties heeft voor de mogelijkheid van lagere publiekrechtelijke lichamen om voor hun ambtenaren speciale en gunstiger regelingen te treffen dan voor rijksambtenaren het geval is.

Reserves had de G.P.V.-fractie tegenover het voorstel om de wettelijke regeling van de rechtspositie te laten gelden voor alle ambtenaren, dus niet alleen voor hen die uit 's Rijks kas worden betaald. Welke rechtsgrond menen de bewindslieden te kunnen aanvoeren voor een wettelijke regeling voor alle ambtenaren? Komen de lagere overheden als werkgeefsters op deze wijze niet in een uitzonderingspositie te verkeren? De rijksoverheid kan immers voor haar personeel zelf de rechtspositie regelen, particuliere werkgevers kunnen dit in principe ook voor hun personeel doen, alleen lagere overheden zijn hiervoor afhankelijk van een wettelijke regeling.

Deze fractie las in de memorie van toelichting dat de bewindslieden geen reden zien de werking van een wettelijke regeling te beperken tot rijksambtenaren. Zou – uitgaande van het belang van een gedecentraliseerd bestuur – de vraagstelling echter niet moeten zijn: Welke redenen nopen ertoe de bevoegdheid tot regeling niet te laten bij de betrokken overheidsorganen, maar deze te leggen bij de wetgever en het van zijn inzichten te laten afhangen in hoeverre de lagere overheden een eigen bevoegdheid ter zake behouden? Welke mogelijkheden zien de bewindslieden om, uitgaande van het feit dat een groot deel van de ambtenaren in dienst is van lagere lichamen, aan de lagere overheden een belangrijke stem te geven bij de regeling van de rechtspositie van ambtenaren?

De G.P.V.-fractie merkte op dat in artikel 126 van de Ambtenarenwet 1929 nog vrij recent een afzonderlijke regeling is gegeven van het toezicht op de lagere overheden met betrekking tot de regeling van de rechtspositie, welke regeling meer recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van het desbetreffende bevoegd gezag dan de gebruikelijke vormen van toezicht. Wordt door het primaat nu te leggen bij de wetgever de koers verlegd? Zo ja, welke specifieke redenen bestaan dan hiervoor?

#### *Het overleg*

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in zoverre een voorkeur voor het voorstel van de Regering, boven dat van de staatscommissie omdat in het wetsontwerp het accent op regeling bij de wet is gelegd. Dit laatste is overigens een ambitieus voorstel omdat de plannen voor «een ambtenarenwet met een meer materiële inhoud, zodanig dat daarin de hoofdbeginselen van het ambtenarenrecht zullen worden neergelegd» vrijwel niet geconcretiseerd zijn. Bedoelt de Regering hiermee een institutionalisering van het trendsysteem? Zo neen, wat dan wel?

Deze leden informeerden voorts of het in de bedoeling van de Regering ligt bij de voorbereiding van de materiële ambtenarenwet een betere regeling te ontwerpen voor het Centraal Georganiseerd Overleg met als uitgangspunt de rondzendbrief van 10 oktober 1968 naar aanleiding van ARAR artikel 105:

«Voor het voeren van een verantwoord personeelsbeleid is ruime inspraak van de ambtenarenorganisaties over het gehele terrein van dit beleid

onontbeerlijk. Het streven van de Regering zal erop gericht zijn het overleg met de ambtenarenorganisaties harerzijds zoveel mogelijk inhoud en betekenis te geven binnen de grenzen van haar staatsrechtelijke verantwoordelijkheid enerzijds, en de daaruit voortvloeiende eigen status van de ambtenaar anderzijds.»

Is er aanleiding het reëel overleg uit de sfeer van de vrijblijvendheid te halen en wettelijk te regelen? Zulks moet uiteraard gebeuren met inachtneming van de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever. Of meent de Regering dat de afhankelijkheid van de begrotingswetgever niet het element is waarin de rechtspositie van de ambtenaren zich blijft onderscheiden van die van de overige werknemers?

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 uitgehouden.

Gaarne vernamen 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.

De leden van de fractie van D'66 vernamen graag in hoeverre «de wet regelt ..... enz.» een belemmering kan betekenen in overlegsituaties tussen overheden en de ambtenaren.

#### *Artikel A 5.2.10*

Wordt de afzonderlijke betekenis van het reglement van de buitenlandse dienst beïnvloed door de te verwachten integratie op het Departement van Buitenlandse Zaken? Bestaat er ook na de integratie nog behoefte aan dit artikel?

#### *Artikel IV*

De Regering erkent zelf dat de eerste zin van het eerste lid van artikel 72 van de huidige Grondwet geen betrekking heeft op de ambtelijke rechtspositie. Die bepaling heeft zelfs niets te maken met ambtenaren. De leden van de P.v.d.A.-fractie verbaasden zich er dan ook over dat het vervallen ervan wordt gebracht onder de beweegreden «dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren». Bovendien behoeft dit voorstel een aparte toelichting. Wanneer de Regering die in de memorie van antwoord geeft, kan daar – zo nodig – in het eindverslag op worden gereageerd.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort