

432  
A 55

RAPPORT  
VAN DE STAATSCOMMISSIE  
VAN ADVIES  
INZAKE DE STATUS VAN  
DE AMBTENAREN

*Aan de Koningin,*

De Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, ingesteld bij Uwer Majesteits besluit van 13 augustus 1952, nr 1, heeft de eer Uwer Majesteit bij deze verslag uit te brengen van het resultaat van het door haar ingestelde onderzoek en de door haar verrichte studie nopens de vragen, haar in dat besluit voorgelegd.

#### **Instellingsbesluit**

Dit besluit luidde aldus:

WIJ JULIANA, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 4 Augustus 1952, nr U 1537/R, Hoofdafdeling Overheidspersoneelszaken, Afdeling Ambtenarenzaken, Bureau I, daartoe gemachtigd door de Raad van Ministers;  
Overwegende, dat het wenselijk is in verband met de ontwikkeling van het arbeidsrecht, daaronder begrepen de sociale verzekeringswetgeving, Ons te doen adviseren omtrent het met betrekking tot de rechtspositie van de ambtenaren te voeren beleid;

#### **HEBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN :**

- I. in te stellen een Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren;
- II. deze commissie op te dragen een onderzoek in te stellen naar de redenen, welke er in het verleden toe hebben geleid, dat de rechtspositie van de ambtenaren werd gekenmerkt door een bijzondere status, Ons mede in het licht van de resultaten van dit onderzoek te adviseren omtrent de vraag of en in hoeverre thans naar de eisen van de openbare dienst en van het moderne ambtenaarschap als zodanig de rechtspositie van de ambtenaren in het algemeen en in haar onderdelen gekenmerkt dient te zijn door een bijzondere reglementering en bij vorenbedoeld onderzoek en advies tevens aandacht te schenken aan de rechtspositie van hen, die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst zijn van de openbare lichamen;

#### **III. in deze commissie te benoemen:**

tot voorzitter: prof. mr. R. Kranenburg, lid van de Raad van State;  
tot lid:

J. Blom, vertegenwoordiger van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel;  
mr. J. W. Bok, ondervoorzitter van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht;  
prof. mr. A. M. Donner, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam;  
mr. P. Eyssen, raadadviseur in algemene dienst bij het Ministerie van Justitie;  
mr. H. L. Fagel, chef Afdeling Arbeidsverhoudingen bij het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid;  
prof. mr. W. C. L. van der Grinten, hoogleraar aan de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg;  
mr. F. A. Helmstrijd, griffier van de Provinciale Staten van Zuidholland;  
mr. G. H. van Herwaarden, raadadviseur in algemene dienst, chef Hoofdafdeling Overheidspersoneelszaken bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;  
mr. Ch. M. J. H. Hustinx, burgemeester van Nijmegen;  
mr. E. Kronenberg, referendaris bij het Ministerie van Financiën;  
prof. mr. M. G. Levenbach, hoogleraar aan de Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam;



H. G. W. Munnik, vertegenwoordiger van het Ambtenarencentrum en van de Centrale van hogere Rijksambtenaren;  
 mr. W. M. J. C. Phaf, chef van de Directie Wetgeving en Andere Juridische Aangelegenheden bij het Ministerie van Economische Zaken;  
 J. M. P. J. Verstege, adjunct-directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;  
 mr. P. A. G. Ubink, voorzitter van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden;  
 dr. J. H. Wesselings, raadgever in algemene dienst bij het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen;  
 A. C. M. Weijters, vertegenwoordiger van de Samenwerkende Centrales van Overheids- personeel;  
 tot lid-secretaris: mr. E. H. Nuver, griffier van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht;  
 tot adjunct-secretaris: mr. H. J. M. Jeukens, referendaris IIde klasse bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;  
 IV. aan deze commissie de bevoegdheid te verlenen subcommissies te vormen, zich desgewenst door buiten de commissie staande personen te doen voorlichten en deze als adviserende leden tot haar vergaderingen en tot de vergaderingen van haar subcommissies toe te laten.  
 Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit, hetwelk zal worden geplaatst in de Nederlandse Staatscourant.  
 Soestdijk, 13 augustus 1952.

JULIANA

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

BEEL

#### Installatie der Staatscommissie

Uwer Majesteit Minister van Binnenlandse Zaken, Prof. Dr. L. J. M. Beel, installeerde de commissie op 22 oktober 1952 met het uitspreken van de volgende rede:  
 „Mijnheer de Voorzitter, Mijne Heren,  
 Het stellig recht is bij voortdurende onderwerpen aan een proces van aanpassing aan nieuwe denkbeelden en gewijzigde inzichten alsmede aan de feitelijke evolutie, zich voltrekking in het maatschappelijk leven. Oud recht wordt door nieuw recht vervangen. Nieuwe systemen en nieuwe ordeningsvormen doen hun intrede. Ook het ambtenarenrecht ondergaat — en wel in sterke mate — deze invloeden. Het is in voortdurende ontwikkeling. Het zijn voor U, Professor Kranenburg, bekende klanken, wanneer ik verklaar, dat het zich in een overgangstoestand bevindt, waaruit dan logisch voortvloeit, dat een nieuwe fase gaat aanbreken.  
 Het is in dit licht bezien niet nodig — en zeker niet in deze kring — om uitvoerig uiteen te zetten, welke beweegredenen de Regering hebben geleid tot de instelling ener Staatscommissie, aan welke de taak is toebedeeld van advies te dienen nopens de vraag, of de status van de ambtenaren herziening behoeft. Deze beweegredenen spruiten voort uit de belangrijke evolutie, waarvan ik zo even gewag maakte. Het is zaak ons opnieuw te beraden over rechtsvorm en rechtsnorm, welke voor de naaste toekomst de verhouding van hen, die in dienst der Overheid werkzaam zijn, zullen behoren te bepalen. Krachtens artikel 1 der Ambtenarenwet 1929, welke op haar beurt een zeer belangrijke fase in de ontwikkeling van het Nederlandse ambtenarenrecht markeerde, is naar gelang recht niet de inhoud van de functie, maar de aanstelling in openbare dienst formeel bepalend voor het ambtenaar-zijn. De materiële positie vindt haar omlinjing in de grond der verblijding, neergelegd in artikel 125 dier Wet, door de verschillende

openbare lichamen vastgestelde regelingen. Deze in 1929 tot stand gekomen regeling gaf wettelijke sanctie aan een ontwikkeling, welke haar aanvang nam in de periode, waarin de tegenstelling tussen publiek en privaatsrecht in vele sectoren van het recht het juridisch gesprek beheerste. De onderscheiding tussen de ambtenaar en diens rechtsverhouding tot de Overheid en de private werknemer en diens rechtsverhouding tot zijn werkgever vond nog een uiterlijk kenteken in de omstandigheid, dat de behoeften van de openbare dienst de Overheid reeds hadden geactiveerd tot regeling van de rechtspositie van de ambtenaar, terwijl in de andere sector, derhalve buiten de openbare dienst, de contractvrijheid en de wilsovereenstemming nog in hoofdzaak bepalend was voor de wederzijdse rechten en plichten van werkgever en werknemer. Zodoende had de rechtstoestand van de ambtenaren een eigen bijzonder karakter verkregen, hetwelk de Ambtenarenwet 1929 nog eens uitdrukkelijk bevestigde. Is deze betekenis van de Ambtenarenwet 1929 en met name van de artikelen 1 en 125 ook thans nog volkomen onaangetast gebleven? Zijn de daaruit afgeleide conclusies, t.w. het verband tussen de ambtenaar en de openbare dienst en de daarop gebaseerde eigen bijzondere status, ook thans nog ten volle gerechtvaardigd? Deze vragen zijn bij herhaling gerezen en dienen naar het oordeel der Regering thans in algemene zin onder ogen te worden gezien. De gedachte, dat het ruime ambtenaarsbegrip, hetwelk in genoemde wet is aanvaard, niet meer ten volle verantwoord is en dat de verschillen tussen bepaalde groepen van ambtenaren in openbare dienst en van werknemers in particuliere bedrijven zeer zijn vervaagd, heeft veld gewonnen. Zo zeer zelfs, dat men zich afvraagt, of de aanstelling in openbare dienst haar functie van enig criterium nog wel volledig kan handhaven.

Een tweede aspect, hiermede ten nauwste samenhangend, vormt de ontwikkeling van het arbeidsrecht, daaronder begrepen de gehele sociale verzekeringswetgeving. In de sector van de private arbeidsverhoudingen heeft de contractsvrijheid veel aan betekenis ingeboet. Collectieve contracten, dikwijls bindend verklaard in bepaalde bedrijfstakken, en wettelijke maatregelen bepalen vrijwel hoofdzakelijk de inhoud van de rechtsverhouding tussen werkgever en werknemer. Formeel nadert men tot hetzelfde beginsel als neergelegd in artikel 125 der Ambtenarenwet 1929. Daar komt bij, dat men in dezelfde centrale Overheid de instantie ziet, die én de inhoud van de ambtelijke rechts-toestand beheerst én regelen stelt omtrent de inhoud van de rechtspositie der private werknemers.

Deze toenadering in het formele vlak van de private arbeidsverhouding tot de ambtelijke rechtspositie heeft zich niet voltrokken zonder materiële gevolgen. Ook de inhoud van beide rechtstoelstanden werd meer en meer onderling getoetst en in bepaalde gevallen zelfs op elkander afgestemd, vooral waar het betreft de directe financiële aanspraken van bezoldiging en loon en van sociale zekerheden. Men kan dan zelfs nog verder gaan. Als deze nivellering — en ik gebruik dit woord hier uitsluitend als technische aanduiding — als deze nivellering volkomen is, waarom dan nog afzonderlijke regelingen voor beide sectoren? Waarom niet een regeling, allen omvattend? De charme, welke altijd uitgaat van de eenvoud der uniformiteit, dreigt bij deze redenering tot fatale gevolgen te leiden. Het gaat immers niet om de vraag, wat technisch het eenvoudigst en gemakkelijkst te verwezenlijken is, maar het gaat om een vraag van verantwoordelijkheid der Regering, van verantwoordelijkheid voor de openbare dienst, waarvan het ambtenarenkorps het persoonlijkste en daarmede het belangrijkste element vormt.

Het begrip openbare dienst en in dit verband de betekenis van het ambtenarenkorps in zijn geheel vragen derhalve onderzoek in het licht mede van de huidige stand van de wetgeving inzake de private arbeidsverhouding.



Het is ongetwijfeld een veelomvattende studie, welke aan Uw Commissie wordt opgedragen. Zij wordt daarmee geroepen om de Regering te steunen in een grote verantwoordelijkheid. Haar arbeid zal de grondslag moeten zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het ambtenarenrecht. Het is duidelijk, dat de ambtenaren reeds thans grote belangstelling voor Uw werk zullen hebben, waar straks bij Uw advies hun belangen rechtstreeks in het geding zullen zijn. Hieruit is voortgevloeid, dat in Uw Commissie drie leden zitting hebben als representanten van de centrales van overheids-personeel. Voorts moge ik in dit verband Uw Commissie ten behoeve van de hier niet rechtstreeks vertegenwoordigde centrales herinneren aan de haar toegekende bevoegdheid om buiten de Commissie staande personen uit te nodigen als adviserende leden aan het werk der Commissie deel te nemen.

Een punt, hetwelk met het voorafgaande ten nauwste verband houdt, wil ik gaarne nog in het bijzonder onder de aandacht brengen van Uw Commissie. Het is het vraagstuk van de arbeidscontractanten, hetwelk ook het instellingsbesluit vermeldt. De vraag rijst, welke de betekenis van dit instituut zal moeten zijn voor de openbare dienst en in hoeverre de rechtspositie van de arbeidscontractant zich moet blijven onderscheiden van de ambtelijke rechtstoestand. Wanneer Uw Commissie zich mede in deze aangelegenheid verdiept, dan zal haar ongetwijfeld blijken, dat het onderwerpelijke vraagstuk zijn belang niet alleen ontleent aan zijn huidige kwantitatieve omvang, doch niet minder aan zijn principiële betekenis voor de bepaling van het ambtenaarsbegrip. Mijnheer de Voorzitter, het is slechts mijn bedoeling geweest enigszins de opdracht aan Uw Commissie toe te lichten en de belangrijkste facetten daaruit naar voren te halen. De ontwikkeling van de openbare dienst en de sociale evolutie, welke zich weerspiegelt in het moderne arbeidsrecht, vragen in het belang van de openbare dienst, dat het standpunt ten aanzien van de eigen, bijzondere status van het overheids-personeel opnieuw en principiëel wordt bepaald en gefundeerd. De Regering koestert de verwachting hiertoe in staat te zullen worden gesteld door het advies van Uw Commissie.

Ik moge tenslotte eindigen met het uitspreken van een wens. De literatuur omtrent het ambtenarenrecht laat reeds zien, dat deze materie zich niet laat bestuderen met terzijdestelling van iedere beschouwing omtrent de grondslagen van staat en maatschappij. Ik meen te mogen verwachten, dat ook het advies van Uw Commissie zich daarvan niet geheel zal kunnen distantiëren. Een veronderstelling in dit verband, dat de samenstelling van Uw Commissie reeds bij voorbaat een belemmering zou zijn om te komen tot een eensgezind en met kracht uitgesproken oordeel, acht ik niet juist. Integendeel! Wel verwacht ik op deze gronden in Uw Commissie een levendige discussie. Daardoor zal het persoonlijk inzicht van ieder van U omtrent de huidige problematiek in het ambtenarenrecht worden verdiept en zal Uw gezamenlijke studie aan betekenis winnen.

Moge het U allen gegeven zijn aldus in deze Commissie met elkander samen te werken onder Uw beproefde leiding. Mijnheer de Voorzitter. Dan ziet de Regering met groot vertrouwen het resultaat van Uw gezamenlijke arbeid tegemoet. Hiermede verklaar ik de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren voor geïnstalleerd.

De voorzitter van de commissie, Prof. Mr. R. Kranenburg, beantwoordde deze rede als volgt:

,Excellentie,

Namens de leden der Staatscommissie betuig ik H.M. de Koningin en Haar verant-

woordelijke Minister onze dank voor het vertrouwen, dat H.M. door Hare benoeming en Uwe Excellentie door zijn voordracht tot deze benoeming in ons hebben gesteld. In Uw rede tot installatie onzer Commissie hebt gij terecht gewezen op het grote belang der problemen, welke de Commissie heeft te onderzoeken en waarover zij de Regering van advies zal hebben te dienen. Inderdaad, het schijnt voor betwisting wel niet vatbaar, dat ons ambtenarenrecht in sterke ontwikkeling is, en tevens, dat het stadium dier ontwikkeling theorie en praktijk van het recht thans voor lastige vragen stelt. Gijzelf, Excellentie, hebt ten vorige jare in Uw belangrijke verhandeling in het boek ter herdenking van het 100-jarige bestaan der Gemeentewet dit zeer duidelijk in het licht gesteld. De toestand, waarin ons positief recht op dit stuk verkeert, is al zeer weinig bevredigend. De positieve wetsbepalingen vertonen duidelijk de kenmerken van te zijn ontstaan in verschillende stadia van ontwikkeling der ambtenaarsverhouding en van haar theorie. Het begrip 'ambtenaar' betekent in ons positief recht niet steeds hetzelfde. De definitie van artikel 1 der Ambtenarenwet 1929 is niet dezelfde als die van artikel 84 van het Wetboek van Strafrecht, en de jurisprudentie van ons hoogste rechtscollege op de artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht dekt zich niet met het formele criterium van artikel 1 der Ambtenarenwet. Belangrijker nog is, dat slag op slag de praktijk van wetgeving en bestuur zich gesteld ziet voor de vraag, of bij de regeling van de rechtspositie aansluiting moet worden gezocht bij regelingen, die gelden voor de werknemers in het particuliere bedrijf dan wel of voor de ambtenaren een speciaal voor hen geldende regeling moet worden gemaakt; denk b.v. aan de regelingen, tot stand te brengen in een Ziekenfondswet, aan de Werkloosheidswet, de Kinderbijslagwet. Met het dogma van een scherpe onderscheiding, zelfs tegenstelling tussen publiek- en privaatrecht, dat voor elk dier vragen de oplossing als vanzelfsprekend zou medebrengen, komen we thans zeker niet meer uit; Uwe Excellentie heeft het zoëven terecht te verstaan gegeven, sprekende over 'de toenadering in het formele vlak van de private arbeidsverhouding tot de ambtelijke rechtspositie'. Daarmee is echter nog niet gezegd, dat er volledige gelijkheid van recht, dat er uniformiteit zou moeten zijn. Het afslijten van de dogmatische tweedeling zou gepaard kunnen gaan met een grotere differentiatie; deze zou dan echter gebaseerd moeten zijn niet op dogmatische-, maar op reële, feitelijke verschillen. Eenvoud is niet altijd kenmerk van het ware!

Onze Commissie is voor het onderzoek van deze en daarmee verband houdende vragen, naar het mij voorkomt, goed geoutilleerd; zij is veelzijdig samengesteld, en heeft daarenboven de bevoegdheid gekregen, zich door buiten de Commissie staande personen te doen voorlichten en deze als adviserende leden te assumeren. De Commissie is groot, maar zij zal ook in haar werkwijze differentiatie kunnen toepassen; de Regering heeft haar de bevoegdheid verleend subcommissies te vormen. Zo kunnen wij trachten het economisch beginsel van arbeidsverdeling toe te passen en zo efficiënt mogelijk te werken. En als er, zoals Uwe Excellentie met goede grond verwacht, in onze Commissie een levendige discussie zal ontstaan, dan hopen wij, dat deze tot verheldering en niet tot verwarring van denkbepelden zal leiden, zodat het ons gelukken zal aan de Regering een advies uit te brengen, dat haar van nut zal zijn. Ik heb de overtuiging, dat bij ons allen de volle bereidheid aanwezig is ons voor de wederzijds te berde gebrachte argumenten open te stellen, en deze op hun objectieve waarde te toetsen, teneinde in onderling beraad tot oplossingen te komen, die het samengestelde organisme van de moderne staat zo goed mogelijk doen functioneren en degenen, die in velerlei functie hem dienen, tot hun recht doen komen. In deze stemming aanvaarden wij dan onze taak en beginnen wij ons werk; moge het tot resultaten leiden, die de ontwikkeling van ons recht en onze staat ten goede zullen komen.



### Subcommissies

De Staatscommissie vormde uit haar midden een viertal subcommissies, welke onderscheidenlijk tot taak kregen ter voorbereiding van de gedachtenwisseling in de plenaire vergaderingen te rapporteren omtrent:

de historische ontwikkeling van de ambtelijke status;

de sociale zekerheid der ambtenaren en de verhouding van ambtelijke en andere dienstverhoudingen te dien aanzien;

het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken en de medezeggenschap alsmede het ontslagrecht en het stakingsverbod voor ambtenaren en tenslotte

het ambtenaarsbegrip, mede in verband met de verscheidenheid van personeel bij het Rijk en andere openbare en semi-openbare lichamen.

In een meer gevorderd stadium van de werkzaamheden der Staatscommissie zijn de discussies in de plenaire vergaderingen voorbereid door een speciale, uit haar midden gevormde, (sub-)commissie.

In totaal werden 13 plenaire vergaderingen gehouden, terwijl de subcommissies — daaronder begrepen de commissie van voorbereiding — 66 keren in vergadering bijeenkwamen.

### Tussentijds advies

Op verzoek van Uwer Majesteits Minister van Binnenlandse Zaken heeft de Staatscommissie aan deze tussentijds advies uitgebracht nopens het vraagstuk van de voorziening in tegemoetkomingen of vergoedingen van door de ambtenaren gemaakte kosten tengevolge van ziekte van zichzelf of van hun gezinsleden. Dit advies is als bijlage aan het rapport toegevoegd.

### Adviserende leden

Van de haar in het instellingsbesluit gegeven bevoegdheid zich desgewenst door buiten de commissie staande personen te doen voorlichten en deze als adviserende leden tot haar vergaderingen en tot de vergaderingen van de subcommissies toe te laten, heeft de Staatscommissie gebruik gemaakt door zowel tot de plenaire vergaderingen als tot de vergaderingen der subcommissies, waarin zij werden aangewezen, toe te laten de heren B. de Boer en P. Kapinga, als vertegenwoordigers onderscheidenlijk van de Centrale van Hogere Ambtenaren en van de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel.

Dr. W. P. Berghuis, burgemeester van Kampen, heeft op verzoek van de subcommissie tot bestudering van de historische ontwikkeling van de ambtelijke status als adviserend lid aan haar werkzaamheden deelgenomen.

Voorts heeft de subcommissie tot bestudering van de sociale zekerheid der ambtenaren gaarne gebruik gemaakt van de voortdurende voorlichting bij haar arbeid door de heer C. M. Swiebel, algemeen secretaris van de Sociale Verzekeringsraad; zijn de heren Prof. Dr. P. Muntendam, Directeur-Generaal van de Volksgezondheid, en Mr. C. J. Goudsmit, wetenschappelijk hoofdambtenaar bij de Afdeling Volksgezondheid I van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, bereid geweest te zijn om de subcommissie van deskundige voorlichting te dienen bij de bestudering van het ziektekostenvraagstuk; en heeft deze subcommissie tenslotte dankbaar gebruik gemaakt van de voorlichting, gegeven door de heren Dr. J. Wester en H. J. Steenge, in hun kwaliteit van onderscheidenlijk voorzitter van de Gezondheidsraad en directeur van de Rijks Geneeskundige Dienst, bij de bespreking van het vraagstuk van de organisatie van de revalidatiezorg voor ambtenaren in geval van invaliditeit.

### Mutaties

In de samenstelling van de Staatscommissie deden zich de volgende wijzigingen voor. Bij Uwer Majesteits besluit van 21 oktober 1952, nr 5, werd de heer J. Blom op zijn verzoek eervol ontheven van zijn lidmaatschap en werd in diens plaats tot lid der commissie benoemd de heer A. van Rossen, vertegenwoordiger van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel.

Bij Uwer Majesteits besluit van 18 december 1952, nr 7, werd als lid aan de commissie toegevoegd Mej. Chr. E. van Nieuwenhuizen, chef van de afdeling Personeelszaken en Pensioenen der gemeentesecretarie van Utrecht.

Mr. P. Eyssen werd op zijn verzoek van het lidmaatschap der commissie eervol ontheven en opgevolgd door Mr. L. de Vries, destijds referendaris bij het Ministerie van Justitie, waartoe strekte Uwer Majesteits besluit van 28 november 1953, nr 3.

Het secretariaat werd uitgebreid door de benoeming van Mr. A. J. Loeffen, destijds adjunct-referendaris bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, tot tweede adjunct-secretaris van de commissie bij Uwer Majesteits besluit van 29 juni 1955, nr 11.

Afzonderlijk wil de commissie vermelden het overlijden van haar voorzitter, Prof. Mr. R. Kranenburg, op 28 december 1956.

Overtuigd van zijn warme belangstelling voor het werk der Staatscommissie, heeft deze zijn leiding, vooral bij de stand der werkzaamheden op het ogenblik dat hij haar ontviel, zeer node gemist en heeft zij zijn heengaan als een groot verlies gevoeld.

Daartoe gemachtigd door Uwe Majesteit heeft de Minister van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie bij brief van 16 april 1957 het lid der commissie, Mr. J. W. Bok, verzocht zich voor de nog resterende tijd van de werkzaamheden der commissie met de waarneming van het voorzitterschap daarvan te willen belasten, hetgeen de heer Bok heeft aanvaard.

Nadat het rapport reeds in ontwerp gereed was gekomen, is tenslotte door de dood aan de commissie ontvallen haar lid Mr P. A. G. Ubink. Zijn grote deskundigheid en helder oordeel in ambtenarenzaken zijn voor de meningsvorming in de commissie van grote waarde geweest.

## EEERSTE DEEL

# WELKE REDENEN HEBBEN ER IN HET VERLEDEN TOE GELEID, DAT DE RECHTSPOSITIE VAN DE AMBTENAREN WERD GEKENMERKT DOOR EEN BIJZONDERE STATUS ?

## HOOFDSTUK I. INLEIDING

### De opdracht tot instelling van een historisch onderzoek

De taak, in de instellingsbeschikking aan de Staatscommissie gegeven, houdt allereerst in uitvoering te geven aan de opdracht een onderzoek in te stellen naar de redenen, welke er in het verleden toe hebben geleid, dat de rechtspositie van de ambtenaren werd gekenmerkt door een bijzondere status.<sup>1</sup> Laat deze formulering op zich alle ruimte om aan de opdracht uitvoering te geven op de wijze als haar goeddunkt, zo heeft de commissie zich uiteraard niet los kunnen maken van het verband waarin de opdracht tot het instellen van het historisch onderzoek werd geplaatst. Meer bepaaldelijk verdient dan aandacht, dat het instellingsbesluit ervan gewaagt, dat de beantwoording van de andere aan de commissie voorgelegde vragen mede dient te geschieden in het licht van de resultaten van dit (historisch onderzoek), terwijl in de considerans wordt medegedeeld, dat de behoefte aan een advies omtrent het met betrekking tot de rechtspositie van de ambtenaren te voeren beleid is ontstaan in verband met de ontwikkeling van het arbeidsrecht, daaronder begrepen de sociale verzekeringswetgeving.

### Nadere begrenzing van deze opdracht

Met deze gegevens voor ogen heeft de commissie gemeend haar taak ten aanzien van het historisch onderzoek nader te kunnen begrenzen.

Uitgangspunt is daarbij geweest, dat het onderzoek bepaaldelijk betrekking diende te hebben op de ontwikkeling van de ambtelijke status naar Nederlandse verhoudingen en rechtsnormen. Aandacht is daarom geschonken aan de vraag, welke motieven in feite in het verleden ten grondslag hebben gelegen aan maatregelen betreffende de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren. Daarnaast is ook in het onderzoek betrokken de invloed oefenende doctrine, in het bijzonder die in de Nederlandse literatuur ontwikkelde denkbeelden, waarvan de commissie meende te mogen aannemen, dat daarvan een invloed is uitgegaan op de wijze, waarop in het verleden het regerende gezag de rechtspositie van de ambtenaren beoordeelde en dienovereenkomstig tot ontwikkeling bracht.

Dat bij het onderzoek naar de ontwikkeling van de rechtstoestand der ambtenaren niet kon worden voorbijgegaan aan het ambtenaarsbegrip, ligt naar de mening der commissie in de rede. Zij heeft aan de ontwikkeling van dit begrip dan ook in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht geschonken.

Voor een juiste beoordeling van de verrichte arbeid zij voorts opgemerkt, dat de commissie gemeend heeft zich in deze zin te mogen beperken in de vervulling van haar opdracht, dat zij haar onderzoek niet verder in het verleden heeft uitgestrekt dan tot en met de vorige eeuw, derhalve praktisch tot de ontwikkeling van het ambtenarenrecht sedert het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden. Anderzijds vond de commissie slechts bij uitzondering aanleiding ook aan het ambtenarenrecht na 1929 aandacht te schenken: de in dat jaar tot stand gekomen Ambtenarenwet immers hield in meer dan één opzicht een erkenning in van een bijzondere status van de

ambtenaren en betekende als zodanig formeel een rustpunt in een bepaalde ontwikkeling. In de omstandigheid dat in de instellingsbeschikking de opdracht tot het instellen van een historisch onderzoek naar de motivering van de ambtelijke status nauw is gekoppeld aan de overige aan de commissie voorgelegde vragen, heeft de commissie verder gemeend een aanwijzing te mogen zien, dat bij dit onderzoek geenszins die volledigheid behoeft te worden nagestreefd, welke als eis zou kunnen worden gesteld aan een volledige, wetenschappelijke analyse van de historische ontwikkeling van de ambtelijke status. De commissie heeft zich daarom bij haar onderzoek enige verdere beperkingen opgelegd, waarbij zij er echter voor heeft gewaakt deze niet zover uit te strekken, dat het onderzoek onvoldoende zou kunnen worden geacht om op verantwoorde wijze aan te geven, waarom de rechtspositie van de ambtenaren in het verleden werd gekenmerkt door een bijzondere status.

Bedoelde beperkingen betreffen enerzijds de rechtspositie in haar onderdelen, anderzijds de personeelsgroepen, waarvoor die rechtspositie gold. Hiermede zij verklaard, waarom in hoofdstuk II van dit deel slechts de meest salliante punten van de rechtspositie der ambtenaren aan een historische beschouwing zullen worden onderworpen, te weten de onderwerpen: bezoldiging, pensioen, wachtgeld, bezoldiging bij ziekte en ongeval, kindtoelage, ontslag, stakingsverbod, georganiseerd overleg en enige repressieve rechtswaarborgen. Hierin is tevens de reden gelegen, waarom in paragraaf 2 van hoofdstuk IV van dit deel de bespreking van de positie van het overheidspersoneel in de sociale verzekeringswetgeving is beperkt tot de Ongevallenwet, de Ziektewet, de Kinderbijslagwet en de Werkloosheidswet.

Op grond van gelijke overwegingen heeft de commissie haar onderzoek voorts voornamelijk beperkt tot de rechtspositie van het Rijkspersoneel<sup>1</sup>. Aan de rechtspositie van het personeel der lagere publiekrechtelijke lichamen is slechts daar aandacht geschonken, waar de aard van het onderwerp of de feitelijke historische ontwikkeling daar bepaaldelijk aanleiding toe vormde.

Hoewel de commissie deze werkwijze, gegeven het doel van het door haar ingestelde historisch onderzoek, verantwoord acht, hecht zij er nochtans waarde aan in een afzonderlijke paragraaf aan het slot van het volgende hoofdstuk althans in enkele grote lijnen de ontwikkeling te schetsen voor de status van de gemeentelijke ambtenaren. Voor de provinciale ambtenaren kunnen in hoofdzaken dezelfde conclusies worden getrokken als ten aanzien van de gemeentelijke ambtenaren.

### Geraadpleegde bronnen

Tenslotte zij hier melding gemaakt van de bronnen waaruit de commissie bij haar historisch onderzoek in hoofdzaak heeft geput.

Als voornaamste bronnen werden allereerst in het Algemeen Rijksarchief geraadpleegd de retro-acta van de algemene bezoldigings- en wachtgeldregelingen uit de negentiende eeuw, terwijl, waar een onderwerp in een der Kamers of in beide Kamers der Staten-Generaal aan de orde kwam, uiteraard werd teruggegrepen naar de desbetreffende kamerstukken.

Het streven naar een wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren, dat in een groot deel der negentiende eeuw vooral in geschriften van een aantal juristen en politici als uitvloeisel van de rechtsstaatsgedachte tot uiting kwam, leidde, toen rond de eeuwwisseling allerwege pogingen werden gedaan om tot een meer georganiseerd

<sup>1</sup> Van een onderzoek naar vergelijkbare gegevens bij 19e eeuwse particuliere werkgevers heeft de commissie helaas moeten afzien, omdat zulks een te omvangrijk onderzoek zou hebben gevergd, terwijl de commissie daarvoor bovendien niet was goutilleerd.



seerde beweging ten behoeve van de ambtenaren te komen, tot de oprichting van een bond tot verkrijging van een wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren. Van de activiteiten van deze bond wordt een goede indruk verkregen uit zijn orgaan *De Rechtstoestand*<sup>1</sup>, hetwelk verscheen in de jaren 1902 tot 1924. De invloed van deze bond op de ontwikkeling van het Nederlandse ambtenarenrecht is van dien aard geweest, dat ook de inhoud van de jaargangen van genoemd orgaan in het onderzoek werden betrokken.

In de eerste twee decennia van deze eeuw zijn voorts enige staatscommissies werkzaam geweest, welke rapporten de commissie als bronnen voor haar onderzoek van belang acht. Hieruit komen immers de opvattingen naar voren, welke in die tijd ten aanzien van de rechtstoestandproblemen werden gehuldigd, terwijl de commissie haar taak bovendien niet anders ziet dan als in feite een doortrekken van de ontwikkeling welke min of meer door de eerstbedoelde staatscommissies werd gemarkeerd. Deze commissies zijn:

de Staatscommissie voor de arbeidsvoorwaarden der *Rijkswerklieden*, ingesteld bij K.B. van 19 mei 1908, nr 32, welke rapporteerde in 1954 (de zgn. Staatscommissie Versteeg);

de Staatscommissie voor de herziening der dienstvoorwaarden, waaronder het personeel der P.T.T. werkzaam is, ingesteld bij K.B. van 4 december 1916, nr 48, welke rapporteerde in 1918 (de zgn. Staatscommissie Salverda de Grave);

tenslotte de bekende Staatscommissie Dresselhuys, ingesteld bij K.B. van 21 mei 1917, nr 27, welke tot taak had algemene wettelijke regelen betreffende de rechtstoestand van ambtenaren voor te bereiden en welke verslag uitbracht in 1919.

Waar, indien zulks nuttig voorkwam, gebruik werd gemaakt van gegevens, afkomstig van andere dan de hierboven genoemde bronnen, wordt daarvan in het onderstaande afzonderlijk melding gemaakt.

Van de auteurs, welker geschriften vrij geregeld werden geraadpleegd, mogen hier worden genoemd:

Bachiene: *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle Staatsdienaars* (1848);

H. Ferf: *De regten der ambtenaren* (ac. proefschrift Leiden, 1864);

Krabbe: *De burgerlijke Staatsdienst in Nederland* (proefschrift Leiden, 1883) en diens praeadvies voor de Ned. Juristenvereniging 1897;

Mr. E. Fokker: *praeadvies voor de Ned. Juristenvereniging 1897*.

## HOOFDSTUK II

### DE ONTWIKKELING VAN DE RECHTSTOESTAND DER AMBTENAREN

#### Inleiding

Indien men de ontwikkeling van de rechtstoestand der ambtenaren in het hierboven afgegrensd tijdvak nagaat, kan in grote trekken worden geconstateerd, dat deze aanvankelijk werd bepaald door incidentele maatregelen en beslissingen ten aanzien van individuele ambtenaren. Slechts langzaam ziet men algemene regelingen tot ontwikkeling komen tot hetgeen thans gekend wordt als de status der ambtenaren. Bij deze ontwikkeling kan worden onderscheiden enerzijds als de status der ambtenaren van de rechtspositie, anderzijds een diversiteit naar de personeelsgroepen waarvoor de regelingen golden. Bovendien dient in het oog te worden gehouden, dat bedoelde

algemene regelingen aanvankelijk nog geen aanspraken schiepen voor de ambtenaren, doch slechts geïnterpreteerd mogen worden als richtlijnen voor de administratie.

De onderwerpen, welke aldus reeds aanstonds behandeling hebben gevonden, zijn de bezoldiging, de pensioenen en de wachtgelden van de ambtenaren. Regelingen op het overige terrein van de sociale zekerheid worden eerst veel later aangetroffen. Gelijik reeds in het vorige hoofdstuk is medegedeeld, heeft de commissie gemeend zich in hoofdzaak tot dit terrein te moeten beperken en heeft zij met name afgezien van een volledig en systematisch onderzoek naar alle, dikwijls slechts voor een bepaald departement van algemeen bestuur of voor een bepaald dienstvak gegolden hebbende regelingen inzake rechten en verplichtingen van ambtenaren<sup>2</sup>.

#### § 1. Bezoldiging

##### Staatscommissie Repelaer van Driël; salarisherziening 1823

Indien men de wijze zou willen kenschetsen waarop aanvankelijk in het Koninkrijk der Nederlanden aan de ambtenaren bezoldigingen werden toegekend, kan men dat eigenlijk niet beter doen dan door te spreken van een stelsel van gratificaties<sup>3</sup>. Aldus doet ook de Staatscommissie Repelaer van Driël<sup>4</sup> in haar rapport van 21 juni 1822<sup>4</sup>, daarmede in het bijzonder aanduidend, dat de bezoldigingen incidenteel en dikwijls in verband met bepaalde bewezen diensten werden vastgesteld. Indien men kennis neemt van de instructie, door Koning Willem I aan deze commissie gegeven<sup>5</sup>, komt het waarschijnlijk voor, dat het de bedoeling is geweest de primair beoogde reorganisatie van de inrichting der departementen van algemeen bestuur mede te benutten om te komen tot een betere regeling der bezoldiging van de bij deze departementen werkzame ambtenaren, tot een ,rigtige beoordeeling van hetgeen thans billijk en voldoende tevens zoude zijn'.

Genoemde staatscommissie komt in haar rapport tot bepaalde bezoldigingsvoorstellen voor de eveneens door haar voorgestelde departementale rangen. Deze voorstellen worden uitgedrukt in minima en maxima. De commissie wil binnen deze normen een vrijheid tot aanpassing aan individuele prestaties. Ook beveelt zij aan om, indien het dienstbelang dit wenselijk maakt, bekwame personen direct op het maximum aan te trekken of in die richting toezeggingen te doen. Zij merkt daarbij op, dat van deze laatste mogelijkheid een niet al te spaarzaam gebruik moet worden gemaakt. De commissie ziet in de voorgestelde minima en maxima een eerste middel tot aanmoediging van de ambtenaren. Het tweede middel is gelegen in de bevorderingen, welke in het door haar voorgestelde systeem worden mogelijk gemaakt. Overigens concludeert zij: 'En meerder is, naar het inzien der commissie, redelijkerwijze van een Gouvernement niet te vergeten'.

Opgemerkt zij, dat in het K.B. van 4 september 1823, No. 7, betrekkelijk de inrigting

<sup>2</sup> Bij wijze van voorbeelden worden hier vermeld:

de onverenigbaarheid van bepaalde ambten: K.B. van 15 februari 1815, nr 16; de datum tot welke bij overlijden van de ambtenaar aan erfgenamen en rechtverkrigenden de bezoldiging kan worden doorbetaald: K.B. van 5 februari 1816, nr 41; reglement voor de loodsen en bakemeesters: K.B. van 15 september 1834, Stb. 29; beëdiging van fortificatie-opzichters en van wachters bij de sluizen en op de verdedigingswerken: K.B. 1852, Stb. 128; en leidraad betreffende aanspraak op bevordering van 1853, Bijv. Stb. 6e serie, blz. 386.

<sup>3</sup> Ingesteld bij secret besluit van 1 aug. 1818, La. TT (Rijksarchief).

<sup>4</sup> Dossier Rijksarchief: exh. 4 sept. 1823, No. 7.

<sup>5</sup> K.B. van 15 aug. 1818, La. TT. (Rijksarchief).



van de bureaux der departementen van algemeen bestuur' op belangrijke punten van het advies der Staatscommissie wordt afgeweken. Zo wordt o.m. voor de onderscheiden departementale rangen geen minimum maar uitsluitend een maximum gesteld voor de bezoldigingen. Een verklaring voor deze laatste afwijking kon niet worden achterhaald.

#### **Salarisherzieningen in de zestiger en zeventiger jaren der vorige eeuw**

In de zestiger jaren van de vorige eeuw werden achtereenvolgens de bezoldigingen van de adjunct-commiezen, van de commiezen en van de hoofdcommiezen en referendarissen herzien<sup>6</sup>. Het eerste besluit wordt het omstandigst gemotiveerd, omdat alle drie uit dezelfde oorzaken voortkomen. Alleen financiële overwegingen hebben geen noopt tot een meer geleidelijke aanpak der herzieningen.

Aan de voordracht tot het besluit van 28 december 1864 wordt het volgende ontleend:

1. Het lot der ambtenaren wordt aanbevolen zowel met het oog op de algemene stijging der prijzen als met het oog op het kostbare leven in de residentie, terwijl een betoog omtrent de billijkheid en omtrent de wenselijkheid in het algemeen belang niet nodig wordt geoordeeld.

2. Het voorgestelde minimum en maximum mag geacht worden een toereikende ruimte op te leveren om aan hen die in de rang van adjunct-commies worden geplaatst een met hun aanspraken overeenkomende beloning toe te kennen.

3. Ook het uitzicht op bevordering wordt in het geding gebracht. Sommige lagere ambten worden minder door een bezoldiging dan door uitzicht op bevordering in staatsdienst aantrekkelijk gemaakt.

4. Nadrukkelijk wordt opgemerkt, dat dit besluit nu niet betekent, dat alle ambtenaren in de toekomst dienstovereenkomstig zullen worden beloond. Men laat voorlopig de hogere rangen rusten, terwijl men nu ook niet in eenzelfde dienstvak een adjunct-commies een hogere bezoldiging kan gaan toekennen dan een commies.

Op deze laatste mededeling reageert de Staatsraad Bachiene in een afzonderlijke nota met de opmerking, dat dan zo spoedig mogelijk eerst de benoeming en de voorwaarden voor benoeming en bevordering moeten worden geregeld. Dan zal men ook geen uitzonderingen meer behoeven te maken op gestelde regelen.

Omtrent het algemene in het geding zijnde bezoldigingsbeleid stelt de Raad van State in het licht, hoe hij reeds bij verschillende gelegenheden heeft aangetoond, dat de bezoldigingen der ambtenaren niet meer in evenredigheid staan tot de uitgaven, waartoe zij ieder in zijn stand voor zich zelf en voor hun huisgezinnen genoodzaakt zijn. De Raad wijst er dan nog op hoe, terwijl alle inkomsten allengs milder vloeien en onder alle klassen der maatschappij zich een meerdere welvaart verspreidt waarvan toenemende duurte het natuurlijk gevolg is, de traktementen der ambtenaren eerder verminderd dan vermeerderd zijn.

De Raad van State betoogt verder nog, dat bij dit besluit van een verkeerd beginsel is uitgegaan, gezien de bepaling, dat niet onmiddellijk het voorgestelde minimum aan alle daarvoor in de termen vallende ambtenaren zal worden verleend. Men is er van uitgegaan om in de toekomst zo bekwaam mogelijk personeel te kunnen aantrekken; het beginsel had moeten zijn de lotsverbetering van de bestaande ambtenaren en verhoging van hun bezoldigingen in evenredigheid tot de meerdere duurte van hun levensbehoeften.

De Ministerraad bleef er evenwel de voorkeur aan geven aan de onderscheiden hoof-

den van de departementen van algemeen bestuur over te laten de belanghebbenden naar gelang dienstijver en bekwaamheid vroeger of later in de voordelen van het besluit te doen delen.

Het laatste vinden we ook weer terug in het K.B. van 31 december 1874, nr 8 (Stb 231), waarbij voor de ambtenaren en bedienden bij de departementen van algemeen bestuur een verhoging der bezoldigingen wordt vastgesteld.

In deze tijd vinden vele verhogingen van de bezoldigingen plaats. Zij vinden telkens incidenteel regeling bij Koninklijk besluit, hetzij voor een bepaald ambt hetzij voor bepaalde categorieën van ambten. De Regering wenst een geleidelijke verbetering der traktementen in plaats van een algemene traktementsverhoging.

#### **De theorie der onderhoudsrente**

Het karakter van de bezoldiging der ambtenaren werd nagenoeg door alle auteurs, die zich met de rechtspositie der ambtenaren bezig hielden, benaderd vanuit de onderhoudsrente-theorie.

Waar FERF<sup>7</sup> de vraag bespreekt, welke regelen bij de bezoldiging moeten worden inachtgenomen, verwerpt hij zowel de mogelijkheid om vraag en aanbod hierbij een overwegende rol te laten spelen als om hierbij als maatstaf te nemen, die belooning, die een vrije loopbaan waarschijnlijk zou opgeleverd hebben.

Tegen het eerste voert hij aan, dat vanwege het grote aanbod de beloning zeer (te) laag gesteld zou moeten worden, waardoor ook de bekwaamsten en geschiktsten zich van de Staatsdienst zouden terugtrekken; de tweede maatstaf verwerpt hij vanwege de moeilijke berekening en, dewijl de Staatsdienst, tegenover handel, nijverheid en dergelijke geplaatst, vaste voordeelen oplevert, welke deze niet kunnen beloven.

Zijns inziens dient de Staat de ambtenaar, zelfs den laagsten' zo te belonen, dat hij de bekommring omtrent het voorzien in eerste levensbehoeften wegneemt. De Staat eischt van den ambtenaar toewijding van alle zijne krachten aan de betrekking hem opgedragen: hij wil dat de ijverige uitoefening der dienstplichtigen geene belemmering ondervinde: hij dient te voorzien in het levensonderhoud, dat wel de meeste belemmering voor ijver en vlijt des ambtenaars zal zijn. Geen tak van handel of nijverheid mag in den regel door hem uitgeoefend, geen ander bezoldigd, ja zelfs geest onbezoldigde ambten mogen niet door hem bekleed worden; alle krachten van Staat en ligchaam worden voor de Staatsdienst geveerd: hij dient den ambtenaar in staat te stellen, dat hij gene kan ontberen, dat hij deze alleen daaraan kan wijden; de ambtenaar moet tevreden zijn met de bezoldiging hem gegeven voor zijne diensten, opdat hij de dienst zoo waarneme, dat de Staat met hem tevreden zij.

Allezins billijk, alliezins heilzaam meenen wij dezen regel te mogen noemen in het belang van den Staat; hoe zou hij bij vele belemmeringen van geldelijken aard, van den ambtenaar dien ijver en lust in de vervulling zijner dienstplichten, die geheele toewijding aan de Staatsdienst kunnen eischen; hoe zou het met de Staatsdienst gesteld zijn, wanneer het den ambtenaar vrij stond, nevens de Staatsdienst ook andere voordeelen te verwachten uit het uitoefenen van eenig beroep. De algemeene economische wet van het loon worde echter ook hierbij in acht genomen, dat de bezoldiging voldoende zij voor den ambtenaar *met zijn gezin*.

Ofschoon de schrijver van mening was, dat de door hem voorgestane norm — gezien o.a. de bestaande verboden tot het vervullen van nevenfuncties — door de Staat in beginsel wel was aanvaard, constateerde hij nochtans, dat het er verre van was

<sup>6</sup> Onderscheidenlijk bij de K.B.'s van 28 dec. 1864, No. 38 (Stb. 133), van 28 aug. 1865, No. 54 (Stb. 112) en van 21 jan. 1867, No. 92 (Stb. 3).

<sup>7</sup> O.c., blz. 75.

,dat bij ons de staatsdienst volgens dien regel wordt beloond', vooral waar de levensmiddelen zo zeer in prijs waren gestegen.

Hij bepleitte dan ook verhoging der bezoldigingen, vooral voor de lagere ambtenaren, en vermindering van het aantal ambtenaren, met uitbreiding van de kring der werkzaamheden van de anderen.

KRABBE<sup>8</sup> onderkent in de bezoldiging een dubbel element: een onderhoudsrente en een beloning. Er alleen een rechtmatige beloning in te zien, acht hij te weinig; want dat de bezoldiging voortduurt bij verlof of ziekte, grootendeels stand houdt in geval de ambtenaar op non-activiteit wordt gesteld, de onvervreemdbaarheid dier gelden voor een gedeelte hier en door door de wet is vastgesteld — een en ander vloeit uit de enkele omstandigheid, dat de bezoldiging eene belooning is, niet voort; het zijn van uit dat standpunt gunsten en als zoodanig accidentalia bij het ambtenaarsberoep over welker afwezigheid bij elk ander beroep van dienstbaarheid men dus den staf niet behoeft te breken. De regeling, die we bij den staatsdienst aantreffen, zou dan den grond zijner bijzondere organisatie in de omstandigheid hebben liggen, dat 't hier de staat is welke als arbeidnemer optreedt en welke, uitsluitend geleid door overwegingen aan zijn eigen belang ontleend, in den ambtenaarsstand een gepri-vilegieerde klasse in de maatschappij doet ontstaan. De grootere staatszorg voor deze personenklasse vindt dan haar rechtvaardiging in de voordeelen, die het geheel van die bevoorrechtiging plukt. Wat uit het oogpunt van individueel belang een privilegie is, is op het standpunt van de belangen der gemeenschap een door het recht gevorderde noodzakelijkheid, en het valt in het oog, dat het belang van den staat er niet weinig bij betrokken is, dat zij die zijn taak moeten verrichten zooveel mogelijk tegen finantiëlen nood gewaarborgd worden, omdat een deugdelijke waarneming van het ambt een maatschappelijke onafhankelijkheid vordert.

Volgens Krabbe is het echter ter verdediging van deze regeling niet nodig een bijzondere nadruk te leggen op het staatsbelang, want al dient ook te worden erkend, dat het zijn eigen belang is, dat er de staat toe heeft gedreven hier eerder dan bij andere beroepen van dienstbaarheid regelen op te treden, de regeling zelf vloeit volgens hem voort uit de toestand, waarin elke arbeider verkeert, die tegenover andere personen in een blijvende gebondenheid zijner arbeidskrachten zich bevindt. Die aan eenen ander het recht geeft om ten behoeve van bepaalde doeleinden over zijn arbeidskrachten te beschikken, moet, wanneer het beschikkingsrecht den geheelen persoon van den arbeider in beslag neemt, door den arbeidnemer worden *onderhouden*, want hij heeft daardoor den eenigen titel prijsgegeven die hem tot eene zelfstandige en onafhankelijke bron van inkomsten kon strekken. De bezoldiging draagt daarom in de eerste plaats het karakter eener *onderhoudsrente*, die niet afhankelijk is van het praesteeren van diensten, maar uitsluitend gegrond is op den toestand van dienstbaarheid waarin de ambtenaar, gedurende den tijd dat hij in Staatsdienst is, zich bevindt. Die onderhoudsrente vertegenwoordigt echter geen generaal minimum van levensbehoeften, maar wijst naar den levensstandaard van den ambtenaar, of nauwkeuriger uitgedrukt, naar den maatschappelijken stand van leven, welke de waarneming van de ambten, waartoe hij zich verbonden heeft, meebrengt.

Als tweede element komt dan de *belooning* in aanmerking, die aan de bezoldiging wordt toegevoegd voor de waarneming van een ambt en dus vervalt zoodra de ambtsopdracht wordt teruggenomen. Al naarmate de diensten die bewezen worden voor den staat van grooter belang zijn, naar die mate stijgt ook de belooning, terwijl de onderhoudsrente dezelfde kan blijven.

Wat betreft de onderlinge verhouding van onderhoudsrente en beloning, stelde Krabbe: ,wanneer men het oog vestigt op de bezoldiging van ambtenaren van beroep, dan wordt bij het meerendeel, naar de voortdurende klachten over te lage bezoldigingen te oordeelen, het grootste gedeelte der bezoldiging door de onderhoudsrente ingenomen en blijft er weinig of niets over om als belooning te kunnen worden beschouwd; ja zelfs zou kunnen worden getwijfeld of de bezoldiging, die als equivalent heet te worden uitgekeerd voor beschikbaarstelling der arbeidskrachten, niet bij velen beneden het noodzakelijk minimum eener onderhoudsrente is. Bij enkele ambtenaren slechts is in de bezoldiging de belooning overwegend zoals bij ministers, gezanten, commissarissen des Konings, president van den Hoogen Raad enz.'

FOKKER<sup>9</sup> merkt omtrent de bezoldiging op, dat deze niet het karakter van een loonsbetaling draagt, doch veeleer een met de ambtsbekleding verbonden rente is, waardoor de Staat de ambtenaar onderhoudt. Tegenover de eis van toewijding der gehele persoonlijkheid staat de plicht de ambtenaar met zijn gezin behoorlijk te doen leven, de plicht tot een ,Standesgemässe Alimentierung'. Het bedrag der bezoldiging wordt *niet* beheerst door vraag en aanbod, doch wordt bepaald of beïnvloed door de sociale positie, door de mate waarin het ambt een levensstaak vormt of als bijbetrekking te beschouwen is, door de eisen van bekwaamheid, de zwaarte of het gevaar van de dienst, de geldelijke verantwoordelijkheid, het uitzicht op bevordering, de verzekering van pensioen voor de ambtenaren, hun weduwen en wezen, door het aanzien en de invloed, welke het ambt verschaft. Ook de vraag, of en in hoever het verboden zal zijn enig bedrijf in handel of nijverheid uit te oefenen, andere beroepen of nevenbetrekkingen waar te nemen, is van invloed. Volgens Fokker mag de hoogte der bezoldiging ook niet worden beheerst door vraag en aanbod. Tot dusver is, zoover mij bekend, geen Staat bereid bevonden ambtenaarsbetrekkingen aan te besteden. De publiekrechtelijke natuur reeds, maar ook het eigenaardige karakter, waaraan een ethisch element niet ontbreekt, en het staatsbelang verbieden zoowel aanbesteding, als verlaging van de bezoldiging zoodra blijkt dat er meer sollicitanten dan open plaatsen zijn. Dat bezoldiging, hoe belangrijke plaats zij ook inneemt in het ambtenaarsleven in 't algemeen, niet een essentiale, doch slechts een natuurlijke van de verhouding is, bewijst reeds het bestaan der onbezoldigde ambtenaren; voor sommigen van hen kunnen zekere nevenbetrekkingen evenzeer als voor de bezoldigden verboden zijn.'

Dat ook MERENS<sup>10</sup> zich ondubbelzinnig op het standpunt, bezoldiging is onderhoudsrente' stelde kan reeds worden geconcludeerd uit het voorwoord, dat Prof. Mr. Treub schreef in Merens' aangehaald werk: ,Uitgangspunt voor de heer Merens is enerzijds, dat hij, die zich in Staatsdienst begeeft, daarmede zijne vrijheid prijsgeeft, voor zoover het Staatsbelang dit vordert, m.a.w., dat het ambtenaarschap plichten oplegt, die niet tot de bureau-uren beperkt zijn, maar den Ambtenaar volgen, zoolang hij zijn ambt bekleedt; anderzijds, dat de Staat dengene, die zich aldus aan zijn dienst wijdt, heeft te onderhouden. Voor den heer Merens is het salaris van den Ambtenaar dus niet de privaatrechtelijke contra-prestatie van de zijde van de Staat voor den arbeid, dien de Ambtenaar levert; hij beschouwt het als de onderhoudsrente, welke de Staat zijn dienaar toekent, een onderhoudsrente, die voldoende behoort te zijn om dezen in staat te stellen de maatschappelijke positie in te nemen die bij eene goede vervulling van het ambt past.'

<sup>9</sup> Praeadvies.

<sup>10</sup> M. J. D. Merens: ,De Ambtenaar en de Staat', 1912.



### Standpunt van de Staatscommissie-Versteeg nopens de arbeidsvoorwaarden der Rijks-werklieden

Niet onvermeld moge hier blijven het oordeel van de zgn. Staatscommissie Versteeg over de vraag, van welk standpunt de Staat-werkgever behoort uit te gaan bij het regelen van de arbeidsvoorwaarden van zijn werklieden in het algemeen en over de beginselen, die zij ten grondslag legde aan de in het door haar ontworpen Arbeidsreglement opgenomen voorschriften met betrekking tot het voornaamste onderdeel van de arbeidsvoorwaarden: de loonregeling<sup>11</sup>. De arbeidsvoorwaarden, welke de Staat-werkgever aan zijne werklieden aanbiedt, behoren naar het oordeel der Commissie aan hoogere eischen te voldoen dan die, waaronder gewoonlijk de arbeiders in particuliere ondernemingen werkzaam zijn. Zoo enig werkgever, dan zal zeker de Staat bij de regeling van die voorwaarden zich niet alleen mogen laten leiden door zuiver commerciële overwegingen, maar zich bewust moeten zijn van zijne moreele verplichtingen tegenover zijne arbeiders, in het bijzonder wanneer zij door ziekte of ongevallen worden getroffen of ouderdom of invaliditeit hunne arbeidsgeschiktheid aantasten; tevens zal er naar zijn te streven hun rechtszekerheid te verschaffen.<sup>12</sup> Even verder verklaart de commissie haar bedoeling nader door te stellen<sup>13</sup>, dat er niet naar gestreefd behoort te worden, dat die arbeidsvoorwaarden in elk onderdeel gunstiger zijn dan bij welke werkgever ook. Zeer zeker zal de Staat er voor moeten zorg dragen niet achter te staan bij de werkgevers, wien de toestand hunner arbeiders ernstig ter harte gaat, maar dit brengt niet de verplichting mede om bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van de Rijkswerklieden de allernuistigste, welke hier of daar voorkomen, nabij te komen of nog te overtreffen. Aldus kan de Staat als werkgever ook meer steun verleen aan de verbetering van den toestand der arbeiders in het algemeen, dan door het eigen personeel in zóó gunstige positie te plaatsen, dat redelijkerwijze niet kan worden verwacht, dat de overige werkgevers hem op zijn weg zullen volgen.<sup>14</sup>

De commissie stelde zich op de grondslag van een loonregeling naar de waarde van de arbeid, zoals deze tot uiting komt in de prijs van de arbeid, gelijk die zich in het maatschappelijk verkeer vormt. Zij constateerde nochtans, dat op ideële gronden wellicht de voorkeur zou kunnen worden gegeven aan een regeling van de lonen naar de behoeften van de arbeider. Op grond van praktische bezwaren, tegen toepassing van zulk een stelsel aan te voeren, gaf zij evenwel geen gevolg aan die voorkeursneiging, waarbij bovendien werd overwogen: 'dat bij een regeling van het loon naar de waarde van den arbeid mag verwacht worden, dat als regel voor de Rijkswerklieden lonen zullen worden vastgesteld, die ook voldoen aan den eisch, dien men in een stelsel, waarin het loon naar de behoeften van den arbeider wordt geregeld, aan de lonen zou stellen. Naar de meening der Commissie neemt toch onder de invloeden, waaronder zich de prijs voor den arbeid, het loon, in het verkeer vormt, ook de behoefte van den arbeider eene plaats in en deze invloed neemt door den groei der arbeids-beweging ongetwijfeld in kracht toe.'

### Het rapport der Staatscommissie Stork: Algemene regeling der salarissen van Rijks-ambtenaren

Bij K.B. van 27 maart 1917, nr 6, werd de zgn. Staatscommissie-Stork ingesteld met als opdracht te onderzoeken, in hoever de bezoldiging van de verschillende groepen van burgerlijke ambtenaren en beambten, de Rijkswerklieden niet inbegrepen, bij een

behoorlijke werkverdeling aan billijke eisen voldoet en in hoeverre daarin wijziging dient te worden gebracht.

Het geldt hier een eerste poging tot algemene regeling der salarissen van Rijks-ambtenaren ter vervanging van de zeer verschillende toen bestaande regelingen, welke deels nog van zeer oude datum waren. Daarbij werd aan alle belanghebbenden gelegenheid geboden hun salariswensen kenbaar te maken. Door de commissie werden niet minder dan 109 groepen van ambtenaren gehoord.

Uit het verslag<sup>13</sup> der commissie blijkt, door welke beginselen zij zich bij haar voorstellen — neerkomende op een systematische indeling der ambten in salarisschalen — heeft laten leiden.

Voorop stond, dat de voor te dragen regeling zoveel mogelijk zou moeten rusten op een juiste waardering der functies en dat de dienstprestatie in het salaris een rechtvaardige vergelding diende te vinden. Blijkens de opdracht zou de commissie voorts alleen factoren van blijvende aard een rol mogen laten spelen ter bepaling van de hoogte der salarissen: kosten van levensonderhoud met name, voor zover deze in de toenmalige moeilijke levensomstandigheden hun grond vonden, liet de commissie daarom buiten beschouwing.

Desondanks constateerde de commissie, dat de salarissen over het algemeen te laag waren: 'Niet altijd sprak het tekort zoo duidelijk als toen overeenkomstig het gevoelen van een hoofd van een dienstvak moest worden geconstateerd, dat verhooging dringend noodig was, omdat de door hem bedoelde tractementen de laatste halve eeuw, behoudens enkele partiele aangebrachte wijzigingen, onveranderd waren gebleven. Het tekort aan bezoldiging sprak ook duidelijk waar aan de Staatscommissie bleek, dat ter vergelding van de dienstprestaties van ambtenaren, die zich met hun geheelen persoon aan den Staatsdienst moeten geven, soms tractementen door het Rijk werden betaald, die niet geacht kunnen worden te voldoen aan de meest bescheiden behoeften en die bleven beneden de grens van wat als een lage levensstandaard moest worden aangemerkt.'

De nadelen der onvoldoende bezoldiging bleken de commissie uit het feit, dat het dikwijls moeilijk was vacatures door de meest geschikte personen te doen vervullen; uit het 'verloop', dat in sommige dienstvakken voorkwam; uit de overgang van een rijksbetrekking naar een gemeentelijke betrekking, omdat deze beter betaald werd. Ook overigens achtte de commissie verhoging der salarissen dikwijls te rechtvaardigen met het motief, dat de tractementen op zichzelf voldoende moeten zijn om te voorzien in de behoeften van de ambtenaar en zijn gezin.

Bij de systematische vaststelling der salarisschalen werd begonnen met de waardering van de meest eenvoudige arbeid, in staatsdienst verricht, zodat punt van uitgang vormde de minimum-eisen, te stellen aan de bezoldiging van een ambtenaar, die in staatsdienst ongekwalificeerde arbeid in de grote steden verricht. Van daaruit werden alle salarisschalen in onderling verband geregeld en werden de ambtenaren in die schalen geklassificeerd.

Bij het bepalen van het minimum salaris werd in aanmerking genomen, dat het bedrag van het salaris mede wordt beïnvloed door het bedrag der kortingen wegens pensioen. Het salaris dient dan ook hoger te zijn dan het bedrag, dat noodzakelijk zou zijn, wanneer de Staat zich tegenover zijn ambtenaren slechts had te kwijten van zijn onderhoudsplicht . . . .<sup>14</sup> Voorts werd voor verschillende categorieën van lagere ambtenaren het maximum iets hoger gesteld dan op zich strikt noodzakelijk was,

<sup>11</sup> Verslag blz. 24, initio.

<sup>12</sup> blz. 25, i. f.

<sup>13</sup> d. d. 18 april 1918, blz. 11 e. v.

<sup>14</sup> Verslag, blz. 17.



opdat deze tractementen, bij vergelijking met hetgeen in het particulier bedrijf wordt verdiend, niet reeds binnen zeer korten tijd als onvoldoende zouden behoeven te worden gekenmerkt. De stabiliteit, welke in de salarisregeling van het Rijk behoort te gelden, gaf tot dezen maatregel gereedelijk aanleiding'. (i.c.)

Het verschil in levensomstandigheden (kosten van voeding, huur, onderwijs, verplaatsing, e.d.) was de commissie voorts zo groot gebleken, dat zij verschil in salaris voorstelde naar gelang de klasse, waarin de gemeente door haar werd ingedeeld.

Persoonlijke omstandigheden, waaronder de ambtenaar zijn dienstbetrekking vervult (gehuwd of ongehuwd, kostwinner of niet, veel of weinig kinderen), meende de commissie echter in een algemene salarisregeling, als door haar voorgesteld, niet in aanmerking te moeten nemen<sup>15</sup>.

De voornaamste factoren, welke de commissie bij de indeling der verschillende betrekkingen in de salarisschalen liet gelden, waren: de waardering van de betekenis van het ambt en van de eisen, waaraan in het algemeen bij de toelating tot en de behoorlijke vervulling van dit ambt moest worden voldaan en voorts vergelijking met wat in het maatschappelijk leven in een te vergelijken positie werd verdiend. De commissie stond periodiecititeit van salarisverhoging voor: in het algemeen bepaalde zij voor elk ambt een minimum- en een maximum-salaris. Extra periodieke verhogingen zouden mogelijk zijn. Om tegemoet te komen aan bezwaren uit de praktijk wilde de commissie in sommige gevallen de salarissen, in opvolgende rangen te verkrijgen, over elkaar heen doen lopen, om aldus de gelegenheid te openen bij niet-bevordering toch een hoger salaris in uitzicht te stellen. Hiermede zou het euvel kunnen worden gekeerd, dat meermaals bevorderingen in rang werden toegekend met geen ander doel dan een hogere beloning mogelijk te maken.

Bij het netto-salaris, dat de commissie voor ogen stond, ging zij voorts van het volgende uit: alle kosten, aan de uitoefening van een ambt verbonden, moeten door de Staat worden vergoed; de voordelen, er aan verbonden (kost, inwoning, vuur, licht), behoren op het bedrag van het werkelijk te genieten salaris van invloed te zijn; als regel zullen geen bijverdiensten mogen worden genoten (het salaris moet voldoende zijn om daar buiten te kunnen); niet-gereguleerde vergoedingen of beloningen van anderen dan het Rijk zelf zijn niet toegelaten; alle bestaande toelagen, voor zover niet op bijzondere diensten gebaseerd, vervallen; verkregen rechten worden geëerbiedigd.

De voorgestelde salarisregeling was bedoeld als een lenige: er moest een mogelijkheid zijn, om mannen van beteekenis of personen van buitengewone bekwaamheid en geschiktheid aan den Staatsdienst te verbinden of daarvoor te behouden. Om dat te bereiken moet vrijheid bestaan van de vaste regels, voor de bezoldiging gesteld, af te wijken.

#### Het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren 1918

Het advies van de Staatscommissie-Stork vormde de grondslag voor de eerste algemene Rijksbezoldigingsregeling, het B.B.R.A. 1918<sup>16</sup>. Men vindt hier o.a. in terug: de systematische indeling der ambten in salarisschalen; de gemeenteclassificatie; de aftrek voor kost en inwoning, woning, vuur, licht en water; het systeem der periodieke verhogingen bij bekwaamheid, geschiktheid en dienstijver; de mogelijkheid van buitengewone verhogingen wegens buitengewone bekwaamheid, enz.; de mogelijkheid van toekennen van persoonlijke verhogingen aan ambtenaren, wegens de hun opgedragen meer bij-

zonder belangrijke werkring; de mogelijkheid van toekenning van toelagen aan ambtenaren wegens het bijzonder karakter van hun positie en taak.

#### § 2. Pensioen

#### Geschiedenis der burgerlijke pensioenwetgeving in Nederland is elders uitvoerig beschreven

De commissie meent een uitvoerige historische beschouwing omtrent dit onderdeel der rechtspositie van de ambtenaren achterwege te mogen laten, nu de Staatscommissie voor de Pensioenwetgeving een nagenoeg uitputtende beschrijving van de geschiedenis der burgerlijke pensioenwetgeving in Nederland het licht heeft doen zien<sup>17</sup>.

Indien hier nochtans enige aantekeningen worden gemaakt omtrent hetgeen aan de toetstandoming van de pensioenwet van 9 mei 1846, Stb. 24, voorafging, vindt dit zijn verklaring hierin, dat bij deze wet het burgerlijk pensioen voor de eerste maal wettelijk werd geregeld — zij het nog slechts voor een beperkte groep burgerlijke ambtenaren — en dat deze wet de grondslag en het uitgangspunt vormt van veel wat thans op pensioengebied bestaat. Voorts wordt aandacht geschonken aan het karakter van het pensioen in de literatuur van de vorige eeuw.

#### De eerste pensioenregelingen

Het pensioenreglement 1814<sup>18</sup> verving de Franse wetgeving op dit punt. Dit besluit bepaalde o.m., dat geen pensioenen zouden kunnen worden verleend dan krachtens speciaal besluit van de Kroon. Ofschoon het besluit zekere normen gaf voor de toekenning van pensioen, bepaalde het ten slotte ook, dat van de bepalingen van dit besluit waren uitgezonderd zodanige buitengewone gevallen, waarin de Kroon, uit hoofde van bijzondere bewezen diensten of om andere redenen, bereids anders geoordeeld had of alsnog zou ordonneren.

Van deze laatste bevoegdheid om buitengewone pensioenen te verlenen is veel gebruik gemaakt. Dit leidde er toe, dat deze onregelmatig en kwistig toegekende pensioenen mede in verband met de insolventie der inmiddels opgerichte fondsen een zwaarwegende post vormden op de begroting der Staatsuitgaven.

Een Staatscommissie<sup>19</sup> ontwierp een voorstel van wet om op dit stuk tot de nodige bezuinigingen te geraken. Daarbij werd de bevoegdheid van de Kroon om pensioenen te verlenen ingekort. De Koning zou daarvoor de Algemene Rekenkamer moeten horen. In de gevallen, waarin de regeling geen of, naar de bijzonderheid der aanspraak' een ongenoegzaam pensioen, gagement of onderstand zou toekennen, zou op de jaarlijkse begroting van 's Rijks uitgaven boven die, tot de betaling der pensioenen benodigd, een som van f 50000.— moeten worden gebracht, waarover door de Kroon, bij wijze van gratificatiën of gunsthewijs' zou kunnen worden beschikt. Voorts moest aan de Kroon worden voorbehouden het recht van regeling bij de wet van een buitengewoon pensioen in de gevallen, waarin de bijzonderheid der aanspraak en de verdiensten van de belanghebbenden van dien aard mag wezen, dat dezelve de toekenning van een buitengewoon jaarlijksch pensioen gaande boven de regeling bij deze wet aangewezen vorderen.

Het voorstel van genoemde commissie werd de grondslag voor een nieuwe regeling

<sup>17</sup> Publicatie nr 9 (2 delen) van de Staatscommissie voor de Pensioenwetgeving, ingesteld bij K.B. van 22 juni 1949, Ned. Stc. van 6 juli 1949, nr. 1929.

<sup>18</sup> Souverein besluit van 17 mei 1814, Stb. 59.

<sup>19</sup> Ingesteld bij K.B. van 22 mei 1835, nr 95 en rapporterend op 7 augustus 1835.

<sup>15</sup> zie § 5: Kindertoelage.

<sup>16</sup> K.B. van 3-9-1918, Stb. 541.

bij Koninklijk besluit<sup>20</sup>. Het pensioen werd nu toegekend door de Raad van Bestuur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Tegen afwijzende beschikking was aan de belanghebbenden beklag toegestaan bij de Koning, een (overigens ongeregeld) beroepsrecht. De bevoegdheid van de Koning om in bijzondere gevallen ten laste van de Staat pensioen (of verhoging van pensioen) toe te kennen, zelfs uitgaande boven de gestelde maxima, vindt men in deze regeling terug.

Het waren vooral de financiële uitkomsten van deze regeling, wederom ten zwaarste beïnvloed door de toekenning van buitengewone pensioenen, welke andermaal noopten tot een herziening. Ditmaal kwam de Regering met een wetsontwerp<sup>21</sup>, hetwelk niet werd aanvaard, maar onmiddellijk<sup>22</sup> werd gevolgd door een nieuw ontwerp, dat leidde tot een behandeling, waarbij de verplichting van de Staat tot pensionering der ambtenaren in twijfel werd getrokken, althans waarbij de absolute opvatting van die verplichting overdreven werd geacht.

Een indruk van de gronden, waarop buitengewone pensioenen werden verleend, geeft vooral het rapport van een Staatscommissie, welke werd ingesteld om de mogelijkheid van bezuiniging op deze pensioenen te bestuderen<sup>23</sup>. Onder meer de volgende buitengewone pensioenen moesten naar het inzicht van de commissie worden gehandhaafd. Allereerst de pensioenen, die ter vergelding van meer dan gewone diensten aan den lande bewezen, verleend waren en als bijkij van nationale erkentelijkheid moesten worden beschouwd. Ook moesten onaangetast blijven de pensioenen, gegrond op een bepaalde toezegging van het Hoofd van de Staat, onder voorwaarde waarvan ambtelijke betrekkingen waren aangenomen, voortgezet of nedergelegd. Deze laatste moesten immers geacht worden op speciale verbintnissen te berusten. Evenmin konden worden verminderd de pensioenen ter vergoeding van schade in het belang van de Staat geleden of ter extinctie van schuldvorderingen ten laste van het Rijk verleend.

#### Pensioenwet 1846

Tenslotte komt tot stand de bovengenoemde wet van 1846. Het recht tot pensioenverlening werd met uitsluiting van ieder ander gezag aan de Koning toegekend. Voorafgaand werd echter over iedere pensioenverlening advies uitgebracht door de Raad van Bestuur van het Pensioenfonds voor Burgerlijke Ambtenaren. Van de instelling van deze Raad werd verwacht, dat eenheid van wettoepassing en gelijkheid van rechtsbedeling er door zouden worden bevorderd.

Bij de eerste noodzakelijke wijzigingsvoorstellen komen bij de Tweede Kamer twee opvattingen naar voren, welke principieel de aanspraken van de ambtenaren op pensioen raken. Het eerste standpunt verdedigde een afschaffing van alle pensioenen, zulks in het welbegrepen belang van de Staat. Een behoorlijke bezoldiging werd bepleit; dan zouden verdergaande maatregelen van pensionering niet meer nodig zijn. De leden die dit standpunt huldigen betoogden verder, dat men door het overdragen van het onderhoud van oude afgeleefde burgers op de schatkist, alleen omdat zij ambtenaren geveest waren en door het verschaffen van dat onderhoud tot een voorwerp van Staatszorg te maken, te kort deed aan het juiste begrip van de Staat. Zo iets kon, volgens sommigen, zelfs geacht worden het gebied der socialistische hersenschimmen te naderen. Als ieder ander ingezetene, welk bedrijf hij ook uitoefent, gedurende zijne

beste levensjaren zelf zorgen moet, dat hij in den ouden dag met de zijnen voor gebrek bevestigd blijve, heeft het iets onregtvaardigs in, dat alleen en uitsluitend ten behoeve van ambtenaren de Staat die zorg op zich neemt.

Van andere zijde der Kamer werd dat betoog krachtig bestreden. Het pensioneren van burgerlijke ambtenaren bestond onder alle welgeoordeelde regeringen, op een enkele uitzondering na. In Frankrijk was men op een besluit tot afschaffing teruggekomen. Opdat de Staat door zijn ambtenaren behoorlijk zou worden gediend, zouden dezen zich geheel en uitsluitend aan de Staatsdienst moeten kunnen wijden, zonder te worden verontrust door het uitzicht van behoefte van gebrek in de jaren van ouderdom of opkomende ongeschiktheid. Billijkheid en rechtvaardigheid brachten mede, dat trouwe en veeljarige diensten, aan den lande bewezen, ook dan enigermate vergolden werden, wanneer ouderdom of ziels- of lichaamsgebreken de afgeleefde ambtenaar beletten te zijn wat hij vroeger was. Dit lag zozeer in de aard der zaak, dat bestuurders van openbare instellingen en bijzondere personen bij wie goede en menselijke gevoelens heersten, zich verplicht achtten zorg te dragen, dat de man, van wie zij een reeks van jaren volijverige diensten hadden genoten, op zijn oude dag geen gebrek leed.

De afschaffing der pensioenen zou, wel verre van te leiden tot de verwijdering uit de dienst van ongeschikt geworden ambtenaren, in menig geval de afgeleefde man, langer dan voor het algemeen belang wenselijk was, in dienst doen houden, daar zijn meerderen zouden huijveren om zulk een bejaard ambtenaar aan gebrek prijs te geven. Het was ongerijmd te veronderstellen, dat de ambtenaren in de regel gedurende hun beste levensjaren een genoegzaam bedrag konden besparen om op de oude dag zelf in hun noodzakelijke levensbehoeften te kunnen voorzien. Wilde men dat beginsel werkelijk doen gelden, dan zou de bezoldiging der meeste ambtenaren aanmerkelijk moeten worden verhoogd, hetgeen ongetwijfeld een nog zwaardere last aan de schatkist zou opleggen dan de pensioenen vormden.

Blijkens de Memorie van Toelichting had ook de Regering zich op het standpunt geplaatst, dat het welbegrepen staatsbelang de pensionering der ambtenaren medebracht. Zij had daarbij alle theoretische beschouwingen over de vraag betreffende de verplichting van de Staat terzijde gelaten.

#### Het karakter van het pensioen in de literatuur

In de literatuur werd het karakter van het pensioen nagenoeg allerwege benaderd vanuit de verzorgingsgedachte.

FERF<sup>24</sup>, constaterend dat de ambtenaar na ontslag wegens ouderdom of ziels- of lichaamsgebreken weer als ambtelooze burger onder zijn medeburgers staat, merkt op: „Doch hetgeen deze, die zich niet in de staatsdienst hebben begeven, hebben kunnen doen, overleggen voor den oude dag, is hem veelal onmogelijk geweest; zijne bezoldiging was steeds gering, niet meer dan voorziende in zijne behoeften. Terwijl van hem meer kunde en bekwaamheid, over het algemeen meer „Geistesbildung“ in de staatsdienst werd vereischt, dan eenige tak van handel en nijverheid tot hare uitoefening zou gevorderd hebben, staat hij na afloop van de staatsdienst weder daar, zooals hij er intrad: niet of slechts weinig heeft hij tegen dien tijd kunnen opleggen. Hier echter reikt ook de Staat hem de hand; hij geeft hem het noodige levensonderhoud voor het overige zijner dagen“.

<sup>20</sup> K.B. van 21 jan. 1836, nrs 96 en 97 (Stb. nr 10), en van 15 nov. 1836, nrs 72 en 73 (Stb. nrs 54 en 55).

<sup>21</sup> in aug. 1841.

<sup>22</sup> in jan. 1842.

<sup>23</sup> Staatscommissie ingesteld bij K.B. van 25 april 1842, nr 79.



KRABBE<sup>25</sup> meende, dat de uitkering van pensioen moest worden gezien als een kwestie of van staatsbelang of van staatsplicht.

Hij koos voor het laatste.

Het eenige, naar ik meen, deugdelijke standpunt is de toekenning van pensioen als staatsplicht te beschouwen en dus in het pensioen een voortgezette onderhoudsrente te zien. Het pensionneeren is dan niet meer een verplichting, die de staat op zich neemt met 't oog op de bijzondere taak die hij te vervullen heeft, maar waartoe de staat als arbeidnemer gehouden is. De staat brengt dan bij zich zelf een beginsel in toepassing van algemeene strekking, dat voor elken arbeidnemer van dwingende betekenis is en dat zich overal waar de dienstbaarheid een levensberoep wordt, laat gelden. Het feit, dat een blijvende gebondenheid der arbeidskrachten den arbeidnemer verplicht den arbeider te onderhouden, grondt zich op de omstandigheid, dat de arbeider, zijn onderhoudstitel: zijn arbeidskracht afstaande, recht heeft om als equivalent een voortdurende onderhoudsrente terug te ontvangen, niet alleen omdat elke andere bron van inkomsten door zijn toestand van dienstbaarheid gesloten wordt, maar voornamelijk omdat de passiviteit in het gebruik der arbeidskrachten den arbeider niet in staat stelt, aan zijn arbeid voor hem zelf veel of weinig productiviteit te geven, in welk geval alléén het gerechtvaardigd is, hem zelf voor zijn toekomst, die in zijn handen lag, te laten zorgen.

Als het beroep van dienstbaarheid als rechtstoestand wordt erkend, dan ligt in die erkenning ook de aanvaarding opgesloten van elke consequentie, zonder welke dat beroep die qualificatie niet kan behouden, en als een zoodanige meen ik te mogen beschouwen de blijvende verplichting tot onderhoud van den arbeidnemer, aan wien niet enkel het product van den arbeid maar de geheele produceerende kracht is afgestaan, datgene dus waardoor de arbeider met betrekking tot zijn tegenwoordigen en toekomstige economischen toestand passief is geworden. Daarom moet dan ook het pensioen niet als gunst en niet als een uitvloeisel van het staatsbelang worden beschouwd, maar als een uitkeering waarop de ambtenaar recht heeft en waartoe de staat verplicht is.

FOKKER was van mening, dat zowel het staatsbelang als een juiste opvatting van de plichten van de Staat 'als dienstheer' medebrengen, dat aan ontslag wegens ouderdom of invaliditeit van een ambtenaar het recht op een geldelijke, levenslange uitkering tot onderhoud van de ambtenaar en zijn gezin wordt verbonden. 'Den ambtenaar staan in den regel geen andere middelen van bestaan of tot verwerving van vermogen open, terwijl hij geen kapitaal heeft kunnen besparen; de plicht van den Staat tot het verschaffen van eene onderhoudsrente duurt daarom voort, ook nadat de ambtenaar door ouderdom, invaliditeit of geestelijke ongeschiktheid is ontslagen; het pensioen is dan als een deel van de bezoldiging, als uitgesteld loon te beschouwen. Ook uit het oogpunt van het staatsbelang is de pensionering te verdedigen, eensdeels omdat pensioenverzekering den ambtenaar onthefte van zorg voor de toekomst van zich en zijn gezin, anderdeels omdat zij voor de Regering het ontslag van ongeschikt geworden ambtenaren mogelijk maakt.

Zooel de eene als de andere grond voor de pensionneering brengt mede, dat deze behoort te geschieden buiten bezwaar van de ambtenaren, dat de Staat al de kosten draagt.<sup>26</sup>

### § 3. Wachtgeld

#### Achtergronden der oude wachtgeldregelingen (1814-1869)

De reeds genoemde Staatscommissie Repelaer van Driel<sup>27</sup>, welke allereerst diende na te gaan, welke bezuinigingen konden worden verkregen door inkrimping van diensten en door combinatie van functies, kreeg mede tot opdracht de Koning te rapporteren omtrent de grondbeginselen naar welke de ambtenaren en bedienden, die door combinatiën of suppressiën hunne ambten en bedieningen mogten komen te verliezen, zullen behoren te worden behandeld'. De instructie detailleerde reeds tussen de mogelijkheden van pensioen, wachtgeld, gratificatie en afkooptom.

De staatscommissie vond in reeds plaats vindende inkrimpingen van diensten aanleiding omtrent het hier behandelde punt een interimrapport uit te brengen, gedateerd 20 juli 1819, nr 4<sup>28</sup>. Uit de desbetreffende artikelen der instructie leidde de staatscommissie af, de regt vaderlijke gezindheid en bezorgdheid van Uwe Majesteit omtrent alle ingezetenen des Rijks en bijzonderlijk omtrent alle die personen welke hoogsterzelve in den Staat in eenige betrekking dienen'. De staatscommissie heeft dan ook gemeend te moeten streven naar voorstellen om van het af te vloeiën personeel, het lot te lenigen en (te) verzachten, opdat zonder te groot bezwaar voor 's lands schatkist dit onvoorziene ontslag niet op den ondergang van deze ambtenaren zoude uitloopen en men door gepaste voorzieningen hun als het ware de gelegenheid zoude geven om zich langzamerhand andere middelen van bestaan te verwerven.

Invoering van de voorstellen der commissie, waarin zowel aan de verlening van pensioen, wachtgeld en gratificatie een plaats was ingeruimd, stuitte af op bezwaren van de Minister van Financiën.

In een missive van de Secretaris van Staat<sup>29</sup> werd de bedoeling van Koning Willem I uiteengezet nopens het K.B. van 4 september 1823, nr 7, betrekkelijk de inrichting van de bureaux der departementen van algemeen bestuur. Deze bedoeling was: vereenvoudiging en besparing en het getal vaste ambtenaren en geëmployeerden tot het volstrekt noodzakelijke beperken. De Koning wenste echter tevens te voorkomen, dat niet te misprijzen bezorgdheid voor het lot van overtollige ambtenaren de oorzaak zou zijn, dat de voorschriften minder stipt zouden worden nageleefd. De Koning wilde 'mildelijk zorgen voor degenen, welke zullen bevonden worden in de tijd te kunnen worden gemist'. Als middel hiertoe werd o.a. aangegeven: ruime toekenning van pensioen, wachtgeld en gratificatiën naar gelang aanspraak en omstandigheden. Na advies ener Staatscommissie kwam bij K.B. van 17 april 1831, nr 21, nog een wachtgeldregeling tot stand voor 'uitvallende ambtenaren'. Artikel 1 luidde: Alle ambtenaren, welke tengevolge van de in vele takken van het bestuur in te voeren vereenvoudigingen en bezuiniging zullen uitvallen, hebben aanspraak op pensioen of wachtgeld, wanneer zij hunne functiën behoorlijk hebben waargenomen.

Blijkens het rapport der Staatscommissie van 3 april was het doel der regeling de onzekerheid van de geëmployeerden weg te nemen en door billijke en rechtmatige regelen hun lot te verzekeren. Daarnaast moest de regeling worden beschouwd als een zeer dienstige en noodzakelijke inleiding eener aanstaande reorganisatie, welke wellicht anders nog langer zoude worden vertraagd alleen uit hoofde der moeilijkheid om de billijke regten en aanspraken van vele belanghebbenden met het noodzakelijk beginsel van vereenvoudiging en bezuiniging overeen te brengen.

<sup>27</sup> Zie voetnoot 3.

<sup>28</sup> Alg. Rijksarchief, exh. 11 aug. 1819 1a. E4 (doss. K.B. 13 aug. 1820, nr 77).

<sup>29</sup> Rondschrijven aan de Ministers en verdere hoofden van departementen van algemeen bestuur van 4 september 1823, nr 8 (Alg. Rijksarchief).

<sup>25</sup> Proefschrift, blz. 152 e.v.

<sup>26</sup> Praedwies, Hand. N.J.V. 1879, blz. 245.



Blijkens het rapport van de Minister van Financiën oordeelde de Ministerraad, dat het door de Staatscommissie voorgestelde maximum veel minder gestreng moest zijn. De Koning moest veel meer nadrukkelijk aan zich voorbehouden om langdurige, getrouwe of buitengewone diensten naar omstandigheden op een ruime wijze te erkennen of te belonen.

Een daartoe strekkende bepaling werd inderdaad in het K.B. opgenomen. In 1849 wil de Regering bevorderen, dat voor uitvallende ambtenaren een recht op wachtgeld wordt gecreëerd bij de wet. Zij insereert daartoe enige artikelen in een ontwerp van wet, strekkende om de onderscheiden hoofdstukken der Rijksbegroting aan te vullen met enige posten voor wachtgeld. De Staten-Generaal treden evenwel niet in deze gedachtegang. Zij wensden zich vrij te houden en regelmatig controle te kunnen uitoefenen op de door de Regering toe te kennen wachtgeld. Bij deze gelegenheid betoogt Bachiene, dat het wachtgeld, uitgaande van het beginsel der levenslange verzorging van de staatsdienaren, wezenlijk is een uitkering in afwachting van de herplaatsing in de Staatsdienst<sup>30</sup>. De in het wetsontwerp voorgestelde bepalingen vinden men terug in het K.B. van 2 juli 1849, nr 55.

In 1869 weigert de Algemene Rekenkamer een wachtgeld te verevenen, omdat er in casu geen bezuiniging was tengevolge van een maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1 van genoemd K.B., zijnde de grond voor de toekenning van wachtgeld<sup>31</sup>. Dit geval geeft aanleiding tot herziening van het wachtgeldbesluit van 1849, waarbij er naar wordt gestreefd de toekenning en intrekking van wachtgeld geheel afhankelijk te doen zijn van een discretionaire bevoegdheid van de Kroon. Tegen het advies van de Raad van State in houdt de Minister van Financiën er aan vast, dat het geen aanbeveling verdient door het stellen van nadere regelen de beoordeeling wie het wachtgeld moet hebben aan de uitvoerende macht te onttrekken.

Zo komt tot stand het K.B. van 24 juli 1869, nr 15 (Stb. 142), waarbij imperatief wordt voorgeschreven wegens opheffing van hunne bedieningen uitvallende ambtenaren wachtgeld te verlenen, indien zij niet in de termen vallen om pensioen te genieten. Overigens blijft de Kroon bevoegd in andere gevallen wachtgeld toe te kennen.

#### Wachtgeld vervangend pensioen (1873)

Bij de wijziging van de *Pensioenwet 1873*<sup>32</sup> wordt indirect een bepaling van het K.B. van 1869, welke de gelegenheid voor allerlei willekeur openstelde, buiten werking gesteld, t.w. de bepaling, welke voor de Koning de bevoegdheid opende om eens toegekende pensioenen ten allen tijde in te trekken.

Onder zekere voorwaarden werd toen n.l. als nieuwe grond voor pensioen erkend het ontslag ten gevolge van opheffing van de bediening of van een nieuwe organisatie van het dienstvak, waartoe de ambtenaar behoorde; Burgerlijke ambtenaren, die na tienjarige dienst eervol, doch niet op eigen verzoek ontslagen<sup>33</sup> worden, tengevolge van opheffing hunner bediening of van een nieuwe organisatie van het dienstvak, waartoe zij behoren, hebben recht op pensioen, indien hun geen wachtgeld wordt toegelegd,

<sup>30</sup> Zitting Ite Kamer Staten-Generaal 4 mei 1849.

<sup>31</sup> Alg. Rijksarchief: vgl. brief Alg. Rekenkamer d.d. 25 jan. 1869, nr 53/80 F (exh. 28 jan. 1869, nr 705) aan Binnenlandse Zaken en de brief van de Min. van Fin. van 6 febr. 1869 La. N., nr 76, aan Binnenlandse Zaken.

<sup>32</sup> Wet van 21 mei 1873, Stb. 64.

<sup>33</sup> Fokker (praeadvies Hand. N.J.V. 1897, p. 155) noemt de uitdrukking 'ontslagen' minder juist, daar de dienstbetrekking voortduurt, doch de ambtenaar alleen van de uitoefening van het ambt ontheven wordt.

het wachtgeld wordt ingetrokken of minder bedraagt dan het pensioen, waarop zij volgens hun diensttijd aanspraak hebben.

#### Karakter van het wachtgeld in de literatuur

Gelijk de bezoldiging en het pensioen, heeft ook het wachtgeld van de ambtenaren vanouds in het teken der verzorgingsgedachte gestaan. Lange tijd werd de dienstverhouding geacht tijdens de duur van de opwachtingstelling niet te zijn verbroken. Gelijk bleek, karakteriseerde Bachiene in 1849 het wachtgeld reeds als uitgaande van het beginsel der levenslange verzorging van de staatsdienaren, wezenlijk een uitkering in afwachting van de herplaatsing in de Staatsdienst. Zo ook zag Ferf (1864) in het wachtgeld een toelage, in de regel tot levensonderhoud gegeven aan de ambtenaar, wien zijn betrekking ontviel. Volgens het Wachtgeldbesluit van 1849 was het wachtgeld naar zijn zinswijze echter 'eene som gelds, gegeven aan hen, die door maatregelen van bestuur uit de staatsdienst ontslagen worden, door de wegvalling of reorganisatie hunner betrekking, tot dat zij weder worden geplaatst'. De naam wachtgeld gaf volgens Ferf reeds te kennen, dat het 'precair, een interimair iets' is, een ondersteuning voor de tijd der opwachtingstelling. De betrokken ambtenaren achtte hij 'als het ware nog in staatsdienst, al zijn ze niet in actieve dienst'. Krabbe (1883) verklaarde het wachtgeld geheel vanuit zijn theorie omtrent de bezoldiging. Deze toch draagt volgens hem in de eerste plaats het karakter van een onderhoudsrente, die niet afhankelijk is van het presteren van diensten, doch uitsluitend gegrond is op de toestand van dienstbaarheid, waarin de ambtenaar zich bevindt. Slechts het beloningselement, dat aan de bezoldiging voor de waarneming van een ambt wordt toegevoegd, vervalt, zodra de ambtsopdracht — b.v. bij opwachtingstelling — wordt teruggenomen. Ook volgens Fokker (1879) is de dienstverhouding van de ambtenaar niet identiek met het voeren van een ambt en is de aanspraak op levensonderhoud niet gegrond op het uitoefenen van een ambt. De Regering moet natuurlijk vrij zijn den dienst zoo te regelen of te reorganiseren als gewijzigde omstandigheden of inzichten zullen eischen; de instelling van het wachtgeld dient om, waar de Regering van die bevoegdheid gebruik maakt, de geldelijke aanspraken van den ambtenaar te eerbiedigen . . . Alle plichten en beperkingen duren voort, welke niet uitsluitend berusten op het actief uitoefenen van het ambt.

#### Het wachtgeld in het wetsontwerp 1906

Een omstreeks 1906 aan het departement van Justitie opgemaakt wetsontwerp inzake de rechtstoestand van ambtenaren stelde toekenning van wachtgeld voor bij opheffing van de betrekking of verandering in de inrichting van het dienstvak, waarbij de ambtenaar werkzaam is. De toelichting tekende hierbij slechts aan: 'Men kan van de Overheid niet vergen, dat zij werkrachten in dienst houdt die zij niet nodig heeft. Maar wel behoort in zoo'n geval voor de economische positie van den ontslagene zorg te worden gedragen door het toekennen van een wachtgeld'.

#### Voorstel der Staatscommissie-Dresselhuys

De Staatscommissie Dresselhuys wees er in de toelichting op de door haar voorgestelde wachtgeldregeling op, dat deze aansloot 'bij hetgeen thans practijk is'. Voor zover de vast aangestelde ambtenaar betreft, wilde dat zeggen, dat aanspraak op wachtgeld bestond, gedurende het verdere leven van den belanghebbende. Het is echter in één geval vatbaar voor intrekking, n.l. als hem een ander ambt wordt aangeboden, dat hem redelijkerwijs kan worden opgedragen en hij dat weigert (art. 55). Het behoeft geen betoog, dat dit billijk is. Het wachtgeld is niet bedoeld als middel

rechtsgrond van de wachtgeldregeling juist achtte en omdat men in 1922, anders dan voorheen, een aanmerkelijke toename van het aantal opwachtdstellingen verwachtte als gevolg van de berooide financiële toestand van het land. Ook het behoefte-element speelt een rol van betekenis, doordat voor hen, die een ambt bekleeden, hetwelk een hoofdbetrekking vormt, en die uit hoofde van de aard hunner bekwaaamheden redelijkerwijs geacht moeten worden een gelijkwaardige positie anders dan in openbare dienst niet binnen een redelijke termijn te kunnen verkrijgen, het bedrag en voor de overigen de duur van het wachtgeld mede afhankelijk werd gesteld van de vraag, of betrokkene ten tijde van het ontslag al dan niet kostwinner was van een gezin<sup>34</sup>.

**Wijziging in 1925 van de Pensioenwet 1922 hield een principiële wijziging in ten aanzien van het wachtgeld**

Tenslotte zij nog opgemerkt, dat bij de wijziging van de Pensioenwet 1922 (Stb. 240) in 1925<sup>35</sup> ten aanzien van het wachtgeld enkele principiële beslissingen zijn genomen. Vooreerst is toen het zgn. wachtgeldvervangend pensioen, daterend van 1873, komen te vervallen.

De Regering motiveerde dit in de Memorie van Toelichting<sup>36</sup> door als haar mening te kennen te geven dat pensioen bij opheffing der betrekking in beginsel onjuist is. Waaraan betrokkenen behoefte hebben is met name voor de jongeren niet een levenslange uitkering tot een gering bedrag, doch een aflopende uitkering, die in staat stelt een overgangspereode door te komen en dus in tijdsduur beperkt, doch in bedrag niet al te laag mag zijn. De tegenwoordige toestand is dan ook onbevredigend. De Rijkswachtgeldregeling moest rekening houden met de bepalingen ter zake van de Pensioenwet en kon dus voor de gevallen, waarin te verwachten was, dat niet herplaatsing in openbaren dienst zou volgen als wachtgeld niet anders dan met een gering bedrag volstaan. Wordt nu echter het wachtgeldvervangend pensioen afgeschaft, dan zullen de gevolgen van het ontslag wegens overcompieet — behoudens het uitgesteld pensioen — uitsluitend door de wachtgeldregeling kunnen worden beheerscht. De wachtgeldregeling kan dan worden bepaald door de overwegingen, die blijkens het voorstaand het meest met den aard der zaak stroken.

Voorts wordt sinds 1925 de tijd, op wachtgeld doorgebracht, niet meer in aanmerking genomen als dienstdag bij de regeling en beoordeeling van de pensioenaanspraken van de ambtenaar. Wel bestaat voor hem de mogelijkheid om de op wachtgeld doorgebrachte tijd, wanneer hij nadien weer ambtenaar wordt in de zin van de Pensioenwet, in te kopen.

Hiermede lijkt erkend, dat de tijd, na ontslag op wachtgeld doorgebracht, niet volledig gelijkgesteld kan worden met de tijd, die men geheel los van de overheidsdienst heeft doorgebracht.

<sup>34</sup> De Rijkswachtgeldregeling wordt thans door een groot aantal gemeenten gevolgd. Een ander groot aantal volgt het zgn. Noordhollandse stelsel, hetwelk niet onderscheidt tussen gespecialiseerde en niet-gespecialiseerde ambtenaren, doch glijdende schalen heeft, volgens welke de duur en het bedrag van het wachtgeld een hoger percentage van de dienstdag, resp. van de laatstelijk genoten wedde bedragen, naarmate de leeftijd van de ambtenaar hoger is. Grondgedachte van dit stelsel is, dat naarmate de ambtenaar ouder is en langer in een bepaalde Overheidsfunctie werkzaam is geweest, zijn kansen om elders werk te krijgen ongunstiger zijn. Het wordt daarom redelijk geacht, dat het wachtgeld van de oudere ambtenaar hoger is dan van de jongere, die in het algemeen gemakkelijker weer aan de slag kan komen, en bovendien langer van duur naarmate hij een langere dienstdag heeft.

<sup>35</sup> Wet van 28 mei 1925, Stb. 216.

<sup>36</sup> Zitting 1924/1925 - 191, M. v. T., p. 9.

om een gewezen ambtenaar verder blijvend aan den kost te helpen zonder tegenprestatie zijnerzijds, maar wél als een middel om hem te doen bestaan zoolang niets passends voor hem is gevonden.

In een bespreking van het ontwerp tussen de Staatscommissie en vertegenwoordigers van ambtenarenorganisaties kwam o.a. de vraag aan de orde of het verband tussen werknemer en openbaar lichaam verbroken wordt, wanneer de werknemer op wachtgeld of pensioen wordt gesteld. Van organisatiezijde werd dit als een principiële kwestie gezien en was men van mening, dat het verband dan niet verbroken werd. Dat wil zeggen dat, niettegenstaande de ambtenaar door welke omstandigheden buiten zijn wil ook zijn werkkraacht niet meer kan geven aan de gemeenschap, deze toch verantwoordelijk blijft voor zijn verdere leven en de zorg voor die man op zich neemt. Het Tweede Kamerlid Ter Laan bestreed deze zgn. onderhoudsplicht van het openbaar lichaam tegenover het personeel door te wijzen op het geval, dat iemand op 23-jarige leeftijd wordt aangesteld en na 5 jaar op wachtgeld wordt gesteld, omdat zijn functie wordt opgeheven. 'Moet hij dan tot het tijdstip, waarop het pensioen ingaat, dus 30 of 40 jaar later, door de Overheid op het volle loon worden onderhouden?'

De organisatievertegenwoordigers achten dit echter een theoretisch geval, dat in de praktijk niet voorkwam, en omdat de Overheid zo iemand niet op wachtgeld zou stellen en omdat — gebeurde dit wel — betrokkene wel spoedig weer naar een hem passende betrekking zou uitzien.

De voorzitter merkte nog op, dat gezocht was naar een prikkel voor betrokkene zelf om zich weer nuttig te maken. Bij doorbetaling van het volle loon zou deze prikkel verdwenen zijn. Hij was van mening, dat hier een principieel verschil te dezer zake tussen Staatscommissie en organisaties lag.

#### Het Rijkswachtgeldbesluit 1922

Het ontwerp-rechtstoestandwet, dat in 1920 bij de Tweede Kamer werd ingediend, zag de rechtsgrond voor een wachtgeldregeling in het algemeen hierin gelegen, dat uit hoofde van het bijzondere karakter van de openbare dienst van de ambtenaren een bijzondere ontwikkeling wordt gevraagd, waardoor zij bij eventueel ontslag buiten staat zijn elders emplooi te vinden. Herplaatsing in de openbare dienst werd dus de enige uitweg geacht. In afwachting daarvan moeten betrokkenen voor rekening blijven van de Overheid, die ook indien geen herplaatsing kan volgen, redelijkerwijze althans binnen zeer ruime grenzen met hun onderhoud moet blijven belast.

Met deze rechtsgrond als uitgangspunt is in 1922 in het Rijkswachtgeldbesluit het onderscheid ingevoerd tussen ambtenaren in engere zin en overige burgerlijke ambtenaren. 'Op groote schaal immers bedient ook het Rijk zich — men denke aan de bedrijven — van krachten, van wie dezelfde bekwaaamheden worden verlangd als ook in het vrije maatschappelijke leven een emplooi kunnen vinden. Hun positie is bij eventueel ontslag een gansch andere dan van de ambtenaren in engere zin: zij kunnen op de 'vrije markt' aanstands voor eene gelijkwaardige positie mededingen. De verplichting, die voor de Overheid ten aanzien der eigenlijke ambtenaren in de aan dezen gegeven bijzondere plooi is gelegen ontvalt derhalve. Daarbij komt, dat, terwijl de herplaatsing der ambtenaren in engere zin als regel door de Overheid zelf moet geschieden, die derhalve den duur van het wachtgeld meer onmiddellijk in handen heeft, die in de tweede plaats bedoelde categorie zich heeft te wenden tot de vrije markt, die door de Overheid niet wordt beheerscht'. (Nota van Toelichting). Ondanks de moeilijkheden, welke men voorzigtig om in concreto de onderscheiding scherp te trekken, heeft men deze in het huidige Rijkswachtgeldbesluit nochtans op de voorgrond geplaatst, en omdat men de onderscheiding als voortvloeiend uit de



#### § 4. Aanspraak op bezoldiging bij ziekte of ongeval

##### Geen stilstand van bezoldiging tijdens ziekte of ongeval

Reeds lang vóór de toestandkoming van de eerste sociale verzekeringswet, de Ongevalwet van 1901, was het praktisch, dat aan de ambtenaar in geval van afwezigheid wegens ziekte of ongeval de bezoldiging geheel of gedeeltelijk werd doorbetaald.

Krabbe deelt in zijn proefschrift van 1883<sup>37</sup> mede, dat de doorbetaling van bezoldiging tijdens ziekte voor elke tak van dienst in het bijzonder is geregeld. Dat de bezoldiging bij ziekte doorloopt, verklaart hij geheel vanuit zijn theorie omtrent de bezoldiging. Deze toch draagt z.i. in de eerste plaats het karakter van een onderhoudsrente, die niet afhankelijk is van het presteren van diensten, maar uitsluitend gegrond is op de toestand van dienstbaarheid, waarin de ambtenaar, gedurende de tijd dat hij in Staatsdienst is, zich bevindt.

Fokker in 1897 en Merens in 1912 volgden een gelijke redenering.

Hoe het precies stond met de aanspraken van de ambtenaren rond de eeuwwisseling, kan blijken uit hetgeen de Minister van Justitie bij de behandeling in de Staten-Generaal van art. 1638 c van het B.W. mededeelde terzake van de hier te lande bestaande rechtsovertuiging ten aanzien van aanspraken in geval van ziekte<sup>38</sup>:

„Dan vestig ik in de eerste plaats de aandacht op onze geheele ambtenaarswereld van hooger tot lager, op de ambtenaren en beambten in dienst van Staat, provincie en gemeente, van den hoogsten in rang tot den beambte in de nederigste positie, en dan wensch ik te vragen: komt het ooit voor, heeft men ooit gehoord van iemand die dit zou willen: dat in al die gevallen, bij al die ambtenaren en beambten de zaak niet zóó zou zijn geregeld zooals zij in ons land geregeld is, dat bij ziekte de bezoldiging doorgaat? Toen hem vanuit de Kamer gevraagd werd, of men uit hetgeen voor de ambtenaarswereld misschien gewoonte is, mag besluiten, dat dit evenzeer geldt voor de fabrieksarbeiders, antwoordde de Minister, dat hetgeen in onze gansche ambtenaarswereld' gold, wel terdege mede het bestaan ener nationale rechtsovertuiging terzake bewees.

##### Echter ook geen onbeperkte doorbetaling

De aanspraken op doorbetaling van bezoldiging bij ziekte of ongeval, niet ontstaan in verband met de dienstbetrekking, waren intussen niet onbeperkt. Tegen al te grote beknopting van deze aanspraken werd evenwel gewaakt, gelijk b.v. blijkt uit het K.B. van 8 juli 1903, Stb. 194.

De Raad der gemeente Duurstede had n.l. op 28 juli 1902 bij verordening het volgende bepaald: „Ingeval onderwijzers bij het Openbaar Lager Onderwijs wegens ongesteldheid verhinderd zijn hunne betrekking waar te nemen, zal van hunne jaarwedde voor den tijd van ongesteldheid worden ingehouden:

a.  $\frac{1}{3}$ s gedeelte bij ongesteldheid van langer dan 30 dagen; b.  $\frac{2}{3}$ s gedeelte bij ongesteldheid van langer dan 60 dagen; c. het gehele bedrag bij ongesteldheid van langer dan 90 dagen'.

Gedeputeerde Staten van Utrecht weigerden bij besluit van 29 januari 1903 goedkeuring aan deze verordening te verlenen en overwogen daarbij o.m.:

„dat de Raad eener gemeente den onderwijzer niet kan verplichten een deel der kosten van het openbaar lager onderwijs te dragen door algeheele of gedeeltelijke inhouding

zijner jaarwedde; dat de verordening in strijd is met artikel 26 der wet regelende het lager onderwijs, uit hoofde dit artikel den onderwijzer eene vaste jaarwedde toelegt, die moet worden uitbetaald, zoolang de onderwijzer in dienst der gemeente en niet ontslagen is'.

De Kroon, in beroep beslissend, stelde de gemeente in het ongelijk, niet omdat de wet een vermindering van bezoldiging niet zou toelaten, doch omdat de voorgestelde regeling de billijkheid geweld aandeed. De Kroon bepaalde, dat de jaarwedde aan de onderwijzers gedurende het eerste halfjaar van hun ongesteldheid geheel moest worden uitbetaald en gedurende het tweede halfjaar voor de helft mocht worden ingehouden.

##### Zeer gunstige voorstellen der drie meergenoemde Staatscommissies

De Staatscommissies Versteeg en Salverda de Grave stelden zeer gunstige bepalingen voor met betrekking tot de aanspraak op bezoldiging tijdens afwezigheid wegens ziekte of ongeval, de eerste met een beroep op de morele verplichtingen van de werkgever tegenover zijn werknemers en in aansluiting aan haar standpunt, dat de Staat als werkgever de overige werkgevers op het stuk der arbeidsvoorwaarden behoorde voor te gaan, en tweede met een beroep op de rechtvaardigheid. De Staatscommissie Dresselhuys stelde in haar rapport van 1919 bij de aanspraken van de ambtenaren in geval van ziekte voorop, dat bij ziekte de volle wedde diende te blijven behouden. Na het ontslag — dat niet binnen het jaar na het ontstaan der ziekte mocht worden verleend — stelde de commissie voor nog gedurende een jaar een uitkering toe te kennen, gelijk aan de laatstelijk genoten bezoldiging en gedurende de volgende 2 jaar  $\frac{3}{4}$  gedeelte daarvan, ook al zou betrokkene reeds eerder pensioen gaan genieten. De commissie sprak in dit verband van een 'eisch van billijkheid'.

Het in de aanvang van 1920 ingediende wetsontwerp Heemskerk sloot zich op het punt van aansprak ingeval van ziekte nagenoeg geheel bij het voorstel der Staatscommissie aan. De Regering was na nauwgezette overweging van oordeel, dat ondanks de benarde toestand van 's Lands financiën aan de door het ontwerp getroffen voorziening in billijkheid niet kon worden geraakt.

#### § 5. Kindertoelage

##### De eerste kindertoelagereregelingen

De eerste algemene kindertoelagereregeling bij het Rijk dateert van 1920.

Nadat voor postambtenaren en onderwijzers een kindertoelagereregeling was tot stand gekomen en nadat verschillende gemeentebesturen voor hun ambtenaren dergelijke regelingen waren gaan treffen, kwamen tijdens de eerste wereldoorlog in de Tweede Kamer bij de beschouwingen omtrent de financiële positie der Rijksambtenaren regelmatig de voor- en tegenstanders van kindertoelag aan het woord. De eersten baseerden hun wenschen in het algemeen op de noodzakelijkheid van een behoorlijk loon en achtten een gezinstoelag in dit verband een eis van sociale rechtvaardigheid, de laatsten verdedigden hun inzicht met de stelling, dat het loon uitsluitend dient te worden bepaald door de arbeidsprestatie, al erkenden zij, dat ook het verschil in beloning tussen een gehuwde en ongehuwde ambtenaar, de classificatie-afrek en de periodieke verhogingen een behoefte-element, althans een ander element dan de prestatie, in de loonbepaling tot uitdrukking brachten.

Toen in de jaren 1916 t/m 1919 aan alle Rijksambtenaren in verband met de gestegen prijzen van levensmiddelen, kleding en huur duurttoeslagen werden verleend en daar-

<sup>37</sup> blz. 148-149.

<sup>38</sup> Vgl. Mr. A. E. Bles: „De wet op de arbeidsovereenkomst“, Dl. II, p. 506.



bij werd onderscheiden tussen een hoofdbijslag en een kinderbijslag, ontspan zich telkenjare <sup>39</sup> een debat tussen Regering en Kamer omtrent de vraag, aan welke leeftijdsgrens de kinderbijslag diende te worden gebonden. Vanuit de Kamer werd er voor gepleit deze grens van 16 op 18 jaar te brengen, vooral op deze overweging, dat de door de Regering gestelde grens geen rekening hield met het feit, dat in de kleine ambtenaarsgezinnen de opvoeding der kinderen van hun 16e tot 18e jaar gewoonlijk zeer kostbaar is, gelet op de draagkracht van die gezinnen. In verband daarmee werd er op gewezen, dat bij ambtenaren, onderwijzers ingegrepen, het streven algemeen was aan de kinderen een betere positie te verschaffen dan zij zelf bekleedden, reden waarom de schoolopvoeding der kinderen gewoonlijk niet voor het 18e jaar werd gestaakt. Eerst in de jaren 1918 (leeftijdsgrens 17 jaar) en 1919 (leeftijdsgrens 18 jaar) kwam de Regering aan de wensen van de Kamer tegemoet.

#### Staatscommissie Stork: geen kindertoelage in algemene salarisregeling

Inmiddels ging het bij de duurtetoelagen slechts om een steunregeling. De in 1917 ingestelde Staatscommissie Stork tot bestudering van de bezoldiging der Rijksambtenaren stelde zich in haar rapport van 1918 op het standpunt <sup>40</sup>, dat bij de vaststelling der bezoldiging van Rijksambtenaren geen rekening kon worden gehouden met enig behoefte-element. Ofschoon het niet aan haar aandacht was ontstaan, dat er redenen zijn van etischen, sozialen en persoonlijke aard om bij de bezoldiging der ambtenaren te onderscheiden tussen de gehuwden en de kostwinners enerzijds en hen, die slechts levensonderhoud voor hun persoon behoeven, anderzijds' en zij niet ontkende, dat de Staat in feite reeds met de persoonlijke omstandigheden van de ambtenaren rekening hield, meende de Staatscommissie nochtans op het punt een nieuwe regeling voor te dragen . . . . . gelet ook op de omstandigheden, waaronder de bijslagen van allerlei aard zijn ontstaan, dat in een algemene salarisregeling de persoonlijke omstandigheden, waaronder de ambtenaar zijn dienstbetrekking vervult, niet in aanmerking moeten worden genomen.

Bijslagen aan gehuwde ambtenaren of voor kostwinnerschap in het algemeen noch bijslagen voor het bezit van een bepaald aantal kinderen of voor den weduwnaar (de weduwe) met minderjarige kinderen zijn in het voorstel begrepen. Evenmin wordt rekening gehouden met de persoonlijke gegoedheid van den ambtenaar. Zeer wel heeft de Staatscommissie begrepen dat volkswelstand en volksgezondheid in een geregeld en goed verzorgd huwelijksleven hun basis hebben en dat geen gebied van kinderverzorging voor den Staat onverschillig is, maar dit wettigt niet de conclusie, dat bij de regeling van het loonvraagstuk der ambtenaren incidenteel moet worden beslist voor een bescheiden — zij het belangrijk — deel der natie, op welke wijze de gelijkheid tusschen gehuwden en ongehuwden — een maatschappelijk vraagstuk — moet worden bewaard of verkreget.

#### Regering besliste anders, onder druk der Staten-Generaal

De Regering sloot zich aanvankelijk bij het standpunt van de Commissie-Stork aan, de Kamer sprak er zich in de motie-Boumans <sup>41</sup> echter voor uit, dat bij de bezoldiging der Rijksambtenaren rekening moest worden gehouden met de grote gezinnen. Immers

waar het beginsel van het behoefte-element in de loonbepaling juist werd geoordeeld, kon in elk geval met de ambtenaren worden begonnen.

Nadat de Kamer zich in 1919 opnieuw op krachtige wijze vóór een kindertoelage-regeling voor het Rijkspersoneel had uitgesproken, en beloning naar rechtvaardigheid, behoort overheidsdienst een behoorlijke beloning, een beloning naar rechtvaardigheid, behoort te hebben, nam de Regering in het Bezoldigingsbesluit 1920 <sup>42</sup> een kindertoelage op van f 50.— per jaar vanaf het derde kind beneden de leeftijd van 18 jaar. De post-staking leidde kort daarop tot een herziening van dit besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 1920, als gevolg waarvan o.m. de kindertoelage werd toegeekend vanaf het eerste kind ten bedrage van 2½% der wedde met een minimum van f 50.— en een maximum van f 200.— per kind.

Sindsdien is de procentuele kindertoelage met een bepaald minimum en maximum vanaf het eerste kind deel geweest van de bezoldiging der Rijksambtenaren en heeft de uitbetaling daarvan steeds tegelijk met de uitbetaling der bezoldiging plaats gevonden door de Overheid/werkgeefster zelf.

#### § 6. Ontslag

#### Aanvankelijk geen ontslagregeling voor burgerlijke ambtenaren, wel voor militaire officieren

Reeds de Grondwet van 1814 bevatte de bepaling, dat de Koning de ministers noemt en hen ontslaat naar welgevallen. Stiltzwingend is blijkbaar aangenomen, dat dit ook voor de ambtenaren gold.

In 1848 werd voor de militaire officieren grondwettelijk voorgeschreven, dat o.m. Men ontslag zou dienen te geschieden overeenkomstig bij de wet gestelde regelen. Men achtte voor de militaire officieren andere omstandigheden aanwezig dan voor de burger-ambtenaren.

Ter motivering van dit verschil deed men een beroep op de omstandigheid, dat de eersten hun leven toewijden aan de gewapende verdediging van het vaderland. Derhalve hadden zij aanspraak op bescherming tegen willekeur. Men oordeelde hun plichtvervulling en offers zo uitsluitend, dat het hun niet gelijk andere ambtenaren, bij miskenning of terzijdestelling, mogelijk is zich zelve te helpen of in nieuwe werksame betrekkingen in de burgermaatschappij vergoeding te vinden <sup>43</sup>.

De Minister van Justitie verdedigde de bepaling tegenover de Raad van State door er op te wijzen dat de militaire loopbaan een geheel bijzondere is. Die ze eenmaal ingaat, moet er in blijven, en er uitgaande kan hij geene andere intreden, hij is aan dezelve geketend en ongeschikt voor andere. Er moet daarom een zekerheid voor hem bestaan, dat geene arbitraire maatregelen hem zullen verstooten: Zoodanige maatregelen zijn voor dezen Koning zelve hoogst wenschelijk, alle onrecht wordt aldus vermeden — de wet zal de ware discipline niet verbreken. Daarin ligt toch een onderscheid. In de dienst blinde onderwerping, maar daarbuiten blijft hij mensch en burger; men wil de zelfstandigheid van den officier naast zijne onderwerping; de bepalingen in het ontwerp hebben algemeene voldoening aan de krijgsman gegeven.

In het V.V. der Ite Kamer wordt enerzijds bepleit om dezelfde waarborgen ook voor burger-ambtenaren tot stand te brengen <sup>44</sup>, maar anderzijds wordt betoogd, dat dit

<sup>39</sup> Zitting 1915/1916 - 329, V.V. p. 6, M. v. A. p. 5;

<sup>40</sup> Zitting 1916/1917 - 340, V.V. p. 7 M.v. A. p. 7;

<sup>41</sup> Zitting 1917/1918 - 244, V.V.; Zitting 1918/1919 - 362, M. v. A.

<sup>42</sup> Vgl. de blz. 24 e.v.

<sup>43</sup> Handeligen II, 1918, blz. 2784.

<sup>42</sup> K.B. van 23 januari 1920, Stb. 37.

<sup>43</sup> Verslag der commissie, bij besluit van 17-3-1848 benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwetsherziening (pag. 16).

<sup>44</sup> Dit is ook het standpunt van Thorbecke in zijn Bydrage tot de herziening der Grondwet, uitg. 1948, pag. 19-20.

een ongewenste inkorting van de macht des Konings zou zijn. Bovendien zijn de burgerlijke ambtenaren niet op één lijn te stellen met officieren. Bij de laatste staat een meerdere ondergeschiktheid, terwijl de aard van hun roeping hen minder geschikt doet zijn voor ander burgerlijk bedrijf.

#### **Ferf (1864) legde zich bij deze toestand neer: de beoordeling van de wenselijkheid van het ontslag geschiedde door de administratie**

Ferf deelt in zijn meergenoemd proefschrift mede<sup>45</sup>, hoe de positie der burgerlijke ambtenaren terzake van ontslag hier te lande was in 1864. Daargelaten de aanstelling voor het leven of voor bepaalde tijd — welk allerminst zijn sympathie hadden, de eerste niet vanwege de plichtsverzuimen, de laatste niet vanwege de wisseling van ambtenaren, de eerzucht en partijzucht, de kuiperijen en bemoeiingen, de onderminning van het zekere bestaan en de politieke sympathieën en antipathieën, welke hij daarvan als gevolg zag — wijst hij er op, dat voor de tot wederopzegging aangestelde ambtenaren de regel gold, dat zij recht op hun betrekking hadden, zolang zij hun plichten goed waarnemen. Deze regel, allezins billijk in het belang der ambtenaren, allezins in het belang der staatsdienst, is ook bij ons aangenomen; stilzwijgend is zij geldende. De beoordeling echter der feiten, die tot ontslag aanleiding geven, het ontslaan zelve heeft men geheel aan de uitvoerende magt overgelaten; hare willekeur heeft hier het ruimste spel. Geene redenen van ontslag behoeft zij op te geven: zij geeft ontslag uit de staatsdienst, zonder daarvoor door de ambtenaar ter verantwoordelijkheid te kunnen geroepen worden: elk ambtenaar hangt dus af van de rechtvaardigheid van den Minister, aan wien hij ondergeschikt is.

Ofschoon verklaarde vijand van willekeur, meende hij toch de genoemde, door de gewoonte gevolgde regel met de daaraan verbonden consequenties in het belang van de staatsdienst te moeten aanvaard. Hoewel niet geheel overtuigd, dat de politieke verantwoordelijkheid der ministers ten deze een voldoende waarborg tegen misbruik bevatte, zag hij in rechterlijke tussenkomen bij ontslag toch ook geen heil: men zou dan of veel aan het arbitrium judicis moeten overlaten, wat hij niet kon goedkeuren (en hoe vele op zichzelf geringe zaken, die echter in de administratie allerlei belemmeringen te weeg brengen, ontsnappen aan een rechtelijke appreciatie) of bij de wet de gevallen moeten noemen, waarin ontslag moet of kan worden uitgesproken. Moeielijker taak is er onzes inziens niet te denken.

#### **Anders: Bachiene, Krabbe, e.a.**

Krabbe kon zich met aanstelling der ambtenaren voor het leven als beginsel zeer wel verenigen. Zijn argumenten daarvoor waren: de langdurige voorbereiding, welke een deugdelijke waarneming van de meeste ambtenaren vergt; en afwisselend beambtenpersoneel is voor de gang van het bestuur niet gewenst; en vooral de overweging, dat de staatsdienst als beroep de individuele ontwikkeling gewoonlijk in een bijzondere richting leidt, waardoor de overgang van het ene beroep naar het andere dikwijls zeer moeilijk is. De door de Staat gevorderde arbeid neemt zijns inziens een geïsoleerde plaats in, zodat de ambtenaar uitsluitend is aangewezen op de staatsdienst voor zijn bron van inkomen.

In het argument zelf lag tevens de grens, waarbinnen het gold: 'Waar de diensten hoofdzakelijk mechanisch zijn, weinig of geen voorbereiding vorderen of in het algemeen

overal in de maatschappij gebruikt kunnen worden, kan een dienstbetrekking voor het leven worden gemist'<sup>46</sup>.

Krabbe constateerde, dat slechts de leden van de rechterlijke macht, de leden der rekenkamer en de notarissen voor het leven worden aangesteld.

Alle anderen worden gewoonlijk wel niet tot wederopzeggen toe benoemd, maar het gemis aan wettelijke regeling, waardoor de regering in het ontslag dus de vrije hand heeft, sluit elke gedachte aan een levenslange aanstelling uit. Durante bene placito zal de ambtenaar in staatsdienst *mogen* blijven. En elders: 'Hun plaats aan de staatsruif is rechteens een gunst'<sup>47</sup>.

Behalve de bovengenoemde redenen waren er volgens Krabbe ook eisen van staatsbelang, welke de levenslange aanstelling noodzakelijk maakten. Hij stond hierin niet alleen.

Men kan zelfs zeggen, dat de motieven, welke in het verleden voor een regeling van het ontslag van ambtenaren bij herhaling zijn aangevoerd, grotendeels samen vallen met die, welke voor een wettelijke regeling van hun rechtspositie in het algemeen zijn te berde gebracht en waaraan nog nader<sup>48</sup> als zodanig aandacht zal worden geschonken. Dit samen vallen van motieven vindt vooral hierin zijn verklaring, dat de aandrang tot regeling van de rechtspositie der ambtenaren zijn meest onmiddellijke aanleiding vond in de beweerte onrechtmatige ontslagen, welke regelmatig aan de orde waren.

De aangevoerde motieven zijn van onderscheiden aard. Zij culmineeren in overwegingen, ontleend aan het belang van de openbare zaak in verband met de taak, welke het ambtelijk apparaat in de openbare dienst vervult.

Bachiene had reeds in 1848 verdedigd, dat o.m. de voorwaarden voor ontslag van ambtenaren wettelijk geregeld dienden te worden, opdat elke ambtenaar gevrijwaard zou zijn tegen gunst of ongunst en tegen willekeur van de zijde van boven hem gestelden, aldus naar waarheid inlichtingen zou kunnen geven en onbevooroordeeld en onbevreesd de wetten zou uitvoeren en daarvoor de verantwoordelijkheid zou dragen.

Het is vooral dit argument van onafhankelijkheid, zoals het door Bachiene nauw betrokken op het staatsbelang naar voren werd gebracht, waarop de wenselijkheid van afzonderlijke regeling van het ontslag en van de overige rechtstoestand der ambtenaren sindsdien werd gegrond. De toestand van afhankelijkheid van de ambtenaar in zijn ambtelijk bestaan aan boven hem gestelden hield het gevaar in zich, dat hij ook in de voorbereiding van bestuursdaden of bij het uitoefenen van bevoegdheden niet voldoende objectief te werk zou gaan, doch blindelings naar de al dan niet juiste inzichten van zijn chef zou handelen. Krabbe verwachtte in 1883, dat de tegenstelling tussen de politieke partijen zich zo scherp zou gaan aftekenen, dat zij ook in de administratie voelbaar zou worden. Het gemeenschapsbelang vorderde daarom een onafhankelijk ambtenarenkorps, eensdeels tot verzekering van de zelfstandigheid van de staat tegenover de maatschappij, anderdeels tot bevordering van het onpartijdig karakter der administratie. Ook de Staatscommissie Dresselhuys achtte het bijziens haar rapport van 1919 een ernstig gemeenschapsbelang, dat er een zelfstandig en zoveel mogelijk onafhankelijk ambtenaarspersoneel bestaet, omdat van dit personeel de handhaving der rechtsorde afhankelijk is. Immers daar de ambtenaren het blijvend element vormen, is stabiliteit in de toepassing van het recht van hen afhankelijk. De Staatscommissie beschouwde het ontslagrecht als het voornaamste deel der door haar

<sup>46</sup> Diss., blz. 63.

<sup>47</sup> blz. 308.

<sup>48</sup> In § 1 van Hst. IV.



voorgestelde rechtstoestandswet. Daarbij vormde voor haar tevens een uitgangspunt, dat het algemeen belang vordert, dat ongeschikte ambtenaren op betrekkelijk gemakkelijke wijze uit de dienst kunnen worden ontslagen. Mede daarom moest h.i. dit ontslag met bijzondere waarborgen tegen onrecht en onbillijkheid worden omringd.

In de Memorie van Toelichting betreffende het ontwerp-Heemskerk deelde de Regering mede niet te hebben geaarzeld de beginselen van de Staatscommissie-Dresselhuys over te nemen. In de Memorie van Antwoord noemt zij uitdrukkelijk als beginselen, welke zij in het ontwerp heeft willen verwezenlijken: rechtszekerheid voor de ambtenaren, behoorlijke regeling van hun rechtspositie zal aan hun plichtsgevoel ten goede komen, het algemeen belang gaat steeds boven dat der ambtenaren. Bij de totstandkoming van de Ambtenarenwet klonken dezelfde gedachten door.

## § 7. Stakingsverbod

### Ontstaansgeschiedenis

Bij de vaststelling van het Wetboek van Strafrecht in 1881 werd van Regeringszijde aanvankelijk voorgesteld dienstweigering van ambtenaren strafbaar te stellen.

De Tweede Kamer achtte een daarop gerichte bepaling echter onnodig, omdat zij van oordeel was, dat voor zodanige dienstweigering in ons land geen gevaar bestond. Minister Modderman verenigde zich met de opmerking van de Commissie van Rapporteurs, dat bijzondere strafbedreigingen tegen dienstweigering van ambtenaren passen in een Napoleontisch wetboek, gemaakt onmiddellijk na tijden van opstand en beroering, en trok de voorgestelde artikelen in.

Toen in het begin van 1903 de bekende staking onder het spoorwegpersoneel in een groot deel van Nederland grote beroering teweegbracht en door het succes van de staking een algemene werkstaking onder het gemeentepersoneel in Amsterdam dreigde, diende de Regering op 25 februari 1903 bij de Staten-Generaal een wetsontwerp in<sup>49</sup>, hetwelk o.m. heeft geleid tot invoeging van de artikelen 358bis, ter en quater in het Wetboek van Strafrecht. In deze artikelen werd voorgesteld strafbaar te stellen de ambtenaar of enige andere in enige openbare dienst of enige in het openbaar spoorwegverkeer voortdurend of tijdelijk werkzaam gestelde persoon, die, met het oogmerk om stremming in die dienst of in dat verkeer te veroorzaken, nalaat of, wettig daartoe gelast, weigert werkzaamheden te verrichten, waartoe hij zich uitdrukkelijk of uit kracht van zijn dienstbetrekking heeft verbonden.

Samenspanning tot dit misdrijf en het bereiken van het zoëven omschreven oogmerk werden aangemerkt als strafverzwarende omstandigheden.

### Rechtsgrond en opportuniteit van het verbod

Voor zover deze bepalingen straf bedreigen tegen de stakende ambtenaar, merkte de Memorie van Toelichting op, dat tot dan — wonderlijk genoeg — onder de ambtsmisdrijven het Wetboek van Strafrecht het ambtsmisdrijf bij uitnemendheid, de plichtsverzaking van de ambtenaar, ongemoeid liet en dit niet alleen dan, wanneer die plichtsverzaking zich voordeed zonder boos opzet en individueel, maar ook, wanneer zij zich rechtstreeks richtte tegen de openbare orde en tegen het gezag of het karakter aannam van massale dienstweigering.

Deze toestand nu mocht niet blijven bestaan.

De Overheid immers, wier roeping het is de rechtsorde te handhaven, de rechtsgemeenschap in stand te houden en hare welvaart en bloei te bevorderen, mag niet toelaten, dat zij, die vrijwillig den plicht hebben aanvaard tot de verwezenlijking van die roeping mede te werken, met algeheele verzaking van dien plicht, haar belimmeren in de vervulling harer roeping, ja, trachten haar die vervulling onmogelijk te maken.

De ambtenaren zijn als het ware organen van het lichaam der gemeenschap en opdat het lichaam gezond en veerkrachtig blijve is wel allereerst nodig, dat de organen hunne functien naar behoren vervullen.

Dienstweigering derhalve van ambtenaren, die versterking van den geordenden gang van zaken beoogt, te voorkomen, zich tegen haar mogelijk optreden door strafpalingen te wapenen, is niet alleen het recht, maar ook de plicht der Overheid<sup>50</sup>.

Bijkens het Voorloopig Verslag liepen de gevoelens omtrent de vraag, of het gebeurde in januari 1903 aanleiding behoorde te geven tot aanvulling van het Strafwetboek, in de Tweede Kamer uiteen.

Stechts „eenige leden” verklaarden zich zonder meer tegen bepalingen als de voorgestelde. „Vele leden” echter waren van oordeel, dat in beginsel het maken van strafpalingen terzake van dienstweigering door personen in openbare dienst verdedigbaar is, maar dat zij daar op dat moment overwegend bezwaar tegen hadden. Men betwistte de opportuniteit der voorgestelde bepalingen o.a. op deze grond, dat het niet wenselijk was het onderwerp op dat moment ter hand te nemen, waar de Regering zelf erkend had (in de M.v.T.), dat de rechtstoestand der ambtenaren regeling behoefde. „Aan het vaststellen van strafpalingen dient regeling van de rechtspositie der ambtenaren vooraf te gaan of althans behooien beiden gelijktijdig te geschieden”<sup>51</sup>. De Minister verwierp echter dit argument<sup>52</sup>, omdat het z.i. zowel het karakter van de Staat en de Overheid als van de betrekking, waarin de ambtenaar tegenover die Overheid is geplaatst, ontkende. De regering had weliswaar erkend, dat de rechtstoestand der ambtenaren regeling behoefde, maar niet in die zin, dat het afdwingen van gehoorzaamheid van zijn ambtenaren door de Staat afhankelijk zou moeten of ook slechts zou mogen zijn van die regeling. Integendeel: de ambtenaar is gehoorzaamheid verschuldigd aan de Staat op de bestaande basis van recht; hij kan zich aan die plicht van gehoorzaamheid niet onttrekken door de bewering, dat zijn rechtspositie niet voldoende is verzekerd; vrijwillig heeft hij, op de bestaande rechtsbasis, zijn ambt aanvaard; op die basis is hij gehouden de verplichtingen daaruit voortvloeiende na te komen. Doet hij dit niet, dan pleegt hij insubordinatie, dan komt hij in opstand tegen de Overheid.

„Vele andere leden” waren het — afgezien van kwesties van vorm en redaktie — met de voorgestelde bepalingen eens. Huns inziens kon niemand beweren, dat een staking in sommige takken van de overheidsdienst ondenkbaar was te achten. Voorts kon niemand beweren, dat de ambtenaren rechteloos waren en dat zij geen middelen hadden, om voor hun belangen op te komen<sup>53</sup>. Zij wezen er ook op, dat de dienstbetrekking tussen de Staat en zijn ambtenaren geenszins steunt op een civielrechtelijke overeenkomst en dat dienstweigering door ambtenaren rechtstreeks het gezag der Overheid raakt.

Ook verderop in het verslag<sup>53</sup> werd opgemerkt, dat de verhouding van de ambtenaren

<sup>50</sup> M. v. T., p. 6.

<sup>51</sup> M. v. A., blz. 5/6; Hand. II, 1902/1903 - blz. 1164/5.

<sup>52</sup> V.V., blz. 8.

<sup>53</sup> V.V., blz. 15/16.

<sup>49</sup> Zitting 1902/1903 - 125. Voor de wetgeschiedenis zij verwezen naar Smidt: „Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht”, tweede druk, Dl. V, blz. 525 e.v.

tot de Overheid niet is die van twee contractanten, maar die van mindere tot meerdere. De publieke macht, die aanstelt, legt verplichtingen op en kan die naar goedvinden wijzigen; de ambtenaar . . . is in dienst van den Staat en als zoodanig eene gehoorzaamheid verschuldigd, waarbij zijn particulier belang steeds achterstaat. Op den onafgebroken dienst van de ambtenaren moet, zal de Staat zelf niet ophouden te bestaan, onvoorwaardelijk kunnen worden gerekend. Hiertegenover staat eensdeels, dat de Staat levenslang in het onderhoud zijner ambtenaren voorziet en hun de noodige bescherming verleent, anderdeels dat de ambtenaar steeds zijn ontslag kan vragen. Maar aan geen van beide zijden lost, zooals bij particuliere overeenkomsten, de verbintenis zich op in schadevergoeding. De leer, dat de verplichting tot gehoorzaamheid ondergeschikt zou zijn aan de inzichten en belangen van de ambtenaren is staatsgevaarlijk in de hoogste mate. Dienstweigering van beambten in massa zou voor den publieken dienst onberekenbare schade kunnen opleveren en vooral nu de verplichtingen jegens de Staat door sommigen achtergesteld worden bij de belangen der ambtenaren zelf, is eene strafbepaling, die den ernst dier verplichtingen onder het oog brengt, alleszins gewenst. Dit geldt evenzeer ten opzichte van beambten bij bedrijven, die door andere publiekrechtelijke lichamen worden uitgeoefend. Er bestaat een principieel onderscheid tussen den aangestelden beambte en den gehuurden werkmán.

In de Memorie van Antwoord wordt nog eens uiteengezet, waarin dit principieele onderscheid naar de mening der Regering bestaat<sup>54</sup>. Hoe evenwel beweerd kan worden, dat er tusschen den ambtenaar en den arbeider geen principieel onderscheid bestaat is der Regering niet duidelijk. Men leidt dit af uit de omstandigheid, dat in sommige gevallen het dienstbelang van den Staat in gelijke mate betrokken is bij goede dienstverrichting door een privaatspersoon als door een ambtenaar. Men maakt echter zoodoende misbruik van de tweeslachtigheid van het woord 'Staat'. Toegegeven, dat het belang van den Staat, als bezitter van vermogen, in gelijke mate betrokken kan zijn bij goede dienstverrichting door een werkmán van een aannemer, die werkt voor den Staat, als door een beambte in dienst van den Rijkswaterstaat — het belang van den Staat als *Overheid* blijft daarbij buiten rekening. En op dit laatste komt het aan voor het principieele onderscheid. Tusschen den Staat als Soevereine macht en den ambtenaar bestaat eene betrekking van ondergeschiktheid, tusschen den Staat als werkgever en den werkmán bestaan betrekkingen van gelijkheid. De betrekkingen der eerste soort zijn onderworpen aan voorschriften van publiekrecht, die van de tweede aan privaatrechtelijke contractregelen.

#### Toepasselijkheid van het verbod

Op de vraag uit de Kamer, waarom de Regering niet ook dienstweigering van arbeiders in bakkerijen, in de kolonhandel en in alle transportbedrijven strafbaar stelde, antwoordde de Regering<sup>55</sup>, dat zij — waar de straf 'ultimum remedium' is — alleen strafbaar wilde stellen, wat de gemeenschap zelf rechtstreeks aanrandt en wat deze derhalve moet keren, wil zij zelfstandig blijven bestaan.

Dat ook staking door spoorwegpersoneel strafbaar werd gesteld, ofschoon deze tot op zekere hoogte niet staan op den bodem van het publiekrecht<sup>56</sup>, motiveerde Minister Loeff<sup>56</sup> met er op te wijzen, dat in de verhouding, waarin de spoorwegmannen staan, ontzeggelijk een publiekrechtelijk element is gelegen, n.l. de publieke dienst, die

zij krachtens hun civielrechtelijk contract presteren. Die dienst is een dienst niet alleen ten openbare nutte en in het algemeen belang, maar een dienst, die vervuld moet worden, zal de Staat aan zijn bestemming kunnen beantwoorden. En juist daarin zag de minister ten opzichte van deze personen gelegen wat hij noemde het publiekrechtelijk moment en tevens het motief, waarom zij ten aanzien van hun dienstprestatie in dit opzicht gelijk gesteld werden met ambtenaren.

De minister noemde het overigens een 'onrechtmatige, onredelijke, ongeoorloofde uitzijding', welke het begrip staking had ondergaan, doordat men het begrip, dat uit zijn natuur en uit den aard is een economisch begrip<sup>57</sup>, had overgebracht op een terrein, waarop het niet thuis hoort, op dat van het publiekrecht, waar geen betrekkingen van gelijkheid heersen; 'en deze zijn noodzakelijke voorwaarde om redelijk gebruik te kunnen maken van dat economisch oorlogsmiddel'. De ondergeschikte ambtenaar, die dienst weigert, breekt dan ook niet een contract, maar pleegt insubordinatie tegenover de Overheid.

Tenslotte zij opgemerkt, dat het oorspronkelijk wetsontwerp werd vervangen door een gewijzigd ontwerp van wet en dat daarin de omschrijving van artikel 358 bis 'de ambtenaar of enig ander in enige openbare dienst . . . werkzaam gesteld persoon' werd vervangen door: de ambtenaar. De bedoeling van deze wijziging was slechts verduidelijking: 'Reeds van den aanvang af heeft het niet in de bedoeling van de Regering gelegen in dit artikel te begrijpen arbeiders in gemeentebedrijven bijv., die geen ambtenaren zijn'<sup>57</sup>. Later bleek<sup>58</sup>, dat ook een andere overweging op de wijziging van het artikel van invloed is geweest en wel deze, dat ten aanzien van de arbeiders, in dienst van openbare lichamen, niet is geschied of geschieden zal, wat ten aanzien van het spoorwegpersoneel heeft plaatsgegrepen of zal plaats grijpen, namelijk dat ter verzekering van een betere regeling hunner dienstbetrekking een algemene maatregel van bestuur is uitgevaardigd, en dat door een enquête een onderzoek zal worden ingesteld naar hetgeen aan hun rechtspositie ontbreekt.

Bij diezelfde gelegenheid constateerde de minister, dat de gemeenten het dus in haar macht hadden te bepalen, of personen, werkzaam in haar dienst of haar bedrijf, zouden zijn ambtenaren dan wel bloot werklieden, tot haar staande in zuiver privaatrechtelijke dienstbetrekking.

Zijn personen in dienst eener gemeente tot ambtenaren gemaakt, dan vallen ze onder het voorgestelde artikel. Dat is voor hen de onvoordeelige zijde. Daartegenover staat, dat alsdan — en dat is de voordeelige zijde — hun rechten en verplichtingen bij reglement worden geregeld en onder de bescherming van het publieke recht komen te staan.

Dienstweigering van arbeiders, bij gemeenten en andere openbare lichamen in dienst, voor zover zij *niet* ambtenaren zijn, kan dus straffeloos worden gepleegd. Dat de bepaling zeer ongelijk zou werken, omdat de ene gemeente personen tot ambtenaar zou maken, die de andere gemeente eenvoudig in private dienst houdt, achtte de minister een grief, die, ten minste op dat ogenblik, redelijkerwijs niet kon worden aangevoerd. Hetzelfde bezwaar kon men toch doen gelden tegen iedere bepaling van het strafwetboek, waarin de uitdrukking 'ambtenaar' voorkomt.

#### § 8. Georganiseerd overleg in ambtenarenzaken

De eerste centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken in de Rijksdienst dateert van 1919. Wel waren reeds ook voor die tijd organisaties van

<sup>54</sup> M. v. A., blz. 18.

<sup>55</sup> M. v. A., blz. 20.

<sup>56</sup> Zitting 1902/1903, Hand. II, blz. 1906.

<sup>57</sup> Zitting 1902/1903, Hand. II, blz. 1095.

<sup>58</sup> blz. 1162/3.



ambtenaren gekend in meer belangrijke projecten, de ambtenaren betreffende, doch dit geschiedde steeds incidenteel en informeel.

#### **Instelling ener permanente adviescommissie voor de arbeidsvoorwaarden der Rijks- werklieden**

De opdracht, in 1908 aan de Staatscommissie voor de arbeidsvoorwaarden der Rijks-  
werklieden (Versteeg) verstrekt, hield echter o.m. in te overwegen de wenselijkheid  
van het instellen van een permanente commissie, welke taak zou zijn de Regering  
van advies te dienen alvorens wijziging werd gebracht in de arbeidsvoorwaarden  
der Rijkswerklieden en zo nodig voorstellen te doen betreffende instelling en samen-  
stelling van zodanige commissie.

De Staatscommissie kwam inderdaad tot de conclusie, dat instelling van een per-  
manente commissie gewenst, ja noodzakelijk was, en deed daartoe de nodige voor-  
stellen. Evenbedoelde noodzakelijkheid motiveerde de commissie door er op te wijzen,  
dat zij om in haar verslag aangegeven redenen meende zich te moeten onthouden  
van het doen van uitgewerkte voorstellen betreffende de arbeidsvoorwaarden der  
Rijkswerklieden, doch een (algemeen) arbeidsreglement te moeten ontwerpen, dat het  
bevoegde gezag steeds bij het nader vaststellen van die voorwaarden had in acht te  
nemen. Dat reglement nu stelde soms eisen waaraan het bevoegde gezag naar het  
oordeel van de Staatscommissie moeilijk zou kunnen voldoen zonder te zijn voorgelicht  
door een college, dat zich meer in het algemeen bezig kon houden met economische  
verschijnselen, welke voor de arbeidsvoorwaarden — met name voor de loonbepaling —  
van betekenis zijn.

De voorgestelde commissie zou slechts adviserende bevoegdheid hebben: de arbeids-  
voorwaarden behoorden te worden vastgesteld door de organen van het uitvoerend  
gezag, die de verantwoordelijkheid dragen voor de gang van zaken in de inrich-  
tingen of bij de takken van dienst, waaraan de Rijkswerklieden verbonden zijn.  
Eene andere regeling schijnt niet denkbaar<sup>59</sup>.

Inwinning van het advies der permanente commissie werd niet verplicht voorgeschreven.  
Niet alleen zou daardoor naar de mening der Staatscommissie de taak van de per-  
manente commissie aanmerkelijk worden verzwakt, maar zij vreesde ook dat die  
verplichting te zeer belemmerend zou werken op de gang van zaken in de Rijks-  
inrichtingen of takken van dienst waaraan werklieden verbonden zijn<sup>60</sup>.

Wel werd het aanbevelingswaardig genoemd dat de permanente commissie steeds  
zou worden gehoord, waar het gold wijziging of aanvulling van het Arbeidsreglement  
— dat immers de arbeidsvoorwaarden zou beheersen — en het ontwerpen van maat-  
regelen op het gebied der arbeidsvoorwaarden, die door een wet tot stand gebracht  
moesten worden. Voorts werd het nodig geacht — wilde zij aan haar doel beant-  
woorden — dat de commissie zich uit eigen beweging zou kunnen uiten over reeds  
vastgestelde arbeidsvoorwaarden, met name als zij daartegen gerichte, aan haar ken-  
baar gemaakte grieven gegrond zou bevinden.

Gegeven het adviserend karakter der commissie en de daarvoor aangegeven motieven  
werd ook voorgesteld maatregelen te nemen, opdat aan de adviezen der commissie  
publiciteit zou kunnen worden gegeven.

In de commissie zouden moeten zitting hebben: 2 hoofden van dienst, 2 werklieden  
en 3 personen, staande buiten de Rijkswerkinrichtingen en takken van Rijksdienst.

De voorstellen der Staatscommissie Versteeg werden door de Regering overgenomen<sup>61</sup>.  
De ingestelde commissie bestond echter niet uit 7, doch uit 13 leden.

#### **Instelling van een Commissie van Overleg inzake dienstvoorwaarden van P.T.T.-per- soneel**

Aan de Staatscommissie-Salverda de Grave, ingesteld in 1916, werd opgedragen te  
adviseren omtrent de herziening van de dienstvoorwaarden van het P.T.T.-personeel,  
na onder het personeel der P.T.T. bestaande Vereenigingen te hebben gehoord<sup>62</sup>. In  
de commissie hadden bovendien vertegenwoordigers der vakverenigingen zitting.  
Waar aldus aan de belanghebbenden een recht van medezeggenschap bij het ont-  
werpen hunner dienstvoorwaarden<sup>63</sup> was toegekend, meende de commissie op het  
daardoor aanvaarde beginsel, dat regelingen als de onderwerpelijke niet buiten de  
belanghebbenden om kunnen en mogen worden gemaakt, te moeten voortbouwen.  
Zij stelde daarom in het door haar ontworpen reglement, houdende dienstvoorwaarden  
voor het P.T.T.-personeel, een tweetal bepalingen voor, voorschrijvende dat de ambte-  
naren en de vakverenigingen in de gelegenheid moeten worden gesteld hun mening  
te doen kennen over in het reglement aan te brengen wijzigingen (artikel 138), alsmede  
over de voorschriften, die uitvoering geven aan in dat reglement vervatte bepalingen  
(artikel 4).

De wijze, waarop de organisaties van hun gevoelen zouden doen blijken, liet de  
Commissie ter regeling aan de Minister over. Wel wees zij op een praeadvies van  
B. en W. van Amsterdam van 25 juli 1916, waarin ten aanzien van de taak der  
commissie de nadruk werd gelegd op een door haar met de hoofden van dienst te  
plegen *geregeld* overleg over de *toepassing* van het reglement. De commissie, con-  
staterend, dat volgens de Amsterdamse regeling naast organisatievertegenwoordigers  
ook vertegenwoordigers van gemeentelijke instellingen in de in te stellen commissie  
zitting hadden — zodat niet slechts de mogelijkheid tot het *hooren* der organisaties,  
maar ook tot het *plegen van overleg* tussen de Overheid en die organisaties aanwezig  
was — liet aan het oordeel van de minister over of er termen waren om voor het  
P.T.T.-personeel de commissie op gelijke wijze samen te stellen.

De bij ministeriële beschikking van 19-12-1918 ingestelde overlegcommissie voor P.T.T.-  
personeel was samengesteld uit een voorzitter, een secretaris en 15 leden, waarvan  
er 4 werden aangewezen door de Directeur-Generaal der P.T.T. en de overige 11  
door het personeel werden gekozen.

#### **Instelling van een Salariscommissie voor Burgerlijke Rijksambtenaren**

Van de in 1917 ingestelde Staatscommissie-Stork maakten geen organisatievertegen-  
woordigers deel uit. Wel bood de commissie hen gelegenheid door haar te worden  
gehoord en eventuele wensen betreffende de salariering van Rijksambtenaren schrif-  
telijk aan haar kenbaar te maken.

De Staatscommissie bepleitte de instelling van een permanente salariscommissie, welke  
bevoegd zou zijn tot eenvormig oordelen over alles, wat met de salariering van alle  
in Staatsdienst zijnde ambtenaren in verband staat.

Het B.B.R.A. 1918 (Stb. 541) gaf hieraan gevolg, door in artikel 23 instelling ener  
Salariscommissie voor Burgerlijke Rijksambtenaren voor te schrijven, waarvan de leden  
door de Kroon zouden worden benoemd en ontslagen en welke commissie zou worden

<sup>61</sup> K.B. van 14 februari 1920, Stb. 76, tot vaststelling van een algemene maatregel van  
bestuur, houdende instelling van een Commissie van Advies voor arbeidsvoorwaarden  
van Rijkswerklieden.

<sup>59</sup> Verslag, blz. 18.

<sup>60</sup> Verslag, blz. 142.

gehoord over alle wijzigingen, aan te brengen in de salarisregelingen van burgerlijke Rijksambtenaren. Zij zou bevoegd zijn ook uit eigen beweging voorstellen te doen. De kort daarop ingestelde Salariscommissie<sup>62</sup> bestond uit hogere ambtenaren, organisatiertegevoordigers en particuliere werkgevers. De eersten en de laatsten werden in de praktijk aangeduid als regeringsleden.

De taak van de Salariscommissie werd in 1920 overgenomen door de toen ingestelde Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

#### **Instelling Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken**

De Staatscommissie Dresselhuys stelde in 1919 in het door haar voorgestelde ontwerp van wet tot regeling van de rechtstoestand van ambtenaren de volgende bepaling voor (artikel 132): Voorschriften en regelingen, tot uitvoering van bepalingen van of krachtens deze wet, worden op straffe van nietigheid niet vastgesteld of gewijzigd dan nadat het publiekrechtelijk lichaam overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur gestelde regelen verenigingen van ambtenaren gelegenheid heeft gegeven, in een bespreking haar oordeel te doen kennen over de ontworpen voorschriften en regelen. In de toelichting op deze bepaling merkte de commissie op, dat het zgn. georganiseerd overleg het sluitstuk van het bijzondere ambtenarenrecht is, zonder welke een regelmatige ontwikkeling van het gehele samenstel van regelingen overeenkomstig de opvattingen, die de praktijk voortdurend doet ontstaan en rijpen, zonder welke een levend blijven van dit recht bezwaarlijk denkbaar is. Zowel het belang van de ambtenaar als dat van de Overheid achtte de commissie door de instelling van dit instituut gebaat.

Op praktische gronden werd voorgesteld de niet-georganiseerde ambtenaren van het overleg uit te sluiten, terwijl door een bespreking — een wederzijdsch betoog dus — te eisen ook een enkel horen der organisaties als onvoldoende werd aangemerkt. Bij K.B. van 20-12-1919 (Stb. 819) werd voorlopig — in afwachting van de totstandkoming van een wet, regelerende de rechtstoestand van ambtenaren — voor de Rijksambtenaren een centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken ingesteld, met als taak van advies te dienen (op verzoek dan wel ambtshalve) over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van die ambtenaren. Behalve uit een voorzitter en plv. voorzitter bestond de commissie uit 7 door de Kroon aangewezen leden en 7 tweetallen van leden, aangewezen door met name genoemde ambtenarenorganisaties.

De aldus gevormde commissie bracht in november 1920 aan de Minister van Justitie een rapport uit inzake de reorganisatie van het georganiseerd overleg. Alvorens echter de vraag te beantwoorden welke plaats een uitspraak der commissie diende in te nemen in de beslissing der Regering, had zij zich gewend tot een 5-tal deskundigen op het terrein van het publiekrecht met het verzoek te willen doen weten, tot hoever naar hun mening volgens het geldende Nederlandse Staatsrecht de medezeggenschap van ambtenarenorganisaties zich kan uitstrekken over de arbeidsvoorwaarden der ambtenaren, de salarisregeling daarbij inbegrepen.

De professoren Mr. P. A. Diepenhorst, Mr. J. Oppenheim en Mr. A. A. H. Struycken achtten naar het geldende Nederlandse Staatsrecht slechts een adviserende bevoegdheid van de Centrale Commissie mogelijk. De eerste wees daarbij op de aard van de overheidsdienst, welke een geheel bijzonder karakter draagt. Het gezagselement van de Overheid zal zich hier bij alle verhoudingen moeten doen gelden . . . Niemand heeft het recht om over een tegenover het Overheidsgezag ingestelde eisch zelf te

beslissen, maar moet de uitspraak van bevoegde gezagsorganen als bindend erkennen . . . . . Werd een andere opvatting gehuldigd, dan zou ook het stakingsrecht van het overheidspersoneel moeten worden erkend . . . . .

Prof. Oppenheim wees ter staving van zijn mening, voor zover de salarisregelingen betreffen, op artikel 63 (thans 72) der Grondwet, artikel 131 der Prov.wet en artikel 136 der Gemeentewet.

Met betrekking tot de vaststelling der arbeidsvoorwaarden beriep hij zich op de geest van het Nederlandse Staatsrecht „naar hetwelk de volle ongedeelde verantwoordelijkheid voor de besluiten, die eenig orgaan van het publiek gezag neemt, berust bij en drukt op dit orgaan en dat medewerking van, of gehele of gedeeltelijke afwenteling op personen of organisaties, staande buiten het openbaar gezag, niet kent en men mag zeggen niet duldt”.

Waar Prof. Oppenheim stelde, dat het bevoegde gezag door het overleg nooit in enigerlei opzicht kan worden gebonden en dat de vrijheid van beslissing van dat bevoegde gezag en zijn handelen tenslotte naar eigen inzicht en onder zijn volle verantwoordelijkheid, van den aanvang tot het eind<sup>63</sup> stellig en onverkort gehandhaafd moet blijven, daar lijkt Mr. M. Mendels in zijn advies minder ver te gaan. Weliswaar stelde ook hij, dat de regeringsbevoegdheden ten volle dienen te blijven, waar zij behoren, n.l. bij het verantwoordelijke gezag, doch wanneer in de commissie van overleg de regeringsvertegenwoordigers gemachtigd zijn binnen te voren gestelde grenzen tot overeenstemming te geraken met de organisatievertegenwoordigers en de regering op grond van en conform aan het resultaat van dat overleg de regeling der arbeidsvoorwaarden vaststelt, dan zag hij daarin geen strijd met geest of voorschrift van ons geldend Staatsrecht.

Prof. Mr. R. Kranenburg tenslotte achtte medezeggenschap van ambtenarenorganisaties over de arbeidsvoorwaarden der ambtenaren naar geldend Nederlands Staatsrecht mogelijk. Waar de Staat of enig ander openbaar lichaam tegenover de ambtenaren staat in een monopoliepositie, omdat de door speciale voorbereiding en oefening verkregen bijzondere kennis en werkvaardigheid alleen in overheidsdienst vruchtdragend is te maken, waar verder met een beroep op het algemeen belang voor hen de staking tot een speciaal strafbaar feit is verklaard, daar behoren z.i. de ambtenaren grotere waarborgen voor een rechtvaardige behandeling en erkenning van hun belangen te worden gegeven. Behalve in regeling der rechtspositie van de ambtenaren in een ambtenarenwet zijn die waarborgen naar zijn mening ook te zoeken in een medezeggenschap van hen, die in gemeenschapsdienst zijn, in de regeling der voorwaarden, waaronder zij hun persoon en arbeidskracht ter beschikking stellen.

Mits blijvende binnen de grenzen van het budgetrecht zag hij noch in de beginselen noch in de bijzondere bepalingen van ons Staats- en administratiefrecht een belemmering voor zodanige medezeggenschap in de regeling der arbeidsvoorwaarden, de regeling der salariering daaronder begrepen.

De meerderheid der Centrale Commissie was, blijkens bovenbedoeld rapport, van oordeel, dat haar beslissingen niet anders dan een adviserend karakter konden dragen.

#### **Het zgn. Amsterdamse stelsel van overleg**

Het belang van de vraag, of en in hoeverre de beslissing van een overlegcommissie als bovenbedoeld méér dan een advies kan zijn, kreeg bijzondere actualiteit in het zgn. Amsterdamse stelsel van overleg.

Nadat aldaar in 1916 een overlegcommissie voor de werklieden en in 1919 een dergelijke commissie voor de ambtenaren was tot stand gekomen, besloot de Raad in 1920 het college van B. en W. uit te nodigen, het samenstellen van een nieuwe

<sup>62</sup> K.B. 24-10-1918, Ned. Stc. 1918, nr 250.



over vorderingen, uit de ambtenaarsverhouding voorspruitende, was daaraan niet geheel vreemd. Fokker<sup>66</sup> karakteriseerde deze jurisprudentie, ook die van de Hoge Raad, als slingerend en onzeker.

Nu eens verklaarde de Hoge Raad de rechterlijke macht bevoegd, dan weer onbevoegd om te oordelen over eene vordering inzake pensioen of jaarwedde, ook in verband met de rechtmatigheid van een verleend ontslag; nu eens heet het, dat het petium, dan weder dat het fundamentum petendi voor de competentie beslissend is'. Aanvankelijk verklaarde de H.R. zich onbevoegd kennis te nemen van iedere vordering, voortspruitende uit de rechtsverhouding tussen staat en ambtenaar, ook al werd een bepaalde geldsom gevorderd. Werd bv. een schadevergoeding geeïst in verband met een onwettig ontslag, dan meende de H.R. zich daartoe toch onbevoegd te moeten verklaren, omdat behandeling zou leiden tot beoordeling van een bestuursdaad, i.c. het ontslag. Later heeft de H.R. deze opvatting gewijzigd. De rechterlijke macht werd toen wel tot oordelen bevoegd geoordeeld, mits de rechter in staat was de gevraagde middelen toe te passen. De gewone rechter werd echter niet bevoegd geoordeeld een veroordeling uit te spreken, welke zou moeten leiden tot een bestuursdaad. De juistheid van een benoeming, de rechtmatigheid van een ontslag, zelfs de intrekking van een bezoldiging, de toekenning van pensioen en wachtgeld waren derhalve onttrokken aan rechterlijke toetsing<sup>67</sup>.

Dit betekende, dat indien een ambtenaar een bepaald bedrag vorderde bij wijze van pensioen of wachtgeld, maar dit pensioen of wachtgeld door de Kroon niet was toegekend, de rechter zich weliswaar bevoegd zou verklaren van deze vordering kennis te nemen, doch niettemin de eis zou ontzeggen, omdat de titel ontbrak<sup>68</sup>. Dit geschiedde niet alleen wanneer de Kroon een discretionaire bevoegdheid had tot toekenning van pensioen of wachtgeld, maar evenzeer wanneer een wet of reglement — zoals men nu zegt — imperatief de toekenning van pensioen of wachtgeld voorschreef. De wet of het reglement vormde niet een titel, maar de bestuursdaad van het administratieve gezag. Krabbe concludeerde dan ook dat de Pensioenwetten per slot van rekening niets anders bevatten dan een aanwijzing van de gevallen, waarin de Koning iemand een pensioen mag, niet moet toeleegen<sup>69</sup>.

Opgemerkt zij, dat in 1907 de H.R. verder gaat, wanneer hij in een geschil tussen de gemeente Schiedam en een onderwijzer over de aanspraken op een periodieke verhoging niet alleen zich bevoegd acht kennis te nemen van de vordering, zijnde naar zijn oordeel weer een schuldvordering in de zin van art. 2 R.O. onafhankelijk van de vraag of de betrekking tussen gemeente en onderwijzer van publiekrechtelijke aard is, maar bovendien treedt in de beoordeling van wet en verordening, welke het gemeentebestuur moest toepassen<sup>70</sup>. In dit arrest ligt, ofschoon in het onderwerpelijk geval eiser niet ontvankelijk werd verklaard, toch de bereidheid opgesloten rechtsbescherming te verlenen tegen onjuiste toepassing van algemeen verbindende voorschriften.

Afziende van een bespreking van de pogingen, welke in het verleden zijn ondernomen om te komen tot een *algemene* regeling van de administratieve rechtspraak, zij hier slechts opgemerkt, dat, voor zover de vermogensrechtelijke aanspraken van de ambte-

loonregeling door de commissie te laten geschieden en de regeling vervolgens aan hem ter bekrachtiging aan te bieden. In 1923 ging men nog een stap verder en werd in het nieuwe werklidereglement — in 1925 in het ambtenarenreglement — bepaald, dat, wanneer overeenstemming werd bereikt tussen de vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van de werklid(ambtenaren) en de te nemen maatregelen geen geld zouden kosten of de bedragen daarvoor reeds gevoteerd waren, deze zonder meer zouden gelden. Met inachtneming van enkele algemene grondslagen, in het reglement neergelegd, waarvan bij het overleg niet mocht worden afgeweken, werden de nadere regelen omtrent de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden vastgesteld door de Centrale Commissie van Overleg. Aan de Raad bleef slechts de keus tussen voorwaarden of verwerpen, terwijl hij tenslotte bevoegd bleef om de regelingen van de Centrale Commissie te schorsen of te vernietigen wegens strijd met de wet, een gemeenteverordening of het gemeentebelang.

Dit stelsel heeft aanleiding gegeven tot een omvangrijke literatuur over de vraag, of deze vorm van overleg al dan niet in strijd was met het geldende recht<sup>68</sup>. De Kroon verklaarde zich blijkbaar met het stelsel akkoord, enerzijds door de regeling niet met het vernietigingsrecht te treffen, anderzijds door een besluit van de Raad van Amsterdam tot vernietiging van een besluit der Centrale Commissie voor de ambtenaren op haar beurt te vernietigen<sup>64</sup>.

De Centrale Raad van Beroep ontzeggde echter in 1935<sup>65</sup> aan de besluiten van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Werklidenzaken van Amsterdam alle rechtskracht, wijl toch generlei wetsbepaling aan een Commissie als deze de bevoegdheid tot het vaststellen van zoodanige regelingen verleent, noch ook eenige wetsbepaling den Gemeenteraad het recht geeft zijn bevoegdheid ten deze aan een Commissie als de hiergenoemde over te dragen, waaruit volgt dat zij zoodanige bevoegdheid niet heeft'.

### § 9. Andere rechtswaarborgen

#### De rechtsmacht van de burgerlijke rechter in ambtenarenzaken

Ofschoon in het vorenstaande is gebleken, dat voor zekere groepen van ambtenaren in de vorige eeuw op bepaalde punten geleidelijk aanspraken werden gecreëerd middels algemeen verbindende voorschriften of anderszins, zo is nochtans duidelijk, dat de waarde daarvan als *rechtsaanspraken* in overwegende mate werd bepaald door de al dan niet afdwingbaarheid daarvan. Er moge in dit verband dan allereerst worden herinnerd aan hetgeen reeds eerder is opgemerkt, dat n.l. het bepalen van aanspraken en verplichtingen van de ambtenaren gedurende lange tijd werd beschouwd als een interne administratieve aangelegenheid, aanvankelijk voortspruitend uit een zeer persoonlijk geaccenteerde zorg van de Koning voor zijn ambtenaren, bij de uitbreiding van het staatsapparaat meer het karakter aannemend van algemene richtlijnen voor de administratieve organen. Wel waren deze richtlijnen vaak in een imperatieve vorm gegoten in die zin, dat zij de ambtenaren — al dan niet binnen zekere grenzen — aanspraken toekenden, doch voor de verwezenlijking van deze aanspraken waren zij nagenoeg geheel afhankelijk van de interpretatie en beslissing door de administratie. De jurisprudentie van de burgerlijke rechter omtrent zijn bevoegdheid om te oordelen

<sup>68</sup> Zie o.a. Gemeentebestuur 1922, blz. 8, 57, 343; W.G.B. 1922; blz. 317; Gemeentebestuur 1923; blz. 25, 57, 196; W.G.B. 1923; blz. 185;

<sup>64</sup> K.B. 10-5-1932, Stb. 96.

<sup>65</sup> C. v. B. 24-10-1935, A.B. 1935, blz. 1035 v.; W.N.B.G.A., nr 1789.

<sup>66</sup> Praeadvies, Hand. N.J.V. 1879, blz. 161.

<sup>67</sup> H.R. 23 augustus 1864 (W. 2617); H.R. 24 februari 1865 (W. 2671); 4 juli 1875 (W. 3863). Vergelijk de bestrijding van deze arresten in De Gemeentestem, nrs 681 en 1289.

<sup>68</sup> H.R. 12 maart 1869 (W. 3088); H.R. 28 oktober 1870 (W. 3263).

<sup>69</sup> Krabbe, diss., p. 280.

<sup>70</sup> H.R. 20 dec. 1907, W. 8641.

naar betreft. Krabbe de burgerlijke rechter volkomen bevoegd achtte. In het publiekrechtelijk karakter der schuldvordering zag hij ten deze geen bezwaar gelegen, omdat noch de betekenis daarvan verklaard was, noch het bewijs gegeven was, dat ons recht daaraan als rechtsgevolg zou verbinden, dat kennisneming daarvan aan de burgerlijke rechter was onttrokken <sup>71</sup>.

Fokker kon hem hierin niet volgen: niet van het petitum, doch van de vraag, welke de verhouding tussen partijen is, diende zijns inziens de wet afhankelijk te stellen, welk soort van rechter de bevoegde zou zijn. 'Ontstaat een rechtsgeschil tusschen Overheid en ambtenaar uit de dienstverhouding, zoo worde de administratieve, niet de burgerlijke rechter tot beslissen bevoegd verklaard' <sup>72</sup>.

#### Waarborgen, gelegen in de ministeriële verantwoordelijkheid en het Koninklijk vernietigingsrecht

De verklaring van de heer Roëll in 1890 <sup>73</sup>, dat de ambtenaren in ons land tegenover hen gestelde autoriteiten staan in een volslagen rechteloosheid, achtte de Staatscommissie Dresselhuys in 1919 nog volkomen van toepassing <sup>74</sup>. Ook Fokker constateerde <sup>75</sup>, dat de ambtenaren in Nederland niet leven in een 'rechtsstaat', doch zijn overgeleverd aan de genade der Regering. Ook al was zijns inziens de toestand der ambtenaren ten onzent feitelijk niet zo slecht en afhankelijk, als de gebrekkige regeling op zichzelf zou kunnen meebrengen, 'dit neemt niet weg, dat willekeur altijd mogelijk blijft, niet maar op een enkel punt, maar nagenoeg over geheel de linie, voor heel het ambtenaarsbestaan, dat alleen in de publieke opinie, in het recht van interpellatie der Staten-Generaal, in het begrotingsrecht en de ministeriële verantwoordelijkheid een schild heeft'.

Voor de ambtenaren, in dienst van provincies en gemeenten, moet in dit verband ook worden gewezen op het Koninklijk vernietigingsrecht.

Vernietiging wegens strijd met de wet was in de vorige eeuw het meest voorkomende geval. Het betrof dan dikwijls vormvereisten, het treden buiten een voorgeschreven voorschrift, het niet opvoeren op de begroting van de jaarweden van de burgemeester en de secretaris, benoeming door een onbevoegd gezag, het onthouden van een gedeelte van de jaarwedge tijdens ziekte, enz. <sup>76</sup>.

Na de eeuwwisseling wordt vooral vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. In de gegeven motiveringen komt met name tot uitdrukking, dat de rechtszekerheid van de individuele ambtenaar een zaak van algemeen belang is. Als feiten of omstandigheden, welke wegens aantasting van de rechtszekerheid aldus tot vernietiging aanleiding geven, kunnen o.m. worden genoemd: het onthouden van het praedicaat 'eervol' bij een ontslag; het ten onrechte ontslag verlenen met het praedicaat 'niet-eervol'; het ontbreken van een gegronde reden of van elk motief voor ontslagverlening; ontslag met een feitelijk terugwerkende kracht vanwege een te lang uithouden van het goedkeuringsbesluit van G.S. op het ontslagbesluit; benoeming van een ander tot hoofd van een dienst, welke werd gereorganiseerd, onder gelijktijdige beëindiging van de dienstbetrekking met het oorspronkelijk hoofd van dienst; reorganisatie-ontslag, zonder dat pogingen zijn aangewend belanghebbende in een minder belangrijke functie

te herplaatsen; ontslag van een ambtenaar op staande voet om redenen, buiten zijn persoon en buiten zijn werk gelegen en zonder dat het gemeenschapsbelang zulks eist; het opleggen van een te strenge straf; het ontbreken (intrekken) van een bezoldigingsregeling voor de secretarie-ambtenaren <sup>77</sup>.

#### Het ontstaan van de speciale rechter in ambtenarenzaken

In de Staatscommissie Versteeg maakte de vraag, of commissiën van beroep dienden te worden ingesteld, waarbij de werklieden in beroep zouden kunnen komen van een opgelegde straf of schadevergoeding, een punt van uitvoerige gedachtenwisseling uit. Enerzijds werd betoogd, dat voor de Rijkswerklieden toch steeds de weg openstond om zich tot een hogere autoriteit te wenden dan de strafoplegger en dat deze weg het grote voordeel had zoveel korter, eenvoudiger en goedkoper te zijn dan beroep bij een commissie; behoeft aan zo'n commissie werd niet aanwezig geacht. Daartegenover werd opgemerkt, dat aan dit stelsel blijkens de zo vaak opgedane ervaring het overwegende nadeel verbonden was, dat het rechtsgevoel van de werkmans er niet door bevreemdigd werd en dat de ondervinding had aangehouden, dat dit wel het geval was, indien de uitspraak in het geschil was opgedragen aan een commissie van beroep, waarin ook werklieden zitting hadden, en die zich, door het oproepen van getuigen, zo volledig mogelijk kon doen voorlichten <sup>78</sup>. Deze laatste mening behaalde in de Staatscommissie de overhand: zij gaf in overweging voor elke inrichting of tak van dienst, waarbij werklieden in 's Rijks dienst werkzaam waren, een Commissie van beroep aan te wijzen.

Aan het advies der commissie werd gevolg gegeven bij K.B. van 14 februari 1920, Stb. 75.

De Staatscommissie Salverda de Grave overwoog <sup>79</sup>, dat door het P.T.T.-personeel veelal de wens werd geuit om van een straf, door een meerdere opgelegd, in beroep te kunnen gaan bij een college, waarvan de uitspraak voor de administratie bindend zou zijn. De commissie erkende, dat aan zo'n instelling veelal grote voordelen verbonden zijn, omdat bij de belanghebbenden dikwijls een groot wantrouwen bleek te bestaan tegen de tot straffen bevoegden, terwijl vertrouwen in de onpartijdigheid en onbevangenheid van de strafoplegger voor een goed werkend strafstelsel haars inziens toch als eerste en voornaamste eis was te stellen. Zij meende echter geen voorstellen tot het instellen van een scheidsgerecht te kunnen doen, omdat naar haar oordeel alleen de wetgever tot het in het leven roepen van zodanige instelling bevoegd zou zijn, daar immers alleen met medewerking van deze de verantwoordelijkheid van de Minister op een scheidsgerecht zou kunnen worden overgebracht.

Wel gaf de commissie in overweging om van straffen, door een diensthoofd opgelegd, beroep op de Minister open te stellen; deze zou op dat beroep eerst kunnen beslissen — behalve wanneer het zeer lichte straffen gold —, nadat hij een commissie van beroep had gehoord.

Het voorstel der commissie werd overgenomen in het zgn. D.P.T.T. 1918 <sup>80</sup>.

Instelling van een rechtspraak in ambtenarenzaken werd inmiddels ook zeer in het algemeen als urgent beschouwd.

<sup>71</sup> O.c., blz. 280.

<sup>72</sup> Hand. N.J.V. 1897, blz. 249.

<sup>73</sup> Hand. II, Zitting 1889/1890, blz. 814.

<sup>74</sup> M. v. T. bij haar Wetontwerp, blz. 5.

<sup>75</sup> Hand. N.J.V. 1897, blz. 160-161.

<sup>76</sup> Vgl. 1878, Stb. 133; 1860 Stb. 4; 1854, Stb. 5; 1882, Stb. 52; 1876, Stb. 45.

<sup>77</sup> Vgl. 1909, Stb. 129; 1926, Stb. 279; 1913, Stb. 124; 1915, Stb. 341; 1916, Stb. 523; 1922, Stb. 23; 1921, Stb. 846; 1923, Stb. 61; 1923, Stb. 204; 1926, Stb. 306; 1929, Stb. 26; 1914, Stb. 175; 1921, Stb. 690.

<sup>78</sup> Verslag 1914, blz. 125.

<sup>79</sup> Verslag 1918, blz. 27.

<sup>80</sup> K.B. van 20-6-1918, Ned. Stc. 1918, nr 143.



De Rechtstoestandbond, na een 15-jarige actie van oordeel, dat een algemene en volledige regeling van rechtstoestand der ambtenaren blijkbaar onoverkomelijke moeilijkheden opleverde, besloot in 1917 zijn wensen voorlopig te beperken tot instelling uitsluitend van een rechtspraak. Een daartoe strekkend adres werd 22 juni 1917 aan de Koningin aangeboden.

Ook in de voorstellen van de Staatscommissie Dresselhuys nam regeling der rechtspraak, gegeven de rechteloosheid en de willekeur, welke bij de bestaande toestand mogelijk waren, een der voornaamste plaatsen in. Zij achtte er voor de gemeenschap een groot belang in gelegen, dat de ambtenaar zich veilig voelt, dat hij het bewustzijn bij zich draagt, dat hij bij zelfs vermeende onbillijke of onrechtvaardige behandeling door zijn superieuren bij een onpartijdig college de gelegenheid heeft zich daarover uit te spreken. De ervaring leert, dat vele ambtenaren, die zich tegen een op hen toegepaste maatregel naar hun meening niet voldoende hebben kunnen verdedigen, alle hun ten dienst staande middelen aangrijpen om zich wat zij dan noemen recht te verschaffen. Zij beginnen met te adresseren aan den Minister en wenden zich, indien hun dit geen baat geeft, tot de Tweede Kamer en zoo zij een volhardend karakter hebben, dit niet eenmaal, doch herhaaldelijk en niet alleen met gewone adressen, maar vaak met lange brochures. Het zal overbodig zijn, voorbeelden hiervan te noemen; het is voldoende bekend, hoeveel tijd en moeite deze gevallen, meestal zonder dat het enig nut oplevert, aan Regeering en Staten-Generaal kunnen geven, terwijl zij het zenuwgestel van de adresseerenden, die tenslotte aan niets anders meer denken dan aan hun vermeend onrecht, op zoodanige wijze sloopden, dat zij voor eenige behoorlijken arbeid geheel ongeschikt worden. Een dergelijken toestand mag de Staat niet laten voortbestaan<sup>81</sup>.

Het voorstel der Staatscommissie hield in instelling van districtcommissies voor het beroep in eerste aanleg en van een Centrale Commissie voor hoger beroep.

#### § 10. De ontwikkeling van de status der gemeente-ambtenaren

Indien men afziet van grensgevallen als b.v. bij het ambt van commissaris des Konings of van burgemeester, kan men stellen, dat steeds een duidelijk onderscheid aanwijsbaar is geweest tussen ambtenaren in dienst van het Rijk, van een provincie, van een gemeente of van een waterschap, veenschap of veenpolder. Het betreft hier geen principieel onderscheid in die zin, dat de rechtsverhouding, waarin een ambtenaar tot het ene openbare lichaam staat, daarom een andere zou zijn dan die waarin een ambtenaar tot een ander openbaar lichaam staat, doch een onderscheid naar gelang van het lichaam, in welks dienst men de openbare zaak in ondergeschiktheid dient. Intussen is met dit onderscheid historisch een verschil van bevoegd gezag ten aanzien van de regeling der rechtspositie en daarmee van de mogelijkheid van verschil in rechtspositie gegeven ten aanzien van de betrokken ambtenaren.

#### De reglementen op het bestuur van de steden (1824) en ten platten lande (1825)

Voor zover de gemeentelijke ambtenaren betreft, bevatten de voorlopers van de Gemeentewet van 1851, t.w. het Reglement op het bestuur van de steden van 1824 en het Reglement op het bestuur ten platten lande van 1825, in hoofdzaak bevoegdheidsbepalingen, d.w.z. zij wijzen het orgaan aan, dat bevoegd is tot benoemen, schorsen en ontslaan en tot regeling van de bezoldiging.

Het reglement op het bestuur van de steden kende een bijlage met opsomming van stedelijke ambten. Voorzoveel deze ambten in een bepaalde stad voorkwamen, was de raad van die stad bevoegd om daarin personen te benoemen. In ambten, welke niet op deze lijst voorkwamen, kon men worden benoemd door het college van Burgemeester en wethouders. De secretaris van de stad werd door de Koning benoemd, die ook zijn traktement vaststelde. De stad-ontvanger werd bij wangedrag geschorst door de raad, door de staten uit zijn ambt onzet; de secretaris werd door de staten geschorst en door de Koning uit zijn ambt ontzet. Andere ambtenaren werden geschorst en ontzet door het benoemend college, met dien verstande dat daartoe strekkende besluiten van de raad goedkeuring behoeft van de staten en onverminderd de schorsingsbevoegdheid van de gouverneur. Behalve voor de secretaris stelde de raad de bezoldiging vast van de stadsambtenaren en officianten en gaf hetzelfde college ook instructies. De ambtenaren, benoemd door het college van Burgemeester en wethouders, kregen hun instructies van ditzelfde college, terwijl Burgemeester en wethouders onder goedkeuring van de raad ook de instructie van de secretaris vaststelden. Het reglement op het bestuur ten platten lande kende gelijksoortige bepalingen, zij het dat de bevoegdheden iets anders waren verdeeld. Zo behoorde het hier tot de bevoegdheid van de gemeenteraad alle gemeente-ambtenaren en bedienden te benoemen; het college van Burgemeester en Assessoren schorste met bewilliging van de raad en ontzette uit de ambten onder goedkeuring van de staten. De Koning benoemde de secretaris, de staten de ontvanger. De secretaris genoot een vaste jaarwedge, door de staten vast te stellen, de ontvanger een 'present-loon' van het bedrag van zijn wettelijke ontvangsten, zoals de staten zullen vaststellen.

Opmerkelijk zijn nog de bepalingen, dat de secretaris zich geen hulp mag toevoegen dan met voorkennis en bewilliging van het college van Burgemeester en Assessoren en dat de secretaris en de ontvanger tot wederopzeggens toe worden benoemd.

Overziet men deze bepalingen<sup>82</sup> dan blijkt daaruit wel, dat het allereerst de bedoeling is geweest een goede functionering van het gemeentelijk bestel na te streven. Een materiële bescherming van de belangen der ambtenaren is nauwelijks te vinden. Er werd geen inhoud gegeven aan de rechtspositie. Hoogstens werd getracht om langs formele wegen bepaalde misbruiken tegen te gaan. Bepaalde bevoegdheden werden aan hogere autoriteiten toegevoegd en besluiten van de plaatselijke organen werden onderworpen aan de goedkeuring van hoger gezag. Dit gold vooral voor die ambten, waarvan de belangrijkheid zodanig was, dat plaatselijke strijd om de bezetting daarvan met als gevolg onjuiste benoemingen en onredelijke ontslagen niet onmogelijk moest worden geacht.

Het tweede aspect, hetwelk in deze reglementen naar voren komt, is de differentiatie van het personeel in dienst van steden en gemeenten. Het regelmatig afzonderlijk noemen van de secretaris en de ontvanger en de afzonderlijke bepalingen te hunnen aanzien zijn de eerste aanwijzing van gemaakte onderscheidingen. De aan het reglement op het bestuur der steden toegevoegde lijst van ambten is het tweede, en het regelmatig naast elkaar vermelden van gemeente-ambtenaren en bedienden is het derde aanknopingspunt.

#### De Gemeentewet van 1851

In de Gemeentewet van 1851 vindt men het vorenstaande praktisch weer terug. De

<sup>82</sup> Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de ontwikkeling van de status van het gemeentepersoneel zij verwezen naar Prof. Dr. L. J. M. Beel: 'Het Gemeentepersoneel en zijn status' in Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951 blz. 227 e.v.

<sup>81</sup> M. v. T. bij het wetsontwerp, blz. 67.

raad is als het bestuursorgaan bij uitstek in eerste instantie het benoemende en ontslag verlenende gezag voor alle gemeentelijke ambtenaren en bedienden. In bepaaldelijk aangegeven gevallen treden Burgemeester en wethouders als zodanig op (wijk- en brandmeesters; ambtenaren en bedienden bij de plaatselijke secretarie; personeel toe te voegen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand). Voor de politie is ook een afwijkende regeling getroffen. Belangrijk is dat voortaan de secretaris en de ontvanger kunnen worden benoemd door de raad, welk college volledige vrijheid krijgt van schorsing en ontslag.

Het voornaamste aspect van de desbetreffende bepalingen uit de Gemeentewet blijft evenwel het organisatorische. Een materiële rechtspositie schept zij niet. Daarin komt geen verandering door de wijziging van 1904, waardoor het ontslag anders dan overeenkomstig daartoe strekkend verzoek van de secretaris, de ontvanger en de ambtenaar van de burgerlijke stand gebonden wordt aan een goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten. Oppenheim<sup>83</sup> is er zelfs niet gerust op, dat genoemde ambtenaren hiermede erop vooruit zijn gegaan. De Kroon zal nog minder geneigd zijn een ontslagbesluit te vernietigen, als het is goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.<sup>84</sup>

De regeling van de bezoldiging der gemeenteamttenaren bestond aanvankelijk uit een regeling voor de persoon van de ambtenaar, later uit een regeling voor het ambt. Van Loenen<sup>84</sup> gaf aan dit laatste verre de voorkeur — vooral met het oog op het streven van onzen tijd, om het ideaal van den rechtstaat ook ten opzichte van de ambtenaren in vervulling te brengen<sup>85</sup> — omdat regeling voor een bepaald persoon meer gevaar voor willekeur, voor het doen gelden van gratie of disgratie medebrengt.

#### Streven naar wettelijke regeling van de rechtstoestand der gemeenteamttenaren

Rond 1900 beginnen een aantal gemeenteraden — het eerst die van Amsterdam en Maastricht voor de werklieden —, daartoe aangemaand door de inmiddels tot stand gekomen organisaties van ambtenaren, aan hun personeel een gereglementeerde rechtspositie te verschaffen. Ook de Kroon gaat, gelijk in de vorige paragraaf is gebleken, zich meer met het gemeentelijk rechtspositiebeleid bemoeien door, waar nodig, gebruik te maken van zijn vernietigingsrecht wegens strijd met het algemeen belang. Na een poging van Minister Kuyper in 1904 om in de Gemeentewet de verplichting te doen opnemen tot regeling van de rechtstoestand van het gemeentepersoneel en nadat in 1913 de wettelijke regeling van de pensioenen voor dit personeel was tot stand gekomen, werd in 1920 bij de Staten-Generaal een wetsontwerp ingediend<sup>86</sup> tot regeling van de — formele en materiële — rechtstoestand van in beginsel alle ambtenaren, aangesteld in openbare dienst om hier te lande werkzaam te zijn. De Regering volgde daarmede op het advies van de staatscommissie Dresselhuys welke er op had gewezen, dat het gevaar van machtsmisbruik, waartegen een wet op de rechtstoestand van ambtenaren beoogt te waken, bij de lagere organen zeker niet minder was dan bij het Rijk. Juist ook in een kleine omgeving, als b.v. een gemeente kan zijn, zal het voorkomen, dat het inzicht voor een rechtvaardige, onbekrompen behandeling der ambtenaren wordt gemist of — wat nog erger is — dat persoonlijke overwegingen tot een meten met twee maten leiden waarvan bepaalde ambtenaren het slachtoffer kunnen worden.

Werd derhalve in het wetsontwerp gebroken met de nagenoeg volkomen vrijheid, welke de lagere corporaties tot dan ten aanzien van hun ambtenaren hadden, zo werd

er anderzijds naar gestreefd de band niet knellender te maken dan strikt noodzakelijk was door de uitwerking der in het ontwerp vooropgestelde beginselen ten aanzien van de ambtenaren van provincie, gemeente, enz., aan deze lichamen zelf over te laten. De Staatscommissie had hiervoor tweërlei motief aangevoerd. Vooreerst achtte zij het niet de taak van de algemene wetgever, om voor alle ambtenaren in den lande tot in bijzonderheden te bepalen wat voor hen recht zal zijn; wèl om te waarborgen, dat zij allen behoorlijk en billijk zullen worden behandeld. Wat echter behoorlijk en billijk is, hing volgens de commissie in de eerste plaats af van de omstandigheden, waaronder de ambtenaren werkten, en die omstandigheden konden het beste ter plaatse worden beoordeeld. Daarnaast werd er op gewezen, dat de lagere corporaties zelf hun ambtenaren betalen en het werd geacht voor de hand te liggen, dat hem, die voor de kosten opkomt, ook een zo groot mogelijke vrijheid wordt gelaten bij het regelen van de rechten en verplichtingen zijner ambtenaren.

De Regering ging nog iets verder dan de Staatscommissie door in haar ontwerp de gelegenheid open te laten enkele voorschriften, die in de praktijk ten aanzien van een bepaalde categorie ambtenaren drukkend zouden blijken, naar de bijzondere eischen van den localen dienst geheel of ten dele terzijde te stellen<sup>86</sup>.

Daar het ontwerp na de schriftelijke behandeling niet in mondelinge behandeling is gekomen, was het tenslotte ook voor de ambtenaren der lagere publiekrechtelijke lichamen eerst de Ambtenarenwet 1929, welke het tijdvak van de gereglementeerde en door rechterlijk toezicht gewaarborgde rechtspositie inluidde.

#### CONCLUSIES

Het vorenstaande overziende, kan vooreerst worden vastgesteld, dat vóór de totstandkoming der Ambtenarenwet 1929 de financiële aanspraken van de ambtenaren in de literatuur voornamelijk verdedigd werden vanuit de verzorgingsgedachte, de theorie van de onderhoudsrente. Het wordt in het belang van de Staat geoordeeld, dat de ambtenaren geen zorgen hebben omtrent hun eerste levensbehoeften, niet alleen wanneer zij hun ambt werkelijk uitoefenen, doch ook als zij hiertoe niet in staat zijn, hetzij tijdelijk wegens ziekte of ongeval of wegens ontslag vanwege opheffing der betrekking of reorganisatie van de dienst, hetzij blijvend door ontslag wegens ouderdom of invaliditeit. De onderhoudsrente-theorie vindt men niet uitdrukkelijk door de Overheid als leidende gedachte voor haar rechtspositiebeleid aanvaard. Zij is door haar ook zeker niet in al haar consequenties gevolgd: de duur van het wachtgeld b.v. wordt aan grenzen gebonden, tijdens ziekte kan geen onbeperkte doorbetaling van bezoldiging worden geclaimd, de bezoldiging zelf wordt bij herhaling te laag geoordeeld om te voorzien in het noodzakelijk levensonderhoud. Anderzijds ziet men bij herhaling melding maken van vaste voordelen, aan de Staatsdienst verbonden: wachtgeld, pensioen, doorbetaling van bezoldiging tijdens ziekte e.d., welke de ambtelijke dienst zeer ge waardeerd deden zijn en duidelijk steun gaven aan de theorie van de verzorgingsgedachte.

Vervolgens ziet men naast het Staatsbelang — de zorg voor de goede en verantwoordde functionering van de openbare dienst — de Staatsplicht en het 'lot' der ambtenaren, naast de doelmatigheid het streven naar rechtvaardigheid en billijkheid als drijfveren in de ontwikkeling van de rechtstoestand der ambtenaren naar voren komen, soms in nauw onderling verband. Men streeft naar sociale maatregelen voor de ambtenaren, omdat men vreest, dat uit het ontbreken van zodanige maatregelen schade zal voort-

<sup>83</sup> Oppenheim, Gemeentewet, (5e druk), deel II, p. 344.

<sup>84</sup> De Gemeentewet, 1914, DI II, blz. 139.

<sup>85</sup> Zitting 1919/1920 - 37.



vloeien voor de openbare dienst. Is aldus het sociale motief in zekere zin ongeschikt aan het dienstbelang, daarnaast kreeg het ook een nevensgeschikte, zelfstandige functie, in zoverre het regelmatig de uitdrukking is van een streven om ten aanzien van de ambtenaren alles in acht te nemen, wat de redelijkheid en billijkheid met zich brengen. Waren het aanvankelijk overwegingen, waardoor een goede vorst zich laat leiden tegenover zijn dienaren, later wordt onomwonden gesproken van de morele verplichtingen van de Staat als werkgever, van een eis van rechtvaardigheid.

Waar het Staatsbelang als motief voor regeling naar voren komt, is intussen verdere nuancering mogelijk: waar de bezoldiging onvoldoende is, wijst men erop dat dit afbreuk zal doen aan de toewijding van de ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie; het welbegrepen Staatsbelang brengt de pensionering der ambtenaren mede (Regering en Staten-Generaal in 1846); eenzelfde geluid klinkt door bij de motivering van het beroepsrecht van de ambtenaar; waar vacatures noodgedwongen on vervuld blijven en het verloop onder het personeel toeneemt, ziet men een argument voor hogere bezoldiging; waar het economisch motief in de Staatsdienst bij herhaling onvoldoende drijfveer blijkt te zijn om wenselijk geachte bezuinigingen door te voeren, ziet men een wachtgeldregeling tot stand komen, salarisschalen gedeeltelijk over elkaar heenlopen en het pensioen mede op die grond verdedigd worden; waar de ambtenaar is overgeleverd aan de gunst of ongunst en aan de willekeur van zijn suprieuren, acht men het Staatsbelang bedreigd en regeling van de rechtspositie van de ambtenaar geboden, omdat zonder dat geen zekerheid bestaat, dat hij zijn taak onafhankelijk en objectief zal uitvoeren; waar de ambtenaar staakt, acht men het bestaan van de Staat in gevaar en daarom een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren gerechtvaardigd; dat er rechtszekerheid is en dat met vertegenwoordigers der ambtenaren overleg wordt gepleegd wordt mede verdedigd op grond van het belang, dat Overheid en gemeenschap daarbij hebben.

Dan zijn er nog de motieven, ontleend aan het bijzondere karakter van de Staat als werkgever en van de overheidsdienst; de Staat mag er niet mede volstaan de rechtsovertuiging te volgen: hij moet deze helpen vormen door het goede voorbeeld te geven; in de salarisregeling van het Rijk wordt stabiliteit noodzakelijk geacht: volkomen afstemming van de lonen op het particuliere bedrijf acht men daarom niet gewenst; de wijze waarop de bevoegdheden en bestuurlijke verantwoordelijkheden staatsrechtelijk liggen verankerd, sluit de mogelijkheid uit, dat de ambtenaren medebeslissen over de inhoud van hun arbeidsvoorwaarden of met kans op succes zich tot de burgerlijke rechter wenden; staking komt alleen te pas, waar betrekkingen van gelijkheid heersen, hetgeen niet het geval is tussen Overheid en ambtenaren, zodat staking door ambtenaren betekent insubordinatie tegenover de Overheid als zodanig; de Overheidsdienst eist van een deel zijner ambtenaren een specialisatie, welke hij elders nauwelijks ten nutte kan maken en welke daarom bijzondere bescherming in zijn beroep rechtvaardigt.

De gereleveerde motieven zijn zeker niet allen van gelijk gewicht en gelijk belang — met name die, ontleend aan het belang van de openbare dienst en aan de zorg voor het lot der ambtenaren — andere hebben een meer incidentele invloed uitgeoefend. Naar de indruk der Staatscommissie werd het beleid in ambtenarenzaken veeleer telkens beheerst door overwegingen van praktische aard, behoudens wanneer de aard der ambtenaarsverhouding bij uitzondering bewust aan de orde werd gesteld, zoals bij de behandeling van de Pensioenwet van 1846 en bij de invoering van het stakingsverbod. Aan de aard der ambtenaarsverhouding moge intussen in de volgende paragraaf verdere aandacht worden geschonken.

Afgezien van de onderscheiding, welke in de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk ter sprake kwam, tussen ambtenaren in dienst van Rijk, provincie, gemeente, enz., werd in vorenstaande beschouwingen het begrip ambtenaar in het algemeen, zonder nadere inhoudsbepaling, gebruikt; het omvatte nu eens deze, dan weer die groep van personeel, in dienst van de Overheid. Behalve van ambtenaren werd voorts gesproken van beampten, werklieden, arbeiders.

Het lijkt derhalve gewenst eveneens aan het ambtenaarsbegrip enige historische beschouwingen te wijden, niet slechts omdat ook langs die weg wellicht de motivering, waarom de ambtenaar in het verleden een bijzondere status verkreeg, duidelijker aan het licht kan treden, doch ook om het inzicht in het begrip zelf zoveel mogelijk te verduidelijken.

### § 1. Ambtenaren, beampten, bedienden, werklieden, arbeiders

#### Geen eenheid van begrip

Gedurende de gehele vorige eeuw heeft zich een zekere differentiatie voorgedaan in de wijze, waarop men personeel in dienst van openbare lichamen aanduidde. Er werd gesproken van ambtenaren, beampten, geëmployeerden, mindere beampten en mindere geëmployeerden, bedienden, werklieden, arbeiders.

De wetgever zelf gebruikte de verschillende uitdrukkingen zeer willekeurig. In artikel 25, onder f, der Gemeentewet werd met de uitdrukking „ambtenaar” blijkbaar het gehele gemeentepersoneel samengevat<sup>87</sup>; in artikel 53 der Provinciale Wet gebeurde dit, naar het schijnt, met de uitdrukking „beambte”. Doch ook de Gemeentewet kent dit laatste begrip (vgl. b.v. art. 181), terwijl zij daarnaast spreekt van „ambtenaren en bedienden”<sup>88</sup>. Een criterium ter onderscheiding is in de wet niet te vinden.

Aan de Staatscommissie is ook niet gebleken, dat onderscheidingen als dezen principiële onderscheidingen wijzen van behandeling ten gevolge hebben gehad: het Koninklijk besluit van 31 oktober 1828 regelde b.v. ook de beëdiging van geëmployeerden, bij het uur werkende; blijkens de wet van 24 september 1849 werd ook aan geëmployeerden en werklieden aan 's Rijks werven pensioen verleend. Dat er anderszijds wel een grote verscheidenheid van arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel werd aange troffen, moet naar de indruk der commissie voornamelijk worden verklaard door de autonome bevoegdheden, welke aan hoofden van diensten en bedrijven toekwamen.

#### Ambtenaren en beampten

Wat betreft het gebruik van het begrip „beambte” naast „ambtenaar” merkt van Loenen<sup>89</sup> op, dat men daarmede veelal een gradueel verschil beoogde aan te geven: ambtenaar was de hoger geplaatste, beambte de lager geplaatste. De Staatscommissie-Salverda de Grave<sup>90</sup> meende de onderscheiding niet in haar ontwerp te moeten overnemen, omdat zij haars inziens enigszins willekeurig was, waardoor moeilijk een criterium kon worden aangegeven, waar de grenslijn tussen beide categorieën moest worden

<sup>87</sup> Het huidige zesde lid van artikel 25 der Gemeentewet dateert eerst van 1935 (Wet van 23 mei 1935, Stb. 306).

<sup>88</sup> Men zie de artikelen 170, 179, 209 onder p en 240 onder a.

<sup>89</sup> De Gemeentewet 1914, Dl. II, blz. 137.

<sup>90</sup> Verslag, blz. 10.

getrokken. De Staatscommissie-Stork, in welker opdracht werd gesproken van ambtenaren en beambten, was van oordeel<sup>91</sup>, dat de onderscheiding praktisch geen betekenis had. Voor zover zij zin had, sprak daar haars inziens toch niet anders uit dan een maatschappelijk waarderingsoordeel en dat was slechts één der vele factoren, waarmede de commissie bij de samenstelling der salarisschalen had rekening gehouden. Ook de Staatscommissie Dresselhuys onderscheidde niet tussen ambtenaren en beambten, omdat het verschil tussen beiden niet op juridische grondslag was gebaseerd, doch louter een verschil betrof, aan het spraakgebruik ontleend<sup>92</sup>.

#### Ambtenaren, bedienden en werklieden

De uitdrukkingen 'bedienden' en 'werklieden' gebruikte men volgens van Loenen (l.c.) veelal, om de bekleeders der minder zelfstandige en weinig verantwoordelijke betrekkingen aan te duiden. Hierbij sluit aan de zinswijze van Prof. Beel<sup>93</sup>, die uit de instructie van de Commissaris des Konings afleidt, dat ambtenaren zij waren, die bestuursverantwoordelijkheid droegen, bedienden de overigen. Hij wijst er voorts op, dat de Gemeentewet geen onderscheid kent tussen ambtenaren en werklieden, hoewel deze onderscheiding in feite wel werd gemaakt, als naar gelang de bezoldiging e.q. het loon werd vastgesteld hetzij per maand of per week, hetzij per uur. Eerstgenoemde schrijver geeft ten deze als globaal verschilpunt aan dat van de ambtenaar, beambte en bediende wordt verwacht en verlangd, dat zij binnen zekere grenzen hun gehele persoon en werkkraacht aan hun ambt geven, terwijl de werklieden slechts gedurende bepaalde en afgemeten tijd hun werkkraacht ter beschikking behoeven te stellen.

De Bond ter verkrijging van een wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren verdedigde in het begin van deze eeuw, dat men bij die regeling geen onderscheidingen zou moeten maken in het overheidspersoneel. Met name ook de werklieden zouden daaronder behoren te vallen.

Men deed daartoe o.m. een beroep op het K.B. van 16-6-1902, Stb. 115, waarin ook de Regering op het standpunt zou staan, dat werklieden ambtenaren zijn. Betoogd werd ook<sup>94</sup>, dat een afscheiding van de werklieden van de ambtenaren moest worden afgewezen, opdat men niet door het vormen van een essentieel onderscheid de afstand tussen ambtenaren en werklieden nog groter zou maken: het discredit van de handenaar werd reeds een bedrevend verschijnsel; het ambacht moest in ere worden hersteld.

In 1908 wordt dan de Staatscommissie voor de arbeidsvoorwaarden der Rijkswerklieden ingesteld. Voor de vraag gesteld, over welke personen in 's Rijks dienst haar bemoeienissen zich behoorden uit te strekken, bleek zij geen enkel criterium te kunnen vinden om de Rijkswerklieden van het overige Rijkspersoneel af te scheiden. De wijze van aanstelling gaf naar de mening der commissie allermint een betrouwbaar richtsnoer, immers tal van personen, die ontwijfelbaar tot de werklieden waren te rekenen, zoals drukkers en zettels bij de Algemene Landsdrukkerij en de vaste werklieden bij 's Rijks Munt, waren als ambtenaren aangesteld met het doel, hen te doen delen in de voordelen, welke uit de pensioenregelingen voor de burgerlijke ambtenaren voortvloeiden. Een onderscheiding naar het loon kon evenmin worden aangenomen; onder hen, die zonder enige twijfel tot de ambtenaren behoorden, bevonden er zich verscheidenen, wier loon minder bedroeg dan dat van de hoger bezoldigde werklieden.

Een poging om een omschrijving te geven van het begrip Rijksambtenaar, die de positie van de ambtenaar zo karakteriseerde, dat alle personen in 's Rijks dienst, die buiten deze omschrijving vielen, als Rijkswerklieden zouden kunnen worden beschouwd, mislukte. Overwogen werd nog of de aard der werkzaamheden als kenmerk kon worden aangenomen, in die zin, dat allen, die met lichamelijke arbeid waren belast, tot de werklieden zouden zijn te rekenen. In dezen bestonden evenwel zoveel grensgevallen, dat ook langs die weg bezwaarlijk een in ieder opzicht afdoende oplossing was te verkrijgen. Verder bleek nog, dat bij sommige inrichtingen soms personen niet tot ambtenaar werden benoemd, maar onder de werklieden werden gerangschikt, omdat het niet zeker was, dat hun diensten blijvend nodig zouden zijn. In andere inrichtingen waren personen met geheel gelijke werkzaamheden belast, die deels als ambtenaren deels als werklieden werden aangemerkt<sup>95</sup>.

Onder die omstandigheden besloot de commissie voorlopig zich in de eerste plaats bezig te houden met de arbeidsvoorwaarden van vaklieden en andere handenarbeid verrichtende werklieden, die in 's Rijks dienst werkzaam waren in inrichtingen, waar het verrichten van vakarbeid op de voorgrond stond. Echter onder tweeërlei beperking: niet tot de werklieden zouden worden gerekend zij, die — ofschoon hun arbeid in hoofdzaak als lichamelijke arbeid moest worden aangemerkt — in het maatschappelijk leven niet geacht worden daartoe te behoren (b.v. copisten en schrijvers); voorts nam de commissie in aanmerking, of de functie van personen, die in hoofdzaak lichamelijke arbeid hadden te verrichten, door bijzondere omstandigheden een meer ambtelijk karakter verkreeg, b.v. doordat zij mede belast waren met het uitvoeren van politietoezicht of doordat hun lichamelijke arbeid alleen of in hoofdzaak ten doel had anderen te onderrichten. Ook het toezichthoudend personeel werd geacht tot de ambtenaren te behoren.

Dat zij er niet in kon slagen precies aan te geven, voor wie het door haar ontworpen Arbeidsreglement zou moeten gelden, betreunde de commissie temeer, omdat zij besefte, dat daarmee ook haar poging om eenheid te brengen in de arbeidsvoorwaarden der Rijkswerklieden niet ten volle kon worden bereikt.

De Staatscommissie-Stork handhaafde de onderscheiding tussen ambtenaren en werklieden, in zoverre zij zich niet occupeerde met de groepen, ten aanzien waarvan de vorige Staatscommissie zich had bezig gehouden. In de gevallen, dat laatstbedoelde commissie geen voorstellen had gedaan ten aanzien van bepaalde groepen van werklieden, liet de Staatscommissie-Stork het belang van deze groepen echter doorslaggevend zijn en heeft zij niet vastgehouden aan de onderscheiding bij het doen van haar voorstellen.

Ook de Staatscommissie-Dresselhuys onderscheidde niet tussen ambtenaren, beambten en werklieden. Wel had deze commissie aanvankelijk een onderscheiding willen volgen naar het criterium van maand- en weekloners, omdat de toestanden en toekomstidealen bij eigenlijke ambtenaren en werklieden geheel verschillend zijn. Doch dit bestaande verschil bleek in zo geringe mate gevolgen met zich mede te brengen in de bepalingen van het ontwerp, dat het daarom werd losgelaten<sup>96</sup>.

#### Bestuursambtenaren en bedrijfsambtenaren

Elders<sup>97</sup> vroeg de Staatscommissie-Stork zich af, of de door haar voorgestelde uniforme regeling niet een eenzijdige bevordering van de middelmatige ambtenaar betekende,

91 Verslag, blz. 14/15.

92 Verslag, M. v. T. p. 21.

93 Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951, blz. 232.

94 Mr. Dr. Chr. Raaymakers S.J. in 'De Rechtstoestand', maart 1904.

95 Verslag, blz. 8.

96 Verslag, M. v. T. blz. 21

97 Idem, blz. 15 e.v.



en zij onderscheidde daarbij tussen de bedrijfsambtenaren en de bestuursambtenaren. Ofschoon zij voor beide groepen de vraag ontkennd beantwoordde, geschiedde dit nochtans op geheel verschillende gronden.

Ten aanzien van het personeel — ambtenaren zowel als werklieden — in de publieke bedrijven stelde de commissie, dat, voor zover het lagere en middelbare personeel betreft, hun positie niet wezenlijk verschilde van hen, die in gelijksoortige particuliere grote ondernemingen werkzaam zijn, omdat hun dienstprestaties gelijkelijk uiterlijk gemakkelijk waardeerbaar zijn en de arbeidsvoorwaarden van het personeel der particuliere bedrijven door het groeiend sociaal inzicht en de kracht der vakorganisatie gewoonlijk niet ongunstiger zijn dan die van het wetsontwerp: hierin was feitelijk ten aanzien van de ambtenaren niet anders dan als een minimum vastgelegd, wat naar geldende sociale opvattingen voor personen van gelijke technische bekwaamheid in soortgelijke ondernemingen als billijk was erkend.

Wat betreft de leiders der overheidsbedrijven merkte de commissie op, dat in de controle op hun plichtsbetrachting door het publiek en mede door de vertegenwoordigende lichamen een veel sterker rem tegen gemakzucht en slapheid ligt dan in de ongebonden vrijheid van het publieke gezag om tegen hen maatregelen toe te passen, welke blijkens de praktijk toch reeds tot de grote uitzonderingen behoorden. Geheel anders was de redenering der commissie ten aanzien van het ambtenarencorps in engere zin, het personeel direct of indirect onder de ministeries, of provinciale of gemeentelijke secretariaten werkzaam. Dit bepaalt immers gossdeels alleen door eigen toewijding de hoeveelheid werk, die het aflevert, de deugdelijkheid en nauwkeurigheid van zijn arbeid; het publiek ondervindt van dat werk vaak alleen de minder aangename gevolgen en is bij alle dwang, die deze ambtenaren krachtens hun plicht moeten uitoefenen, licht tot critiek geneigd. Alleen collega's en chefs kunnen naar billijkheid hun werk beoordelen.

De commissie beantwoordde echter ook ten aanzien van deze groep van ambtenaren de gestelde vraag ontkennd, daarbij zowel wijzend op de praktijk in de verschillende steden, waar men hun rechtstoestand reeds algemeen had geregeld, als op de algemene geestesgesteldheid van de ambtenaar.

„Want geheel onjuist is het, van den ambtenaar te veronderstellen, dat hij bij voorbaat het publiek eenige neiging gehad om den ambtenaar te schilderen als een lijntrekker, wien alle arbeid boven zijn minimum van plicht een ergeis zou zijn, voor wien de bureau-uren slechts een onaangename onderbreking van eigen tijd zijn. De critiek laat zich verklaren uit het feit dat de ambtenaren werken en leven als een eenigermate gesloten kaste, dat zij bij gemis aan den strijd voor het bestaan, dien de particuliere werknemer doormaakt, bij hunne bij voorbaat uitgebakende en gewoonlijk rustig voortschrijdende loopbaan de afgunst wekken van den vrijen werker. Hunne psychologie is dan ook inderdaad een bijzondere; hun bewustzijn van veiligheid, van onafhankelijkheid van gunst of ongunst van anderen leidt tot andere levensbeschouwing, hun streven loopt in andere banen. Maar tegenover eigenschappen die de gewone burger mag bezitten, staat bij hen een vast geworteld besef van regelmaat, onkreukbaarheid en plichtsbetrachting. Bij niemand heerscht sterker het bewustzijn, dat de plicht om zijn zelfs wil moet worden betracht dan bij den ambtenaar en aan ieder, die in dat corps zich voegt, wordt door traditie en gemeenschappelijke overtuiging die gedachte ingeprint. Maar juist daarom behoeft niet te worden gevreesd, dat grootere rechtszekerheid, sterkere positie tegenover den chef zou leiden tot inzinking, tot verzwakking van tucht” . . . . .

Een soortgelijke onderscheiding als de laatstbedoelde had blijkbaar ook Minister

Heemskerk op het oog, waar hij in de aanvang van de M. v. T., gevoegd bij zijn in 1920 ingediende wetsontwerp, tegenover elkaar stelde de „eigenlijke ambtenaren” en de „arbeider-ambtenaren”. Tot de eersten rekende hij de vanouds bij de administratie, de rechtspraak en het onderwijs werkzame krachten; tot de laatsten hen, die de Overheid in dienst had genomen sinds zij zich allerlei materiële belangen ter behartiging aantrok. Hun arbeid draagt zijns inziens een geheel ander karakter: de geleidelijke ontwikkeling, kenmerkend voor de loopbaan van de eigenlijke ambtenaren, ontbreekt in hun ambtelijk leven; zij bereiken reeds spoedig het hoogtepunt van hun positie; de aard van hun werk vraagt veelal om een bijzonder beloningssysteem. Desondanks vielen in beginsel beide groepen van ambtenaren gelijkelijk onder het wetsontwerp.

### Ambtenaren en arbeiders

Na vorenstaande beschouwingen blijft tenslotte over de onderscheiding tussen ambtenaren en arbeiders, een onderscheiding, welke dwars door de hiervoor genoemde heenloopt en zeker niet moet worden verward met de onderscheiding ambtenaren-werklieden.

Arbeider is degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten, ambtenaar is hij, die in overheidsdienst is aangesteld. Aan deze onderscheiding, welke vooral bij de invoering van het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren de Regering duidelijk voor ogen bleek te staan en waarop ook het in 1906 aan het departement van Justitie opgemaakte wetsontwerp tot regeling van de rechtstoestand der ambtenaren was afgestemd, moge thans afzonderlijk aandacht worden geschonken.

### § 2. Het karakter der ambtenaarsverhouding

De vraag naar het rechtskarakter der ambtenaarsverhouding lost zich in de literatuur eigenlijk op in drie vragen: vooreerst, of bij de ambtenaarsverhouding gesproken kan worden van een overeenkomst; vervolgens of die verhouding van publiek- dan wel privaatrechtelijke aard is; tenslotte of die verhouding, ook al is de Overheid zelf daarin betrokken, toch door objectieve normen moet worden geregeld. Bespreking van de eerste twee vragen komt hier aan de orde, die van de laatste in het volgende hoofdstuk.

### De grondslag van de ambtenaarsverhouding

De ambtenaarsverhouding berust niet op een overeenkomst, maar op een verdrag. Deze stelling verdedigt allereerst Buys in zijn commentaar op de Grondwet<sup>98</sup>. De eigenlijke ambtelijke dienstbetrekking ontstaat door een vrij verdrag, dat zich niet oplost in een civielrechtelijk contract, maar leidt tot een bijzondere publiekrechtelijke machtverhouding tussen de ambtenaren en andere organen van het staatsgezag, tot een belofte van trouw en gehoorzaamheid aan de boven hen gestelde machten. Schennis van dienstplicht aan de zijde van de ambtenaar ziet Buys dan ook niet als contractbreuk maar als een disciplinaire overtreding.

Dit laatste wordt ook naar voren gehaald door De Savornin Lohman<sup>99</sup> in zijn vergelijking van de ambtenaarsverhouding met de leenband, welke ontstond door een opdracht van de leenheer met toestemming van de leenman.

De laatste auteur ziet in rechtskundige zin geen verschil tussen de ambtenaar die

<sup>98</sup> Buys, De Grondwet I, p. 54.

<sup>99</sup> De Savornin Lohman, Onze Constitutie, p. 184.

krachtens verdrag en hem die krachten de wet dient. Door de benoeming, gevolgd, althans wanneer weigering geoorloofd is, door aanneming, ontstaat een betrekking van machthevoegdheid en ondergeschiktheid. De Overheid beschermt de ambtenaar in de uitoefening van zijn plicht, en voorziet, als zij dit heeft toegezegd, geheel of gedeeltelijk in zijn onderhoud.

Deze verdragstheorieën zijn ontleend aan Laband, die voor het eerst verdedigde dat de benoeming, door Gönner geïntroduceerd als een eenzijdige overheidsdaad, berustend op de overheid-onderdaan-verhouding en op de verplichting van de onderdanen ambten te aanvaarden<sup>100</sup>, toch tweërlei aspect vertoonde, nl. van een overeenkomst en van een ambtsopdracht. De overeenkomst (Staatsdienstverdrag) doet het ambtenaarschap geboren worden en schept in de regel o.m. voor de Staat de verplichting tot salarisbetaling, pensioenuitkering enz. De ambtsopdracht verleent de ambtenaar de noodzakelijke bevoegdheden om zijn functie te kunnen uitoefenen. Deze opvatting werd geheel gesteund door de eerste Duitse Ambtenarenwet van 31 maart 1873. Deze verplichtingen zijn echter niet essentieel. Naar zijn aard volgt uit het 'Staatsdienstverdrag' slechts één verplichting van de Staat nl. de ambtenaar te beschermen in de uitoefening van zijn functie<sup>101</sup>.

Ook Krabbe, die als eerste in zijn proefschrift een systematisch overzicht geeft van de inhoud der rechtsverhouding tussen Overheid en Rijksambtenaar naar Nederlands recht, gaat van dezelfde opvatting uit. Vooropstellend de vrijheid om al dan niet in Staatsdienst te treden acht ook hij de grondslag der verbintenis gelegen in de overeenkomst. Uit deze overeenkomst vloeit naar zijn oordeel voor de Staat een speciale verplichting voort om salaris te betalen enz., voor de ambtenaar evenwel een generieke verbintenis. De ambtenaar stelt zijn krachten tot min of meer bepaalde doeleinden ter beschikking van de Staat. Hieruit volgt, dat instructies en reglementen eenzijdig door de Staat kunnen worden gewijzigd<sup>102</sup>. De bezoldiging kan echter niet worden verminderd of ingetrokken, gezien haar contractuele basis<sup>103</sup>.

Krabbe voegt er nog aan toe, dat in karakter de verhouding tussen Staat en ambtenaar zich niet onderscheidt van de verhouding tussen huishoer en dienstbode. Ook laatstgenoemde heeft een generieke verplichting. Wel merkt deze auteur in een noot op, dat Bluntschli over dit laatste wel zijn wenkbrauwen zou hebben gefronst, als hij er kennis van nam. Bluntschli acht een dergelijke gelijkstelling de ambtenaar onwaardig<sup>104</sup>.

#### **Publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk karakter der ambtenaarsverhouding**

Met betrekking tot het publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk karakter der ambtenaarsverhouding zijn de schrijvers het over het algemeen wel eens: de Staatsdienst behoort tot de publiekrechtelijke verhoudingen en moet uit het publieke recht worden verklaard.

Krabbe<sup>105</sup> meent zelfs, dat de Staat met de burgers niet in privaatrechtelijke verhouding kan staan. Dan toch zou aan de rechten en verplichtingen, die voor de Staat gelden, een waardering van de subjectieve belangen van de Staat tegenover die van de burgers moeten voorafgaan, hetgeen niet het geval is, omdat alleen een beroep op het staats-

belang de rechtsgrond oplevert, om de belangen van de Staat tegenover de burgers tot gelding te brengen. In het publiekrecht is het recht gegeven met het belang.

Wanneer de Staat desondanks aan het privaatrechtelijk verkeer deelneemt, dan geschiedt dit vooral door gebruik te maken van het contract als middel om andere doeleinden dan de vestiging van een verbintenis te bereiken en wel voornamelijk of om dwang te vermijden of om langs die weg tot een meer juiste bepaling van de schadeloosstelling voor een inbreuk op de privaatrechtelijke ordening te kunnen komen. Zulk een contract, hetwelk onder meer aan de ambtenaarsverhouding ten grondslag ligt, is van publiekrechtelijke aard, dat wil zeggen het vormt de grondslag, waarop verplichtingen in het leven treden, maar het doet deze niet ontstaan; de rechtsband zelf ontstaat en kan alleen ontstaan door een rechtshandeling van een der publieke organen. De uit de rechtsbetrekking voorspruitende vermogensrechtelijke aanspraken zijn echter van privaatrechtelijke aard.

Hij werd hierin onder meer bestreden door zijn mede-adviseur Mr. Fokker. Deze ziet het kenmerkende van de ambtenaarsverhouding in de eerste plaats hierin gelegen, dat de staat gezaghebbende, niet gelijkgerechtigde partij is; juist daarom kan men de grondslag voor de overeenkomst niet zoeken in het obligatierecht, maar moet men die zoeken in het publiekrecht. De verhouding ontstaat door vrije overeenkomst, doch maakt, eens geboren, de Staat tot gezaghebbende tegenover de ambtenaar. De aanspraak op bezoldiging bijvoorbeeld, ontstaat uit de publiekrechtelijke dienstverhouding, is niet van privaatrechtelijke aard, doch is de publiekrechtelijke tegenprestatie voor bewezen dienst, een Staatsrente tot onderhoud van de ambtenaar en zijn gezin overeenkomstig zijn rang en stand als ambtenaar<sup>106</sup>.

In de jurisprudentie valt wel een zeer grote afstand te constateren tussen het arrest van het Hof van Zuid-Holland van 14 maart 1849, W. 1021 en bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 29 januari 1926, W. 11479, N.J. 1926, p. 231.

Was door geïntimeerden in het proces van 1849 betoogd, hoe onbegrijpelijk en in strijd met de eerste beginselen van staatsrecht de leer was, dat tussen staat en ambtenaar een gewoon, burgerlijk contract bestond en niet een 'nexus juris publici' zonder een burgerrechtelijk obligo en dus zonder een mogelijkheid tot procederen voor de burgerlijke rechter, het Hof achtte de burgerlijke rechter, uit den aard der zaak wel bevoegd tot kennisneming van een geschil tussen Staat en ambtenaar, omdat tussen beide een mandaatverhouding bestond.

In 1926 besliste de Hoge Raad, dat aan de vastgestelde verhouding tussen den eischer en den Staat niet ten grondslag ligt eene overeenkomst in den zin van Boek III B.W.; om aldus toe te staan, dat de Overheid eenzijdig wijziging kan brengen in de bezoldiging van de ambtenaren. Daarmede vond bevestiging het oordeel van de Advocaat-Generaal, dat de ambtelijke verhouding alleen haar grondslag vindt in het geschreven of ongeschreven publiek recht. In hetzelfde jaar herhaalde de Hoge Raad dit standpunt<sup>107</sup>.

Te opmerkelijker is dit arrest, omdat nog in 1911 de Hoge Raad had beslist<sup>108</sup>, dat de in artikel 1637a B.W. vervatte begripsbepaling van de arbeidsovereenkomst op de

<sup>106</sup> Hand. N.J.V. blz. 198 e.v.

<sup>107</sup> H.R. 25-6-1926, N.J. 1926, p. 1231. Voor de polemiek welke omtrent deze zaak reeds voorafgaand aan dit arrest werd gevoerd zij o.m. verwezen naar W. 11080, 11087, 11159, 11166, 11167, 11169, 11188, 11191.

De voornaamste voorstanders van de bevoegdheid der Overheid om eenzijdig wijziging te brengen in ambtenaarsalarissen waren De Savornin Lohman, v. d. Grinten en, in het Weekblad aangehaald, Kranenburg, Staatsrecht 1e druk, p. 352 en Diemet. Anders oordeelden Simons en Sybenga.

<sup>108</sup> H.R. 7-4-1911, W. 9170.

<sup>100</sup> Gönner, Der Staatsdienst (1808).

<sup>101</sup> Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4te Aufl., I, p. 406.

<sup>102</sup> Krabbe, diss., blz. 36.

<sup>103</sup> blz. 38 en 175. Opgemerkt moge worden dat de Regering van een ander standpunt uitging, hetwelk in de literatuur een ernstig twistpunt is geweest.

<sup>104</sup> blz. 37 en Bluntschli, Allg. Staatsl. X, p. 603.

<sup>105</sup> Praeadvies, Hand. N.J.V. 1897, blz. 70 e.v.



in artikel 1637z B.W. aangeduide dienstbetrekkingen moet worden geacht toepasselijk te zijn gebleven, daarbij onder meer overwegende, dat de wetgever bij de Wet op het Arbeidscontract geen beslissing heeft willen geven over het publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk karakter van de ambtenaarsverhouding.

In het tijdvak, liggende tussen de arresten van 1849 en 1826, zijn nog verschillende uitspraken te vinden van de burgerlijke rechter over rechtsvragen, waarin de ambtenaarsverhouding een rol speelde. Een duidelijke karakterisering van deze verhouding gelijk in 1849 en 1826 bereikte men evenwel niet. Het ging in de meeste gevallen vooral om de vraag of de burgerlijke rechter bevoegd was om te oordelen over geschillen, tussen Overheid en ambtenaar gezeten inzake genoemde verhouding (vgl. Hst. II, par. 9). Voor de interpretatie van artikel 2 R.O., hier van belang, ging de Hoge Raad er uiteindelijk van uit, dat vermogensrechtelijke vorderingen burgerrechtelijk van aard waren in de zin van dit artikel, daarbij in het midden latend of — indien het een vordering betrof uit een ambtenaarsverhouding — deze verhouding als zodanig publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijk moest heten.

### § 3. Omvang van het ambtenaarsbegrip

Op welke verhoudingen heeft men nu in het verleden de hierboven aangeduide (publiekrechtelijke) ambtenaarsverhouding toepasselijk geacht, met andere woorden: wie werden in eigenlijke zin geacht ambtenaren te zijn?

#### Geen algemeen aanvaard, materieel criterium in de literatuur

Los van het positieve recht, dat van het ambtenaarsbegrip voor beperkt terrein en voor bepaalde doeleinden een begrenzend, vaak wisselende omschrijving gaf, is een algemeen aanvaard materieel criterium ten deze niet gegeven. De meest duidelijke benadering van het begrip is wellicht te vinden bij Fokker in zijn reeds herhaaldelijk aangehaald preadvies<sup>109</sup>. Er vanuit gaande, dat niet elke dienstverhouding, waarin iemand tot de Staat komt te staan, die persoon tot ambtenaar maakt, ziet hij tussen bijvoorbeeld de aannemer (die vrij en zelfstandig, als gelijkgerechtigde met de Staat een overeenkomst aangaat tot het presteren van dienst of werk, daarbij zijn eigen belang op het oog heeft, gebonden en de Staat wederkerig aan zich bindend door de termen van de burgerrechtelijke overeenkomst) en de dienstplichtige militair (die krachtens onderdanenplicht in 's lands dienst treedt) als uitersten de dienstverhouding staan van de ambtenaar. Ambtenaar is dan hij, die uit vrije wil in Staatsdienst treedt, daarbij en daardoor zich onderwerpt aan de inhoud der regeling, eenzijdig vastgesteld of vast te stellen door de Staat als de gemeenschap en het hoogste gezag tegelijkertijd makend en vertegenwoordigend, die daarbij en daardoor uitdrukkelijk of stilzwijgend zich onderwerpt, tot bevordering van het doel van de Staat, aan de autoriteit, de macht van die Staat, in diër voege dat de wet en het Staatsbelang onafhankelijk van de wil van hem, die tot de dienstverhouding toetreden is, zijn verplichtingen zullen bepalen.

Een systeem van kentekenen om theoretisch te bepalen, wie als ambtenaar publiekrechtelijke diensten verricht en wie anderzijds zijn arbeidskracht tijdelijk ter beschikking van de Staat zal hebben te stellen op de voet van een burgerrechtelijke verhouding, achtte Fokker niet op te bouwen. De aard der verhouding hangt zijns inziens niet af van de bezoldiging (onbezoldigde ambtenaren), noch van het gewicht van de

dienst (m.n. behoeft aan het ambt geen delegatie van 'hoogheidsrecht' verbonden te zijn: naast de ambtenaren, die publiekrechtelijk gezag als Overheid uitoefenen, staan ambtenaren, die technische, wetenschappelijke, artistieke arbeid, die bureauwerk en klerkenarbeid verrichten), noch van aard en duur van het ambt (tijdelijke ambtenaren, nevenbetrekkingen), doch van het *doel*, waarop de toezegging der dienstprestatie is gericht. Het is zijns inziens ook alleen door de 'Zweckbestimmung', dat de rechtverhouding der technische staatsambtenaren zich onderscheidt van die der technische ambtenaren in dienst van particulieren.

#### Omvang van het ambtenaarsbegrip in de jurisprudentie

Raadpleging van de rechtspraak van de Nederlandse rechter ten aanzien van de omvang van het ambtenaarsbegrip leidt tot de conclusie, dat hierin overwegend werd gelet op de verhouding tussen openbaar lichaam en belanghebbende en dat van ambtenaar werd gesproken, zodra de belanghebbende door het openbaar gezag was aangesteld in een openbare betrekking om te verrichten een onderdeel van de taak van het openbaar lichaam of van zijn organen.

In het bijzonder de strafkamer van de Hoge Raad sprak zich bij herhaling in die zin uit ten aanzien van het ambtenaarsbegrip voor de toepassing van het Wetboek van Strafrecht. Dit wetboek immers bepaalt nergens, wat het onder ambtenaar verstaat<sup>110</sup>. Zo overwoog de Hoge Raad in 1911<sup>111</sup>, dat een brievenbesteller der posten is een ambtenaar, daar hij door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om te verrichten een deel van de taak van de Staat of zijn organen, in casu het bezorgen van postpakketten. Niet anders oordeelde ons hoogste rechtscollege<sup>112</sup> met betrekking tot kantoornechts op de post- en telegraafkantoren. Ten aanzien van het thans aangevoerde cassatiemiddel, dat ambtenaarschap was toegekend zonder wettelijke grondslag, overwoog de Hoge Raad, dat het Hof met juistheid had beslist, dat kantoornechts bij de posten ambtenaren zijn, vermits de hun opgedragen werkzaamheid deel uitmaakt van de op de Staat en zijn organen rustende taak om poststukken te vervoeren, en zij alzoo door het openbaar gezag tot eene openbare betrekking zijn aangesteld; dat deze beslissing derhalve niet, gelijk voor de requirant is aangevoerd, op het enkele feit steunt, dat de kantoornechts in het Koninkrijk is aangevoerd, op 6 juni 1900 zijn aangewezen als ambtenaren<sup>113</sup>, doch bepaaldelijk op de hun bij dat Koninkrijk besluit opgedragen werkzaamheid ten behoeve van de postdienst, bij de wet<sup>114</sup> tot een tak van staatszorg gemaakt.

Gelijkelijk oordeelde de Hoge Raad met betrekking tot letterzetters ter Algemeen Landsdrukkerij<sup>115</sup>, hulpbestellers bij de posten<sup>116</sup>, schrijffsters in tijdelijke dienst bij een gemeentelijk distributiebureau<sup>117</sup>, de directeur ener gemeentelijke gasfabriek<sup>118</sup>

110 Wel kan uit de behandeling van de wet op het stakingsverbod voor ambtenaren in 1903 - vgl. Hst. II, par. 7 - worden afgeleid, dat naar de mening van de toenmalige wetgever onder ambtenaar in de zin van het W.v.Sr. niet de arbeider naar burgerlijk recht valt, doch hij, die in een publiekrechtelijke ondergeschiktheidsverhouding staat tot het openbaar lichaam.

111 H.R. 30 Januari 1911, W. 9149.

112 H.R. 25 Oct. 1915, W. 9861. Zie ook H.R. 1 Maart 1920, W. 10548.

113 Aangevoerd was, dat niet de uitvoerende, doch alleen de wetgevende macht tot eene dergelijke qualificatie bevoegd zou zijn.

114 Wet van 15 April 1891, Stb. 87.

115 H.R. 26 Mei 1919, W. 10426.

116 H.R. 6 Dec. 1920, W. 10675.

117 H.R. 28 Febr. 1921, W. 10721.

118 H.R. 2 Nov. 1925, W. 11471.

Beslissend acht hij niet, of de opgedragen werkzaamheden zijn daden van gezagsuitoefening, doch of er is een aanstelling door het openbaar gezag tot werkzaamheden, vallende binnen de kring van een tak van Staatszorg <sup>119</sup>.

#### Het formele ambtenaarsbegrip

Waar het begrip ambtenaar voor de toepassing van een beperkt complex van regelen in onze wetgeving een omschrijving vond, dekt het een wisselende inhoud. De ambtenaar in de zin van de Pensioenwet bijvoorbeeld is een andere dan die in de zin van de Ambtenarenwet. Anderzijds kan de ambtenaar in de zin van het Wetboek van Strafrecht arbeider zijn in de zin van de Invalideitwet <sup>120</sup>, zo bijvoorbeeld de hulpbesteller bij de Posten en de directeur ener gasfabriek. De Staatscommissie-Dresselhuys, voor de vraag staande hoever de werkingsfeer van haar voorstellen zich diende uit te strekken, beperkte deze uiteindelijk tot de ambtenaren in eigenlijke zin <sup>121</sup>, dat zijn zij, die in openbare dienst zijn aangesteld om hier te lande werkzaam te zijn. Behalve de arbeidscontractanten vielen daardoor bijvoorbeeld ook buiten de wet de leerkrachten bij het bijzonder onderwijs en het personeel, werkzaam bij intercommunale vennootschappen, zulks ofschoon onderwijs en het belang en het betrokken personeel in vele opzichten met de eigenlijke ambtenaren kan worden gelijkgesteld. De commissie overwoog bovendien, dat, naarmate de publieke taak zich verder uitstrekt, men steeds meer overgangsvormen aantreft, terwijl men niet zelden om verschillende redenen er de voorkeur aan geeft, dat bepaalde onderdelen niet rechtstreeks door het publiek gezag worden geleid en bestuurd (woonbouwverenigingen; exploitatie van leeszaal, vakscholen, enz. met gemeentegelden; krankzinnigengestichten, ziekenhuizen, reclasseringsinstellingen e.d., welke in particulier beheer zijn, doch waarvan de patiënten voor een belangrijk deel op kosten van het publiek gezag worden verpleegd).

De commissie achtte het bezwaarlijk om al het betrokken personeel eenvoudig eens en vooral onder de wet te brengen, doch wat niet algemeen kon worden bepaald, kon haars inziens wel worden aanvaard als het geleidelijk voor bepaalde groepen geschiedde, wier positie zeer sterk het zuiver publiekrechtelijke nadert. In het ontwerp werd daarom de bepaling opgenomen, dat de Kroon kon verklaren, dat de wet of sommige van haar bepalingen ook van toepassing zouden zijn op personen of groepen van personen, die — geen ambtenaar in de zin der wet zijnde — werkzaam waren in instellingen of bedrijven, welke een algemeen belang dienen.

<sup>119</sup> Men vgl. nog volledigheidshalve de arresten van na 1929, t.w.: H.R. 5 Nov. 1934, W. 12877; H.R. 7 Oct. 1947, N.J. no. 39 (uit dit arrest blijkt tevens, dat het ambtenaarsbegrip van het W.v.Sr. niet identiek is aan dat van de Ambtenarenwet 1929).  
<sup>120</sup> In verband met artikel 4 van deze wet heeft de C.R.v.B. met een beroep op de wetsgeschiedenis in een reeks van incidentele beslissingen nagegaan, of ambtenaren al dan niet een publiekrechtelijke functie vervulden. Daarbij werd bepaaldelijk gelet op de aard van de opgedragen werkzaamheden in verband met de plaats van betrokkene in het openbaar bestuur. Vgl. C.R. 19-6-1951, A.B. 1951, blz. 746 en C.R. 12-7-1920, A.B. 1920, blz. 348. Een publiekrechtelijke functie (niet identiek met een publiekrechtelijke aanstelling) werd o.m. aanwezig geacht in: A.B. 1916, 506; 1917, 373; 1920, 353; 1932, 626; 1934, 142; 1934, 193. Geen publiekrechtelijke functie werd aanvaard in: A.B. 1921, blz. 223; 1927, 115; 1932, 198; 1935, 801; 1941, 401; e.a. Deze splitsing in ambtenaren met een publiekrechtelijke functie en andere met een privaatrechtelijke functie is vrij onzeker. Ten aanzien van arbeidscontractanten in dienst der Overheid doet zich de vraag niet voor: vgl. C.R. 11-7-1935; A.B. 1935, blz. 801 naast C.R. 25-4-1921 A.B. 1921, blz. 213.

<sup>121</sup> Verslag M.v.T. blz. 9.

Alvorens te beslissen, zouden de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld hun gevoelen te doen kennen.

#### CONCLUSIES

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken, dat men in het verleden onder de ambtenaren — daaronder te verstaan hen, die, niet op privaatrechtelijke overeenkomst in dienst genomen, vrijwillig in ondergeschiktheid in overheidsdienst werkzaam zijn — geen duidelijke, principiële onderscheidingen heeft gemaakt, welke tot fundamenteel onderscheiden wijzen van behandeling aanleiding gaven.

Wel kwam een tegenstelling naar voren tussen ambtenaren en personen, in overheidsdienst werkzaam op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. De ambtenaarsverhouding werd daarbij nagenoeg algemeen gekenmerkt als te zijn van publiekrechtelijke aard: men zag daarmee gegeven een aantal gevolgen ten aanzien van de rechtspositie van betrokkenen, welke niet golden voor de arbeidscontractanten. Een algemeen aanvaard ambtenaarsbegrip is niet gegeven; positief-rechtelijk omschreef men het begrip incidenteel op verschillende wijze voor de toepassing van een bepaald complex van regelen.

#### HOOFDSTUK IV

### DE WETTELIJKE REGELING VAN DE RECHTSTOESTAND DER AMBTENAREN

In dit hoofdstuk wordt eerst nagegaan met welke argumenten men in het verleden de aandrang tot wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren heeft gemotiveerd. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de vraag, op welke wijze en op welke gronden aan die aandrang gevolg is gegeven.

#### § 1. Drang naar wettelijke regeling

##### Bij gelegenheid van de Grondwetsherziening van 1848

De wenselijkheid ener wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren kwam het eerst ter sprake bij de grondwetsherziening van 1848 <sup>122</sup>. In april van dat jaar verdedigde Bachiene in zijn reeds meergenoemde brochure, dat de rechtstoestand der ambtenaren wettelijk geregeld diende te worden. Hij wees erop, dat de betrekking der niet-levenslang aangestelde ambtenaren alleen door een zeker gewoonterecht, gevormd door een langdurige praktijk, werd geregeld en dat dit het gevaar meebracht, dat de Staat niet behoorlijk werd gediend en dat de deur werd geopend voor gunst en ongunst, vleierij en persoonlijke aanbevelingen, gunstbejag en willekeur. Hij achtte het in het belang van de staatsdienst en van de burgerij, dat de ambtenaren naar waarheid inlichtingen zouden kunnen verschaffen en onbevooroordeeld en onbevreesd de wetten zouden uitvoeren en daarvoor de verantwoordelijkheid dragen. Hij wilde zelfs in de Grondwet een bepaling opgenomen zien, voorschrijvende dat de voorwaarden van toelating tot staatsbedieningen, van bevordering en ontslag in het algemeen bij de wet worden geregeld en dat van een ontslagbesluit beroep mogelijk is bij een bij de wet op te richten en onafzetbaar staatscollege.

<sup>122</sup> Voor een uitvoeriger historisch overzicht zij verwezen naar § 1 van de M. v. T., opgenomen in het Verslag v. d. Staatscommissie-Dresselhuys.



Thorbecke<sup>123</sup> deelde de mening van Bachiene: de wet behoort de voorwaarden van benoeming, ontslag en pensionering der burgerlijke ambtenaren te regelen, niet enkel om hen te dekken tegen willekeur, die nooit en nergens behoort te heersen, maar ook terzake ener deugdelijke inrichting van de publieke dienst. Hoewel deze mening bij bepaalde zijde der Tweede Kamer weerklank vond, achtte de meerderheid met de Regering daarin toch te zeer een beperking van de macht des Konings gelegen.

#### **Krabbe: proefschrift en preadvies**

Het is vervolgens vooral Krabbe, die met kracht van argumenten de wenselijkheid ener wettelijke regeling betoogde<sup>124</sup>.

Vooreerst in het belang van de ambtenaar, om hem te beschermen tegen willekeurige daden. Deze bescherming is voor de ambtenaar meer nodig dan voor de arbeider. Op het gebied van het privaatrecht kunnen partijen immers langs contractuele weg de behartiging hunner belangen vastleggen in een verbintenis, maar deze verankering van belangen is bij de staatsdienst, wegens zijn publiekrechtelijk karakter, niet mogelijk. Alleen tussenkomst van de wetgever is in staat de hantering van het openbaar belang, ten verdere van de belangen van de ambtenaren, te breidelen. Ook al zou men niets voelen voor regeling van de arbeidsovereenkomst in het algemeen, zo is wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren toch noodzakelijk, juist omdat hier langs andere weg geen rechtsbescherming te verkrijgen is.

Vervolgens in het belang van het beroep zelf; het gaat niet enkel om bescherming tegen willekeurige daden, maar ook om de organisatie van een beroep en de toenemende betekenis, die dat beroep in de maatschappij verkrijgt. De bestaande wettelijke regelen dragen enkel een administratiefrechtelijk karakter: zo had bijvoorbeeld de bestaande regeling der pensioenen volgens Krabbe allerminst ten doel gehad recht te doen wederwaren aan de bijzondere levenshouding, waarin de betrekking van dienstbaarheid de ambtenaar brengt, doch strekte zij hoofdzakelijk om de Regering aan vaste regels te binden. Eenzelfde strekking kende hij toe aan de wettelijke regeling van de bevordering, het ontslag en de pensionering van officieren. Naast regeling der administratiefrechtelijke zijde van de ambtenaarsbetrekking had echter het beroep zelf, op dat moment zonder enige noodzakelijkheid op de meest uiteenlopende wijze voor de takken van dienst verschillend geregeld, een stelselmatige wettelijke regeling nodig. Aan Krabbe stond daarbij geen exceptioneel recht voor ogen, dat in allerlei opzichten afweek van voor andere betrekkingen van dienstbaarheid te treffen regelen. Hij fulmineerde in dit verband tegen sommige publicisten, die meenden dat het bij publiekrechtelijke verhoudingen altijd anders moest zijn dan bij privaatrechtelijke: 'Voor dat publiekrecht zij men op zijn hoede; en het beste middel om het onschadelijk te maken is het in een privaatrechtelijke regeling te doen ondergaan'.

Krabbe's derde argument voor wettelijke regeling is toegespit op het staatsbelang. Want ook de belangen der gemeenschap in de zin van de corporatieve belangen van de Staat zijn bij het ambtenaarsberoep meer geïnteresseerd dan bij een ander beroep. De ordening, afkomstig van de corporatiestaat behelst immers de meest onmisbare voorwaarden voor de samenleving. De Staat zal de eenmaal vastgestelde ordening moeten kunnen doorzetten. Dit vereist zelfstandigheid en in het parlementaire stelsel zelfstandigheid tegenover de maatschappij en tegen de daarin overheersende klassen. Deze zelfstandigheid kan de Staat zich slechts verwerven door een maatschappelijke

klasse te vormen, welke uitsluitend in de behartiging van zijn belangen haar werkzaamheid en haar bron van inkomsten ziet. Dit dient echter door de wetgever te worden bevestigd door het ambtenaarsberoep zijn bescherming te doen geworden, want eerst dan zal de Staat door de beroepsambtenaar zich ten volle kunnen doen gelden. Al ware dus de rechteloze toestand van de burgerlijke ambtenaren niet reeds een voldoende reden voor de wetgever om regeland op te treden, dan zou het gemeenschapsbelang, dat de zelfstandigheid van de Staat vordert, in elk geval de doorslag geven. De wetgever dient het ambtenaarsbelang aan het staatsbelang te verbinden en aldus een organisatie in het leven te roepen, die de organen van de Staat financieel en persoonlijk in de maatschappij zelfstandig maakt, omdat er dan de meeste waarborgen bestaan, dat het gezag van de Staat een macht boven de maatschappij zij.

Bovendien zal een wettelijke regeling er toe bijdragen aan de administratie een onpartijdig karakter te verlenen, maar ook een stabiliteit, welke vooral aan het technische gedeelte ten goede zal komen. Indien echter aldus de staatsdienst in waarheid als levensberoep zal worden verzekerd, dan zullen ook de beste delen der natie zich eerder geroepen voelen hun werkrachten in dienst van de Staat te gebruiken. Men vergelijke bij dit laatste nog hetgeen de Bosch Kemper al twintig jaar eerder naar voren bracht. . . . . Bij de inwendige vormen van het bestuur verdringen meer en meer de op zichzelf handelende ambtenaren de regeringscollegiën, terwijl deze bijna alleen in stand worden gehouden ter beraadslaging over wetten of tot het nemen van beslissingen. De volmaakte idee der samenleving vordert dat de staatsambtenaren zullen beschouwd worden als staatsburgers bij uitnemendheid, zelfstandig in hunne betrekking, onder regterlijke en zedelijke verantwoordelijkheid, — en dat de staatsburgers van hunne zijde door hun medewerken tot de bevordering van het algemeene welzijn eenigszins een karakter van ambtenaren zullen aannemen'.<sup>125</sup>

#### **De N.J.V. 1897**

De vergadering der Ned. Juristenvereniging aanvaardde in 1897 na de behandeling der preadviezen van Krabbe en Fokker zonder bestrijding de noodzakelijkheid van een wettelijke regeling van de dienstbetrekking der ambtenaren.

#### **De Rechtstoestandsbond**

In het begin van deze eeuw ontstaat dan de Bond ter verkrijging van een wettelijke regeling van de rechtstoestand der burgerlijke ambtenaren. Men constateert een toestand van rechteloosheid en de treurige gevolgen daarvan, waarvan men ettelijke voorbeelden kan aanwijzen. Verlof wordt onredelijk geweigerd, ambtenaren beklagen zich over schorsingen, salaris wordt verminderd tijdens ziekte en willekeurige ontslagen worden verleend, soms onder omstandigheden, welke voor de ambtenaar zeer grievend zijn. Een beroepsmogelijkheid bestaat niet. Men wil vastheid van positie, bestaanszekerheid en de rechten die zulks veilig kunnen stellen<sup>126</sup>.

De Bond publiceert in 1903 een ontwerp van wet. In de daarbij gevoegde Memorie van Toelichting<sup>127</sup> wordt vastgesteld, dat de drang naar wettelijke regeling der rechtspositie van de ambtenaren is ontstaan uit het bewustzijn van de droevige onzekerheid van hun rechtstoestand en de treurige gevolgen daarvan en dat bovendien buiten de kring der ambtenaren is aangetoond, dat wettelijke regeling ook in het belang van de Staat en andere openbare lichamen is, dat het is een publiek belang. Bij de be-

<sup>123</sup> Bijdrage tot de herziening der Grondwet 1848 blz. 19-20.

<sup>124</sup> De burgerlijke Staatsdienst in Ned. blzz. 308 e.v.; Hand. N.J.V. 1897, Preadvies, blzz. 78 e.v.

<sup>125</sup> Kennis van de Wetenschap der Zamenleving, tweede stuk, pag. 869.

<sup>126</sup> De Rechtstoestand, 2e jg., nr. 16, juli 1903.

<sup>127</sup> De Rechtstoestand, 1e jg., nr. 12 (mrt. 1903).

handeling in de Staten-Generaal van het stakingsverbod voor ambtenaren in 1903<sup>128</sup> en van de wet op het arbeidcontract in de onmiddellijk daarop volgende jaren<sup>129</sup> erkent de Regering volmondig de noodzaak van een wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren. De Bond incasseert dit dankbaar als winstpunt, doch merkt op<sup>130</sup>, dat, waar in de Memorie van Toelichting behorend bij laatstgenoemde wet gesproken wordt van de rechtsonzekerheid der werknemers die als zwakste partij voortdurend behoefte hebben aan een koper van hun arbeidskracht en van wie de levensstandaard geheel afhankelijk is van de arbeidsvoorwaarden die zij bedingen, dat alles voor ambtenaren even goed geldt als voor personen in dienst van particulieren.

#### De Staatscommissie-Dresselhuys

De tenslotte in 1917 ingestelde Staatscommissie (Dresselhuys) ter voorbereiding van algemene wettelijke regelen betreffende de rechtstoestand van ambtenaren wijdt in haar verslag uitvoerige beschouwingen aan de noodzakelijkheid ener wettelijke regeling, waaraan het volgende is ontleend<sup>131</sup>.

De ambtenaren leven in een toestand van rechteloosheid, niet in die zin dat te hunne aanzien in feite de grootste willekeur heerst — de reeds bestaande rechtspositieregelen en de gevormde gewoonte bieden hier zekere waarborgen —, doch dat willekeur geenszins is uitgesloten. Uit de beschouwing door de commissie van een 65-tal (voornamelijk ontslag-)gevallen, waarover klachten waren kenbaar geworden, bleek, dat zij vooral speelden in kleine gemeenten — waar politieke en persoonlijke belangen der regeerders een grote rol bleken te spelen — en in grote over het land verspreide diensttakken, waar de beslissende instantie ver verwijderd was van de betrokken ambtenaar, zodat hij veelal op rapporten van andere — niet hoog geplaatste — ambtenaren moest afgaan.

Vervolgens heerst er grote rechtsonzekerheid, niet alleen, omdat in gevallen als de evenbedoelde een behoorlijke rechtsgang ontbreekt doch ook omdat de bestaande rechtspositieregelen en de gevormde gewoonte ten aanzien van de behandeling van ambtenaren — voor de ene groep meer, voor de andere minder — onvoldoende zijn. Het geschreven recht, dat de ambtenaarsverhoudingen beheerst, dient derhalve te worden uitgebouwd, terwijj daarnaast een rechtelijke organisatie dient te worden geschapen, waarbij de ambtenaar kan klagen en welke tevens vorm kan geven aan de algemene regelen van geschreven en ongeschreven recht.

Ook zijn de verschillende onderwerpen, voor zover zij formeel regeling hebben gevonden, voor de verschillende groepen geheel uiteenlopend geregeld, zonder dat dit door een verschil in omstandigheden wordt gerechtvaardigd. Dit wordt door de benadeelde groepen als een onbillijkheid gevoeld. Er dient derhalve ook eenheid in de bepalingen te komen.

Wettelijke regeling wordt echter niet alleen in het belang van de ambtenaar, doch zeer zeker ook in het belang van de Staat geacht.

Het betoef ten deze van Krabbe wordt door de commissie volkomen onderschreven. Het is een ernstig gemeenschapsbelang, dat er een zelfstandig en zoveel mogelijk onafhankelijk ambtenaarspersoneel bestaat, omdat van dit personeel de handhaving der rechtsorde afhankelijk is. De ambtenaar vormt in de parlementaire regeringsvorm het blijvende element, dat zelfstandig de wetten en verordeningen handhaaft. Het

stalende gevoel bij de ambtenaar, dat hij het recht aan zijn zijde heeft, zolang hij zijn plicht doet, moet aan de Staat ten goede komen, omdat de administratie daarvoor een onpartijdig karakter verkrijgt en omdat een stabiliteit in de toepassing van het recht wordt verkregen, die in hoge mate rechtszekerheid aan de burger verschaft. Ook in het bestaan van een beroepsmogelijkheid op een onafhankelijke rechter ziet de commissie in dit verband een gemeenschapsbelang gelegen.

Naast zijn eigen belang en ook afgezien van de plicht van de Staat om rechteloosheid op geen enkel gebied te laten voortbestaan en dus ook niet ten aanzien van het ambtenaarschap, waarin een steeds groter aantal mensen hun broodwinning zoeken, heeft de Staat ook overigens een zekere verplichting tegenover zijn ambtenaren tot behoorlijke regeling van hun rechtpositie, gegeven de bestaande regeling van het B.W. voor personen in particuliere dienst en gegeven het strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren.

Tenslotte acht de commissie het een algemeen belang, dat ongeschikte ambtenaren op betrekkelijk gemakkelijke wijze uit de dienst kunnen worden ontslagen. Dit dient dan echter mede te brengen, dat het ontslag met bijzondere waarborgen tegen onrecht en onbillijkheid wordt omringd.

#### § 2. Regeling van de rechtstoestand bij of krachtens de wet

##### De ontwerpen-rechtstoestandwet 1906 en 1920

De eerste poging tot algemene wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren van Regeringswege dateert van 1906. Vooral toen staking van ambtenaren strafbaar was gesteld, achtte de Regering zich hiertoe verplicht. Het bij het Ministerie van Justitie opgemaakte wetsontwerp is evenwel nummer bij de Staten-Generaal ingediend. Dit laatste was wel het geval met het ontwerp-Heemskerk in 1920. In de daarbij gevoegde Memorie van Toelichting<sup>132</sup> werd het verslag der Staatscommissie-Dresselhuys onomwonden voortreffelijk genoemd. Daaraan werd toegevoegd, dat de Regering niet geaarzeld had de beginselen, waardoor de commissie zich had laten leiden, in het algemeen tot de hare te maken en de door haar in overweging gegeven oplossingen in beginsel over te nemen. Waar nergens van het tegendeel blijkt, lijkt derhalve de veronderstelling gewettigd, dat de Regering ook de overwegingen van de commissie omtrent de noodzakelijkheid van een algemene wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren in het algemeen tot de hare had gemaakt. Het ontwerp is niet aan een mondelinge behandeling in de Tweede Kamer toegekomen.

##### De Ambtenarenwet 1929

Zo was het tenslotte de Ambtenarenwet 1929, welke het tijdvak van de algemeen geregelde rechtstoestand der ambtenaren inluidde. Anders dan in het ontwerp-Heemskerk, waarin een sterke centralisatiedachte tot uitdrukking kwam, is in de Ambtenarenwet uitgegaan van een differentiatiedachte, gebaseerd op de verscheidenheid der openbare lichamen. In de wet is slechts geregeld, wat alleen de Rijkswetgever geacht werd te kunnen regelen, wilde hij de bestaande vrijheid der lagere wetgevers in ambtenarenzaken niet aantasten. Met name wat de materiële rechtpositie der ambtenaren betreft is in de wet in hoofdzaak volstaan met aan de organen, welke reeds de bevoegdheid tot regeling terzake bezaten, de verplichting daartoe op te leggen, onder aanwijzing van de sanctie, gesteld op niet nakoming van die verplichting of op

<sup>128</sup> Vgl. Hst. II par. 7.

<sup>129</sup> Vgl. beneden, par. 2.

<sup>130</sup> De Rechtstoestand, 3e jg., nr. 30 (sept. 1904).

<sup>131</sup> Verslag, M. v. T., blzz. 5 e.v.



weigering, om door de Kroon wenselijk geachte wijzigingen, aanvullingen of intrekkingen tot stand te brengen.

De wenselijkheid of noodzakelijkheid der regeling kwam niet meer als een apart strijdpunt aan de orde. Waar er blijkens het Voorlopig Verslag<sup>133</sup> nog leden waren, die twijfelden aan de behoefte van een ontwerp als het onderhavige — zij achtten de positie van de ambtenaar over het algemeen van dien aard, dat hen bijzondere bescherming niet nodig scheen — antwoordde minister Donner<sup>134</sup>, dat het wetsontwerp ongetwijfeld in een behoefte voorzag, omdat het waarborgen voor regeling en beroep bevatte, welke het gevoel van rechtszekerheid bij de ambtenaren zouden verhogen. De gang van de openbare dienst zal hierbij slechts kunnen winnen.<sup>135</sup> Bij de behandeling in de Kamer kon de minister constateren<sup>136</sup>, dat hij over de noodzakelijkheid van een wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren niet in beschouwingen behoefde te treden, omdat deze noodzaak van geen enkele zijde was aangevochten. Wel was die noodzaak, vooral door de heren Boon en ter Laan, met nadruk onderstreept, eensdeels door te wijzen op de rechteloosheid en rechtsonzekerheid, waaronder de ambtenaren leefden, anderdeels door vooral het belang van een zelfstandig en onafhankelijk ambtenarencorps — waaraan een regeling van de rechtstoestand bevorderlijk werd geacht — naar voren te brengen. Rechteloosheid kweekt onvermijdelijk karakterloosheid; in plaats van fierheid en rechte ruggen kweekt een gebrek aan een rechtspositie kruiperigheid en kromme ruggen, iets, dat men stellig niet moet hebben in een ambtenarencorps. Ik kan en mag hierover spreken, omdat ik de gevolgen, welke ik noemde als ambtenaar bij herhaling, dag in dag uit, heb kunnen constateren<sup>136</sup>. De heer Schokking betoogde, dat de grote uitbreiding van de Staatsdienst en in verband daarmee van de kringen der ambtenaren en de eisen, die het tegenwoordige leven stelt, als vanzelf een regeling vragen.

#### Toepasselijkheid der Ambtenarenwet 1929

Ambtenaar in de zin der Ambtenarenwet is ieder, die is aangesteld in openbare dienst om hier te lande werkzaam te zijn. Tot de openbare dienst behoren alle diensten en bedrijven, door de Staat en de openbare lichamen beheerd. Tot de openbare lichamen worden gerekend alle niet-privatrechtelijke rechtspersonen. Instellingen, aan wie openbaar gezag niet toekomt, missen het vermogen ambtenaren in de zin der wet aan te stellen<sup>137</sup>.

De wet maakt geen onderscheid tussen ambtenaren, beambten en werklieden, tussen hogere, middelbare en lagere-, tussen vaste, tijdelijke en losse-, tussen bezoldigde en onbezoldigde ambtenaren, tussen hoofd- en nevenbetrekkingen, noch naar de aard der werkzaamheden.

Buiten het ambtenaarsbegrip der wet vallen echter de arbeidscontractanten. Het kamerlid Schokking wees er in verband met het onderscheid ambtenaren-arbeidscontractanten op, dat het daarbij gaat om het begrip ambtenaar als uitvoerder der overheidsstaak, die als zodanig in een geheel andere positie staat dan de gewone werknemer tegenover de werkgever. Volgens de heer Schouten kunnen de arbeidscontractanten niet onder de wettelijke regeling vallen, omdat zij niet beantwoorden aan de status van ambtenaar. De Overheid kan anderzijds het instituut van de arbeids-

contractanten niet missen, omdat zij herhaaldelijk mensen nodig heeft, die voor haar gedurende korte tijd werkzaamheden verrichten of gedurende langere tijd, maar dan voor een zelfstandig, afgerond werk, in haar dienst zijn. Minister Donner was het met de heren van Wijnbergen, Schokking en Schouten eens, dat de onderscheiding ambtenaren-arbeidscontractanten wel een zó wezenlijke was, dat in alle tot dan verschenen ontwerpen de laatste terecht buiten het ambtenaarsbegrip waren gebracht. Hij noemde het communis opinio, dat er gevallen zijn, waarin de Overheid mensen op arbeidscontract tewerk moet stellen. Dit moet echter beperkt blijven tot gevallen, waarin de privaatrechtelijke verhouding met de aard der zaak overeenstemt, waarin objectief voor een arbeidscontract reden bestaat. Het uitgangspunt moet dan zijn het recht der arbeidscontractanten aan te passen aan hetgeen men in het particuliere bedrijfsleven vindt. De arbeidscontractanten verkeren in dezelfde positie als ieder particulier werknemer tegenover zijn werkgever. Een specifiek ambtenaarsinstituut als bijvoorbeeld het wachtgeld past niet voor arbeidscontractanten<sup>138</sup>. De wet zelf bevat geen materieel criterium ter bepaling van de grens tussen ambtenaar en arbeidscontractant; zij geeft voor de eerste slechts het formele kenmerk van de aanstelling, voor de laatste dat van de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

Hoewel de arbeidscontractant buiten het ambtenaarsbegrip der wet valt, schrijft zij aan het bevoegd gezag van Rijk, provincie, enz. voor (artikel 134) bepalingen vast te stellen betreffende de gevallen, waarin en de voorwaarden, waaronder dienstneming op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht kan plaats hebben. Overigens bepaalt de wet zich tot de rechtstoestand der ambtenaren: zij regelt de rechtspraak in ambtenarenzaken en bevat voorts enige bepalingen van materieel recht, voornamelijk betreffende de middelen tot bewaring en verwerkelijking van recht. Daarnaast legt de wet aan het bevoegd gezag van het Rijk, provincie, gemeente enz. de verplichting op voor de ambtenaren, door of van wege deze lichamen aangesteld, voorschriften vast te stellen — voor zover dit niet reeds bij of krachtens de wet is geschied — betreffende hun rechten en verplichtingen, waarvan er een tiental met name worden genoemd (artikel 125).

#### Het bijzondere karakter van de rechtspraak in ambtenarenzaken

Wat het formele recht betreft zij gewezen op het bijzondere karakter, dat volgens Minister Donner (M. v. A., blz. 4) moet worden toegekend aan de rechtspraak in ambtenarenzaken. Daarin toch staan zijns inziens niet twee partijen tegenover elkaar met verschillende, met elkaar strijdige, belangen, maar gaat het om een geschil tussen administratief orgaan en ambtenaar, welke beide eenzelfde taak hebben te verrichten. Afgezien van de rechtstreeks bij ieder geschil betrokken partijen, dient de ambtenaren-rechtspraak het openbaar belang en komt zij indirect aan ieder gelijkelijk ten goede, aan de Overheid zoowel als aan het individu<sup>139</sup>.

Nog zij opgemerkt, dat de ambtenarenrechter een aangevallen besluit, handeling of weigering van een administratief orgaan enkel kan nietig verklaren en, voor zoveel nodig, bepalen, dat het orgaan zal doen of besluiten, hetgeen het ingevolge wet of algemeen verbindend voorschrift doen of besluiten moet. Hij is derhalve niet bevoegd rechtstreeks vast te stellen, wat wèl als recht zal gelden. Als motief hiervoor komt uit de parlementaire behandeling naar voren, dat aan de administratie in verband met haar verantwoordelijkheid enige speelruimte moet worden gelaten om te beslissen, of zij de beslissingen van de rechter zal uitvoeren, ja dan neen. De administratie kan

<sup>133</sup> V. V. II Kamer, blz. 2.

<sup>134</sup> M. v. A., blz. 3.

<sup>135</sup> Hand. II, 1929-1930, blz. 62.

<sup>136</sup> Hand. II, ter Laan, blz. 42.

<sup>137</sup> M. v. A., blz. 5.

zich dus tenslotte steeds op het standpunt stellen, dat zij de uitspraak van het gerecht niet kan uitvoeren. Besluit de administratie in laatstbedoelde zin, dan kan de ambtenaar, indien de veroordeling niet op geld luidde, opnieuw beroep instellen en kan het betrokken lichaam worden veroordeeld tot schadevergoeding<sup>139</sup>. De Ambtenarenwet heeft voorts het vernietigingsrecht van de Kroon ten aanzien van besluiten van de organen van provincie en gemeente, alsmede dat van Gedeputeerde Staten ten opzichte van besluiten van waterschappen, enz. onaangetast gelaten. Mogelijk is derhalve niet slechts, dat gedurende de beroepstermijn en ook hangende het beroep het aangevallen besluit wordt vernietigd, doch ook dat, wanneer een publiekrechtelijk lichaam gevolg geeft aan de uitspraak van de ambtenarenrechter om een bepaald besluit te nemen, een aldus genomen besluit door het vernietigingsrecht wordt getroffen. Een amendement, ingediend om dit laatste te voorkomen, werd door de Regering afgewezen met de stelling, dat, waar na de rechterlijke uitspraak het 'freies Ermessen' ging werken, daarover in elk geval de administratieve controle moest worden gehandhaafd<sup>140</sup>.

#### Het voorbehoud van artikel 125, eerste lid, der Ambtenarenwet 1929

Het gevolg van de voorschriften van de artikelen 125 en 134 der Ambtenarenwet is geweest, dat de rechtspositie van het personeel, in dienst van de openbare lichamen, voornamelijk regeling heeft gevonden in besluiten, genomen door het bevoegd gezag van die lichamen. Voornamelijk, immers niet voor zover die rechtspositie reeds is geregeld bij of krachtens de wet.

Bij dit laatste valt te denken aan tweeërlei soort regelingen. Vooreerst heeft bij of krachtens een andere dan de Ambtenarenwet de rechtstoestand van ambtenaren — *uitsluitend* van ambtenaren — soms reeds geheel of gedeeltelijk regeling gevonden en wel veelal door een ander orgaan dan ingevolge de genoemde artikelen der Ambtenarenwet bevoegd zou zijn geweest. Zo bijvoorbeeld in de Pensioenwet, in de Gemeentewet (secretaris, ontvanger, ambtenaar van de burgerlijke stand), bij en krachtens onderwijswetten, de Politiewet (Ambtenarenreglement Gemeentepolitie), e.a.

Vervolgens heeft de wetgever in de loop der jaren terzake van bepaalde onderdelen van de rechtspositie van de werknemers in het algemeen, met name waar hun sociale zekerheid in het geding was, zelf regelen gesteld. Het is van belang in dit verband ten aanzien van enige belangrijke sociale verzekeringswetten na te gaan, hoe de wetgever de positie van het overheidspersoneel ten opzichte van deze wetten heeft gezien.

#### Titel VII A van Boek III van het B.W.

Vooraf moge worden opgemerkt, dat de bepalingen van Titel VII A van Boek III van het Burgerlijk Wetboek, handelende over de arbeidsovereenkomst, ingevolge artikel 1637z van het B.W. op personen in dienst van publiekrechtelijke lichamen niet van toepassing zijn, tenzij zij hetzij vóór of bij de aanvang der dienstbetrekking door of namens partijen, hetzij bij wet of verordening van toepassing zijn verklaard. Artikel 1637z kwam tot stand om bij de bestaande strijd over het al dan niet publiekrechtelijk karakter der ambtenaarsverhouding twijfel uit te sluiten over de vraag, of de wet ook op personen in dienst van publiekrechtelijke lichamen van toepassing zou zijn. Men wilde ook niet vooruit lopen op de reeds toegezegde en in voorbereiding zijnde wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren. Wanneer deze laatste tot stand zou zijn gekomen, zou het eerst mogelijk zijn de uiteindelijke grens te leggen

tussen de toepasselijkheid van de wet op de rechtstoestand der ambtenaren en de wet op het arbeidscontract.

Welke grens men op dat moment bij het departement van Justitie voor ogen had, kan blijken uit de Memorie van Toelichting, behorend bij het ontwerp-rechtstoestandwet van Minister Gelein Vitringa van 1906, waarin gesteld werd, dat volgens artikel 1637z, B.W., in beginsel de bepalingen van het civielrechtelijk arbeidscontract niet toepasselijk zijn ten aanzien van personen, in dienst van een publiekrechtelijk lichaam. Zal dit wèl het geval zijn, dan moeten die bepalingen van toepassing zijn verklaard. Hierop bouwt het ontwerp voort. Heeft die verklaring niet plaats gehad, zoodat die personen vallen buiten het arbeidscontract, dan trekt dit ontwerp zich hunner aan, dan zijn zij ambtenaar<sup>141</sup>. Aldus werd het vermoeden opgesteld, dat hij, die de Overheid dient, dit doet krachtens publiekrecht, tenzij het tegendeel blijkt uit de toepasselijkheid van titel VII A, Boek III, B.W.

Aan minister Donner stond bij de invoering der Ambtenarenwet een gelijke grenslijn voor ogen: een persoon in overheidsdienst zou, gegeven artikel 1637z, zijn of ambtenaar of arbeider onder *vigeur* van titel VII A<sup>142</sup>. De Hoge Raad besliste evenwel in zijn arrest van 9 april 1931 (weekblad van het Recht van 15-8-1931, nr 12318), dat artikel 1637z partijen vrijlaat om in de arbeidsovereenkomst af te wijken van de dwingende bepalingen van titel VII A. De praktijk heeft zich sindsdien hierop gebaseerd.

#### De Ongevallenwet 1901

De eerste sociale Verzekeringswet, de Ongevallenwet 1901, schiep voor de ambtenaren geen uitzonderingspositie. Verzekerd ingevolge deze wet werden alle werklieden met een dagloon tot een bepaald maximum, voor zover werkzaam in een der nader in de wet genoemde bedrijven, welke in bijzondere mate beroepsgevaar opleverden. Een publiekrechtelijk lichaam, hetwelk door in zijn dienst zijnde personen zodanige werkzaamheden deed verrichten, dat die personen ingevolge het zoëven gestelde verzekerd zouden zijn, indien zij die werkzaamheden in dienst van een *privaat* persoon verrichten, werd geacht een verzekeringsplichtig bedrijf uit te oefenen.

Ofschoon bijvoorbeeld in Duitsland en Oostenrijk ten tijde van de totstandkoming van de Ongevallenwet de werklieden van publiekrechtelijke lichamen niet onder de daar geldende ongevallenwetten vielen, omdat zij vast waren aangesteld en aanspraak hadden op pensioen, achtte de Regering<sup>143</sup> voor Nederland geen grond aanwezig bedoelde werklieden van de ongevallenverzekering uit te sluiten.

De pensioenen, door het Rijk, de provincie, de gemeente of een waterschap verleend, hebben in den regel een geheel anderen grondslag dan deze wet'.

#### De Ziektewet

Wat betreft het terrein, bestreken door de Ziektewet, zij er vooreerst aan herinnerd, dat in de wet op het arbeidscontract van 1907 — de artt. 1638b en c van het B.W. — op het beginsel, dat geen loon verschuldigd is voor de tijd, gedurende welke de arbeider de bedongen arbeid niet heeft verricht, de uitzondering werd gemaakt, dat de arbeider, behoudens ingeval hem min of meer grove schuld treft, zijn aanspraak op loon voor een betrekkelijk korte tijd behoudt, wanneer hij tengevolge van ziekte of ongeval verhinderd is geweest zijn arbeid te verrichten. Als rechtsgrond voor deze

141 Aangehaald door ter Laan, Hand. II, 1929-1930, blz. 45.

142 Hand. II, blz. 65. Deze opvatting werd ook verdedigd door Mr. L. J. M. Beel in Weekblad voor Gemeentebelangen 9-1-1931 en 20-11-1931. Anders Mr. Dr. J. J. Boasson in Gemeentebestuur april 1930 en in Gemeentebelangen 13-2-1931.

143 Zitting 1897/1898 - 182, M. v. T. blz. 28-29.

139 Vgl. de artt. 47 en 104 der Ambtenarenwet 1929.

140 Zitting 1929/1930, Hand. II, blz. 125 en 183.



uitzondering komt uit de parlementaire stukken naar voren<sup>144</sup>, dat het voorgestelde algemeen als een zedelijke verplichting werd erkend. In dit verband wees minister van Raalte met nadruk op de terzake bestaande regelingen voor de ambtenaren, in dienst van de publiekrechtelijke lichamen<sup>145</sup>. Waar echter bleek, dat het bestaan van die zedelijke verplichting voor vele althans een niet voldoende prikkel opleverde om te handelen, gelijk gehandeld behoorde te worden, werd de Overheid gerechtigd en verplicht geacht maatregelen te nemen, waardoor hij, die niet vrijwillig die zedelijke verplichtingen nakwam, door de wet gedwongen werd er aan te voldoen.

In de toelichting op het ontwerp-Ziekwet van 1910<sup>146</sup> werd er ter motivering van het ingrijpen van de wetgever onder meer op gewezen, dat de ontwikkeling in de wijze van voortbrenging voor de arbeider gepaard was gegaan met een vermindering van bestaanszekerheid, ook daar waar het loon was gestegen; voorts dat de verhouding tussen werkgever en arbeider een geheel andere, de persoonlijke band losser was geworden, waardoor voor de arbeider steeds meer de kans verminderde — zoals hij die bij de vroegere verhouding tot zijn werkgever had —, om in deze de man te vinden, die ook in verband met hem verleende diensten bereid en in staat was om in geval van nood bij te springen. Dit laatste nochtans achtte de ondertekenaar der toelichting de juiste toestand, omdat het zou zijn, in strijd met het rechtsbesef wanneer een arbeider, die gearbeid heeft zoolang hij kan, op het ogenblik, dat hij niet meer kan werken, aangewezen is op onderstand van derden. De zedelijke eisch, dat het loon den arbeider in staat stelle om te leven met zijn gezin, moge niet omgezet kunnen worden in een rechtsbepaling; waar het mogelijk is recht te vormen, dat de verwezenlijking van den zedelijke eisch bevordert, behoort dit niet nagelaten te worden, wil men de juiste verhouding tussen zedelijkheid en recht handhaven. Elders in de toelichting werd nog verduidelijkt: 'Hetgeen boven gezegd is betreffende de verminderde bestaanszekerheid van de arbeider, geldt slechts voor hen, die in dienst zijn van werkgevers, wier doel is winst te maken. Slechts voor zover de hedendaagsche wijze van voortbrenging haar invloed doet gelden, valt een rechtsgrond voor wettelijke regeling aan te wijzen. Al hetgeen boven met betrekking tot dien rechtsgrond is aangevoerd, geldt slechts voor den werkgever en arbeider, die werken voor de openbare markt, waar de verhoudingen den invloed ondervinden der scherpe mededinging. In het ontwerp wordt dit uitgedrukt door de werking der wet te beperken tot de arbeiders in een onderneming'.

In het licht van deze beschouwingen is verklaarbaar, dat van het arbeidersbegrip in de zin van het ontwerp werden uitgezonderd zij, die in dienst waren van een publiekrechtelijk lichaam. Volgens de toelichting geschiedde dit, in navolging van het Burgerlijk Wetboek, welke bepalingen over de arbeidsovereenkomst op personen in dienst van een publiekrechtelijk lichaam niet van toepassing zijn. Hun dienstbetrekking is van andere aard dan die van arbeiders in dienst van bijzondere werkgevers. Zij behoren niet in lichamen, samengesteld uit werkgevers en werknemers'.

Deze laatste toevoeging moet worden gezien in het licht van de omstandigheid, dat het ontwerp-Ziekwet 1910 zeer nauw gekoppeld was aan het gelijktijdig ingediende ontwerp-Radenwet. Uit deze omstandigheid zal ook moeten worden verklaard, dat ingevolge artikel 16, lid 2, van het ontwerp-Ziekwet de personen, in dienst van een publiekrechtelijk lichaam, toch weer onder het ontwerp kwamen te vallen voor zover zij niet door de Kroon zouden worden uitgezonderd of te hunne aanzien een

regeling bij ziekte was of zou worden getroffen, door de Kroon vastgesteld of goedgekeurd. Zulks geschiedde volgens de toelichting, omdat er geen reden was bedoelde personen van de verplichte verzekering in het algemeen uit te sluiten. De uitzonderingsmogelijkheid was echter geschapen om te voorkomen, dat tal van ambtenaren onder de wet zouden vallen, voor wie een dergelijke regeling niet deugt.

Sedert de bezetting vallen alle personen, in dienst van een publiekrechtelijk lichaam, onder het arbeidersbegrip in de zin der Ziekwet. Niet verzekerd zijn echter degenen, die in dienst zijn van een publiekrechtelijk lichaam: 1. indien zij ambtenaar in de zin van artikel 1 der Ambtenarenwet 1929 zijn; 2. indien te hunnen aanzien een regeling bij ziekte is getroffen, die door de Kroon is vastgesteld of door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid is goedgekeurd.

In de Memorie van Toelichting, behorend bij het wetsontwerp, dat leidde tot de wet van 29 december 1934 (Stb. 724) wordt als motief voor eerstgenoemde uitzondering aangegeven, dat voor deze personen een behoorlijke voorziening omtrent de aanspraken in geval van ziekte door de bepaling van artikel 125 der Ambtenarenwet wordt verzekerd. Voor de categorie sub 2 vindt een toetsing van rechten plaats welke zij bij ziekte geldend kunnen maken<sup>147</sup>.

### De Kinderbijslagwet

Ofschoon vóór de invoering van de Kinderbijslagwet in 1939 in het vrije bedrijf incidenteel reeds kinderbijslagvoorzieningen voorkwamen, werd een meer algemene doorvoering van toekenning van kinderbijslagen vanuit het economisch-sociale leven bij de bestaande organisatie van loonvorming — welke voor het grootste deel der werknemers geen rekening hield met verschillen in de omvang der gezinnen — zonder meer toch niet verwacht. Onderlinge concurrentie weerhield vele werkgevers er van zelf terzake regelingen te treffen. Waar de Regering bedoelde doorvoering in het algemeen belang nochtans zeer wenselijk oordeelde, achtte zij een afdoende rechtsgrond aanwezig om terzake een wettelijke regeling te treffen<sup>148</sup>.

De Regering achtte het voor de hand te liggen, dat het tot ongewenste gevolgen zou leiden, indien de individuele werkgever werd belast met het geven van bijslagen aan de in zijn dienst zijnde arbeiders. Te verwachten zou dan immers zijn, dat in een aantal gevallen arbeiders met grote gezinnen moeilijker werk zouden vinden of bij inkrimping van personeel eerder voor ontslag in aanmerking zouden komen. Degenen, in wier belang de maatregel bedoeld was, zouden juist daardoor gedupeerd worden. Degenen, die in dienst zijn van publiekrechtelijke lichamen, zijn in principe niet van de toepasselijkheid der wet uitgezonderd. Zij worden evenwel niet als arbeider in de zin der wet beschouwd, indien voor hen een regeling inzake de toekenning van kinderbijslag is getroffen bij een andere wet of bij een door de Kroon, op voordracht of mede op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid vastgesteld besluit, of indien het betreft een regeling, door deze minister als bijzondere regeling erkend.

<sup>147</sup> Anders dan de bestaande regelingen voor ambtenaren kent de Ziekwet een loongrens. De geldelijke omstandigheden van degenen, die boven deze grens vallen, worden van dien aard geacht, dat zij maatschappelijk niet behoren tot de stand van personen, waarvoor de regeling der Ziekwet in het leven is geroepen (M. v. T. 1910, blz. 6). De arbeidswetgeving toch wordt gemaakt ten behoeve van hen, die arbeider zijn in economischen, niet wettelijke zin. De reden tot wettelijk ingrijpen vervalt, waar het inkomen van den arbeider een zeker bedrag overschrijdt' (M. v. T., blz. 10).

<sup>148</sup> Vgl. voor nadere motivering van de rechtsgrond § 2 van de M. v. T., gevoegd bij het ontwerp van 1939.

<sup>144</sup> Vgl. Bles: 'De wet op de arbeidsovereenkomst' Deel II, blz. 446.

<sup>145</sup> Vgl. Hst. II, § 4.

<sup>146</sup> Zitting 1909/1910-302.

Ingevolge de wet kan als een bijzondere regeling worden erkend een regeling inzake de toekenning van kinderbijslag, getroffen voor personen in dienst van een publiekrechtelijk lichaam, van de N.V. Nederlandse Spoorwegen of van een onderneming, waarbij de voorwaarden van uitkering van kinderbijslag publiekrechtelijk zijn geregeld. De erkenning kan door de minister worden ingetrokken, indien naar zijn oordeel de bijzondere regeling minder gunstig is dan de regeling, neergelegd in de Kinderbijslagwet. Hiertoe zou volgens de Memorie van Toelichting tot de wet van 18 september 1946 (Stb. J 257) o.a. aanleiding kunnen bestaan, indien na een tot stand gekomen wetswijziging de wettelijke regeling gunstiger zou zijn geworden dan een bestaande bijzondere regeling en het betrokken publiekrechtelijk lichaam nalatig zou blijven de bijzondere regeling aan te passen.

Ofschoon in het belang van de zoozeer gewenschte eenheid in de sociale verzekeringswetten<sup>149</sup> er naar gestreefd is in de Kinderbijslagwet onder meer ook het begrip arbeider in de zin der wet zoveel mogelijk te doen aansluiten aan dat der Ziekwet, zijn in eerstgenoemde wet niet, gelijk wel in de Ziekwet, de ambtenaren in de zin der Ambtenarenwet van de toepasselijkheid der wet uitgezonderd. Artikel 125 der Ambtenarenwet houdt immers voor de publiekrechtelijke lichamen niet met zoveel woorden de verplichting in tot het vaststellen van een kindertoelagering, zodat, indien ten aanzien van de kring der verzekerden de Ziekwet zonder meer was gevolgd, de toekenning van kinderbijslag of kindertoelage voor alle provinciale-, gemeentelijke- en waterschapsambtenaren niet geheel verzekerd zou zijn geweest<sup>150</sup>.

#### De Werkloosheidswet

Indien men de geschiedenis van de werkloosheidsverzekering in Nederland nagaat, blijkt, dat de werkloosheid, tegen de geldelijke gevolgen waarvan deze verzekering behoorde te voorzien, steeds voornamelijk als een economisch verschijnsel is gezien, als uitvloeisel van het winststreven van de onderneming inherent aan het productieproces.

Reeds de Staatscommissie over de werkloosheid<sup>151</sup>, was blijkens haar eindverslag van 1914 (blz. VIII) van mening, dat zij in het licht van haar taak om na te gaan, welke plicht de Regering ten opzichte der werkloosheid kan vervullen' vooral de economische aard van het verschijnsel der werkloosheid zo duidelijk mogelijk in het licht diende te stellen. I. G. Keesing kwam in 1931 in zijn preadvies omtrent de grondslagen van de komende wettelijke regeling der werkloosheidsverzekering in Nederland<sup>152</sup> onder meer tot deze conclusie, dat, de tengevolge van het huidige productie- en distributiestelsel werkloos gewordenen' niet langer als be-weldadigde bedelaars (quémandeurs) behandeld wensten te worden, doch zich schuldeisers (créanciers) gevoelden der gemeenschap, die als beschermster van dat stelsel optrad. Mr. M. G. Levenbach had het recht op uitkering in geval van onvrijwillige werkloosheid enige jaren tevoren reeds aldus geconstrueerd, dat het risico van onvrijwillige werkloosheid aan de huidige productie- ordening inherent is, dat de mogelijkheid om op andere wijze zijn levensonderhoud te verwerven door dit productieproces wordt uitgesloten en dat dus de gemeenschap, die deze ordening handhaaft en er de lusten van geniet, ook de lasten er van moet dragen. Gelijk de Ongevallenwet het denkbeeld van het risico aanvaardt, met dien verstande, dat degene, die de voordelen van de onderneming plukt, ook de lasten

daarvan moet dragen, zo dient het bedrijfsleven als totaliteit, dat het risico van de werkloosheid met zich brengt, die ook te dragen<sup>153</sup>. En waar in de toelichting op het Voorontwerp van 1938 als motivering om ook de werkgevers in de verplichte verzekering in te schakelen, staat aangegeven dat beoogd werd een wettelijke regeling te maken, tegen de geldelijke gevolgen van die werkloosheid, die voor een goeden gang van zaken in het bedrijfsleven nodig is ofwel uit den bouw van het bedrijfsleven resulteert, met andere woorden tegen de geldelijke gevolgen van wat men normale werkloosheid moet noemen, daar wordt in de Memorie van Toelichting tot de huidige wet vermeld: 'Uit overwegingen van solidariteit en om het draagvlak der verzekering te verbreden, is het wenselijk, dat alle werkenden, zowel goede als minder goede risico's, tot de verzekering bijdragen. Legt men in verband hiermede een verplichting tot verzekering op, dan brengt dit bovendien het voordeel mede, dat ook van de werkgevers, in tegenstelling tot vroeger, een bijdrage in de kosten kan worden gevorderd. De belangen der werkgevers en die van het bedrijf als zodanig zijn trouwens bij deze verzekering ten nauwste betrokken. Een goede verzekering tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid draagt bij tot stabiliteit in de arbeidsverhoudingen. Daarnaast zal echter moeten worden bedacht, dat het vaak van de bedrijfspolitiek der werkgevers zal afhangen, of werkloosheid in meerdere of mindere mate gaat optreden en hierin is dan ook mede een reden gelegen om aan de werkgevers eveneens een verplichting tot betaling van een bijdrage op te leggen'.

De plaats van het overheidspersoneel in een algemene werkloosheidsvoorziening heeft men in het algemeen steeds als een bijzondere gezien. Reeds onder de werking van het Werkloosheidsbesluit 1917 kwamen werklozenkassen voor overheidspersoneel niet voor, zulks ofschoon de organisaties, waarin dit personeel was georganiseerd, konden worden aangemerkt als verenigingen in de zin van dat besluit en dus ook voor subsidiëring door Rijk en gemeenten in aanmerking konden komen. Vóór de totstandkoming van dit besluit was reeds verdedigd<sup>154</sup> dat een komende werkloosheidsverzekering zich slechts diende uit te strekken tot hen, die gevaar liepen door gebrek aan werk werkloos te worden en dan niet in staat zouden zijn zichzelf en de hunnen te onderhouden. Beroep op solidariteitsgevoel werd afgewezen, omdat hier niet voor allen gelijke belangen aanwezig waren. Buiten de verzekering zouden dan ook kunnen vallen verschillende ambtenaren en beamtten, wier dienstbetrekking onafgebroken voortduurde. Daartoe moesten onder meer worden gerekend de werklieden in vaste dienst van staat, provincies, gemeenten en waterschappen; voorts zij, die verbonden waren aan spoorweg- en tramondernemingen, waarvan het voortbestaan verzekerd werd geacht door het belang, dat zij vertegenwoordigen. Niet het antwoord op de vraag, of betrokkenen reeds voor zichzelf zorgen of dat voor hen gezorgd werd, doch de mindere of meerdere kans om werkloos te worden werd aldus voor de kring der verzekerden beslissend geacht.

Werkloosheidsverzekering voor overheidspersoneel werd eveneens uitdrukkelijk ont-raden door een in 1927 ingestelde Ministeriële Commissie<sup>155</sup>, welke in haar rapport

<sup>153</sup> Vgl. voor een nadere uitwerking van deze rechtsgrond: Mr. M. G. Levenbach: 'De rechtsgrond van werkloosheidszorg', W.P.N.R. nr. 3072, d.d. 10 nov. 1928 (ook opgenomen in diens *Bundel 'Arbeidsrecht' 1951*, blz. 1 e.v.).

<sup>154</sup> J. van de Hoek: 'Verzekering tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid', proefschrift Leiden 1905, blz. 158.

<sup>155</sup> Ingesteld door de Minister van Arbeid, Handel en Nijverheid bij besluit van 22-12-1927. Het rapport der commissie is gedateerd 29-10-1928 en gepubliceerd in het 'Verslag van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling over het jaar 1928', p. 85 (Uitg. Alg. Landsdrukkerij 1930).

<sup>149</sup> Zitting 1938/1939-250, M. v. A., blz. 11.

<sup>150</sup> Vgl. de Gaay Fortman en van de Ven: 'Kinderbijslagwet', 1941, ad art. 5 der wet.

<sup>151</sup> De zgn. Staatscie-Treub, ingesteld bij K.B. van 30 juli 1909, no. 42.

<sup>152</sup> Opgenomen in het Tijdschrift van de Ned. Werkloosheidsraad, 1931, blz. 291 v.



voorstelde, dat de overheidsorganen in het algemeen reeds regelingen hadden getroffen, waardoor aan personen, die de overheidsdienst anders dan op eigen verzoek verlieten, bij enigszins langer dienstverband uitkeringen in de vorm van wachtgeld e.d. worden gegeven. Doch ook voor het overheidspersoneel, dat buiten die regelingen viel — met name de arbeidscontractanten — beval de commissie in grote meerderheid eigen uitkeringsregelingen in plaats van oprichting van werklozenkassen aan.

Het in 1938 aan de Hoge Raad van Arbeid om advies voorgelegde Voorontwerp-Werkloosheidswet merkte in navolging van de toen geldende Ziektewet onder meer niet als arbeider in de zin der wet aan hem, die ambtenaar is in de zin der Ambtenarenwet 1929. De Raad kon zich hiermede verenigen, voor zover deze uit andere hoofde recht had op uitkering bij werkloosheid.

Ook voor de toepassing van de huidige Werkloosheidswet worden de ambtenaren in de zin der Ambtenarenwet niet als werknemer beschouwd, blijkens de toelichting, omdat voor hen op grond van laatstgenoemde wet bijzondere wachtgeldregelingen in het leven zijn geroepen, welke in het algemeen belangrijker gunstiger zijn dan de regeling van de Werkloosheidswet. Met de omstandigheid, dat sommige ambtenaren in geval van ontslag geen aanspraak op wachtgeld konden doen gelden, terwijl zij, indien zij in de verzekering werden opgenomen, in het algemeen wel een uitkering zouden ontvangen, kon naar de mening van de ondertekenaars der toelichting bezwaarlijk rekening worden gehouden. Men zal een groep als de hier bedoelde in haar geheel moeten opnemen of in haar geheel moeten uitsluiten. De bijzondere wachtgeldregelingen voor ambtenaren berusten trouwens ten dele op geheel andere grondslagen en bevatten ten dele geheel andere bepalingen en het kan niet de bedoeling zijn, door middel van de thans voorgestelde algemene regeling, de minder gunstige gevolgen hiervan voor de betrokkenen weg te nemen, nog afgezien van de praktische moeilijkheden, die hieraan in vele gevallen verbonden zouden zijn.<sup>156</sup> De Staten-Generaal bevestigden, dat haars inziens de bijzondere aard van het dienstverband van het overheidspersoneel een eigen wachtgeldregeling voor dit personeel rechtvaardigde. Aan de aandrang, door de Eerste Kamer bij deze gelegenheid uitgeoefend, om de Uitkeringsregeling voor Rijkspersoneel zodanig te wijzigen, dat ook tijdelijke ambtenaren met minder dan drie dienstjaren bij onvrijwillig ontslag voor een uitkering in aanmerking zouden komen, is inmiddels tegemoetgekomen.

Behalve de ambtenaren in de zin der Ambtenarenwet worden voor de toepassing der Werkloosheidswet eveneens niet als werknemers beschouwd zij, die bij het bijzonder onderwijs werkzaam zijn en wier rechtspositie, wat de aanspraak op wachtgeld krachtens een bijzondere wachtgeldregeling betreft, niet minder gunstig is dan die van een ambtenaar in de zin der Ambtenarenwet, werkzaam in een overeenkomstige betrekking bij het openbaar onderwijs; voorts zij, die behoren tot een groep van personen, voor welke de voorwaarden van uitkering in geval van onvrijwillige werkloosheid publiekrechtelijk zijn geregeld en die niet behoren tot een van beide zojuist bedoelde groepen, mits de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft verklaard dat de getroffen regeling voor de eerst bedoelde groep niet minder gunstig is dan de regeling der Werkloosheidswet.

Reeds bij de voorbereiding der wet werd van meer dan één zijde het standpunt ingenomen, dat ook de arbeidscontractanten buiten de wet dienden te vallen. Daarbij werd er op gewezen, dat de aard van de overheidsbediening, waardoor bijvoorbeeld staking is uitgesloten, en onder meer het feit, dat de geldelijke arbeidsvergoeding

en bijvoorbeeld de medezeggenschap voor het overheidspersoneel vrijwel nimmer die van de arbeiders in het vrije bedrijf zullen kunnen evennaren, er toe noopten de overige arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld de zogenaamde sociale voorzieningen en de ontslagregeling, voor het overheidspersoneel zeker gunstiger te maken. In verband met de vaak sterk uiteenlopende verhoudingen tussen beiden moest het ongewenst worden geacht in regelingen, passend voor arbeiders in het vrije bedrijf, zonder meer ook het overheidspersoneel te betrekken. Een uitzonderingspositie voor dit personeel zou trouwens ook slechts een voortzetting betekenen van de tot dan gevolgde gedraglijn, waarbij aan het overheidspersoneel op het gebied van de sociale voorzieningen steeds een eigen overeenkomstige regeling werd toegestaan. Gelijke behandeling van ambtenaren en arbeidscontractanten ten aanzien van de Werkloosheidswet werd ook daarom juist geacht, omdat, doordat de Pensioenwet voortaan ook op arbeidscontractanten van toepassing zou zijn en door de inmiddels tot stand gekomen Uitkeringsregeling, de rechtspositie van de arbeidscontractanten in belangrijke mate was aangepast aan die der ambtenaren.

Ook bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer stelden vele leden zich op het standpunt, dat het onjuist zou zijn, dat overheidspersoneel onder de wet zou vallen. De Overheid moet voor haar arbeiders zelfstandig een regeling ontwerpen, gegeven het eigen karakter en de eigen aard van de dienstbetrekking tussen de Overheid en haar personeel.<sup>157</sup>

De uitzonderingsmogelijkheid voor arbeidscontractanten is in de bovenomschreven vorm in de wet gehandhaafd, omdat er ten tijde van de totstandkoming der wet nog niet voor alle contractanten eigen bepalingen bestonden, welke niet minder gunstig waren dan die van het wetsontwerp. Alleen zij zouden zonder meer buiten de regeling der wet moeten blijven, die daadwerkelijk van bestaande wachtgeldregelingen konden profiteren.

## HOOFDSTUK V. SLOTBESCHOUWINGEN

Onder verwijzing naar hetgeen terzake reeds is opgemerkt in het eerste hoofdstuk van dit deel meent de Staatscommissie haar historisch onderzoek tot vorenstaande beschouwingen te mogen beperken. Zij is van oordeel, dat hiermede een voldoende basis is gelegd om zich vanuit een juist historisch inzicht te kunnen zetten aan de uitvoering van het verdere deel van haar opdracht. Alvorens daartoe over te gaan wil de commissie evenwel trachten het resultaat van haar onderzoek in een aantal conclusie vast te leggen.

### 1. Nagenoeg algemeen werd de ambtenaarsverhouding gekenmerkt als zijnde van publiekrechtelijke aard

Zonder daarmede te willen treden in de wetenschappelijke discussie over de al dan niet juistheid van de onderscheiding tussen privaatrecht en publiekrecht, noch in de strijd om het juiste criterium van deze onderscheiding, gebruikt de Staatscommissie de term 'publiekrechtelijk' in deze eerste conclusie nochtans, omdat hij toch vrij algemeen werd gebruikt om een complex van kenmerken en daaraan inherente waardeningen aan te geven, hetwelk men steeds in de ambtenaarsverhouding aanwezig zag en hetwelk daaraan haar eigenaardig karakter verleende.

Aanvankelijk ging het bij die verhouding in de Rijksdienst om de verhouding tussen de ambtenaar en de Koning als hoogste gezagsdrager; later, toen het meer onpersoonlijk

staatsbegrip tot ontwikkeling kwam, werd het accent in dezelfde dienstverhouding verschoven naar de hiërarchische ordening van de openbare dienst, waarin de ambtenaar krachtens zijn aanstelling werd opgenomen.

De Overheid werd geacht tot de ambtenaar te staan in een gezagsverhouding. De ambtenaar is ondergeschikt, zijn superieuren hebben „machtsbevoegdheid” over hem. Overheid en ambtenaar staan niet als gelijke partijen tegenover elkaar, doch tussen beiden bestaat een verhouding van ongelijkheid. De ambtenaar stelt zich vrijwillig geheel ten dienste van de Overheid, hij is gebonden tot een generieke verbintenis en bevestigt zulks door een eed of belofte van trouw en gehoorzaamheid.

Voorts zag men in de ambtenaarsverhouding bevestigd het verband tussen enerzijds de taak van de ambtenaar en anderzijds de aan het staatsdoel ontleende taak van de Overheid. Ambtenaar is degene, die in zijn dienstverhouding betrokken is bij de uitoefening van het overheidsgezag in de Staat, bij de voorbereiding en tenuitvoerlegging van bestuursdaden, kortom bij de uitvoering van de overheidsstaak.

In verband met de bijzondere betekenis van deze overheidsstaak voor het algemeen welzijn werden daarom aan de individuele ambtenaar hoge eisen gesteld van geschiktheid, onpartijdigheid en onkreukbaarheid, terwijl anderzijds door een en ander de stand der ambtenaren zich ontwikkelde met zijn eigen beroepscode.

In verband zowel met de bijzondere betekenis van de overheidsstaak voor het algemeen welzijn als met de typische gezagsverhouding, waarin de ambtenaar tot de Overheid staat, werd voorts het recht tot staken aan de ambtenaren ontzegd. De ambtenaar is immers gehoorzaamheid verschuldigd op basis van het bestaande recht. De stakende ambtenaar pleegt niet slechts insubordinatie tegen de Overheid als zodanig, hij raakt ook de Overheid in haar existentie.

De Overheid werd tegenover dit alles verplicht geacht de ambtenaar te onderhouden en in haar eigen belang en in het belang van de ambtenaar. Vooral sinds in de overheidsdienst wordt aangetroffen de ambtenaar, die met zijn arbeidskracht ook (nagenoeg) zijn enige bron van inkomen prijs gaf, komt deze onderhoudsgedachte naar voren.

Op de aldus te regelen rechtspositie kan de ambtenaar echter geen beslissende invloed doen gelden; wel werd hem in latere tijd via zijn organisatie een adviserende bevoegdheid toegekend, teneinde de Overheid de behoeften van de dienst en van de ambtenaren te doen kennen.

Werd de door deze beginselen beheerste rechtsverhouding tussen Overheid en ambtenaar aangeduid als publiekrechtelijk ter onderscheiding van de door het gemene recht beheerste dienstbetrekking, daarnaast kan nog op een ander punt van onderscheid worden gewezen, waar het geldt de omstandigheid, dat ook de inhoud van de dienstverhouding tussen particulieren geleidelijk meer en meer bij of krachtens door de Rijkswetgever vastgestelde regelen werd bepaald. Bij dit laatste immers trad het regelend gezag op als staande buiten de rechtsbetrekking zelf, als Overheid in haar wetgevende functie. Bij de regeling van de rechtstoestand der ambtenaren echter gold het een rechtsverhouding, waarin de Overheid zelf ten nauwste was betrokken. Het bijzondere van deze omstandigheid spreekt vooral, waar bij algemene maatregel van bestuur de Kroon als het hoogste uitvoerend gezag regelend optrad, het spreekt in mindere mate, waar organen van lagere publiekrechtelijke lichamen krachtens door de Rijkswetgever verleende bevoegdheden en later mede ter uitvoering van een opgelegde verplichting tot regelen hetzelfde deden.

2. Ondanks verschillen in benaming, voornamelijk steunend op sociologische waar-deringen, zijn in het ambtenarencorps geen fundamentele onderscheidingen gemaakt. Het doel, waarvoor de Overheid personen in haar dienst nam, werd in het algemeen beslissend geacht voor de vraag, of deze personen tot haar al dan niet in een publiekrechtelijke verhouding moesten komen te staan. In de eerste helft van het behandelde tijdvak speelde deze vraag geen rol van betekenis; daarna werd de civielrechtelijke arbeidsovereenkomst in de overheidsdienst een meer regelmatig verschijnsel. Zij werd echter vrij algemeen geacht in de overheidsdienst slechts in beperkte mate aanvaardbaar te zijn; de ambtenaarsverhouding bleef men als de normale figuur zien. Fundamentele onderscheidingen bleken bij herhaling in het eigenlijke ambtenarencorps niet te maken te zijn.

3. Regeling van de rechtspositie der ambtenaren werd beschouwd als een interne administratieve aangelegenheid

Aldus kan worden gekarakteriseerd, op welke wijze in beginsel ambtenarenzaken werden behandeld. Aanvankelijk geschiedde dit, bij een beperkte omvang van de openbare dienst, vanuit een zeer persoonlijk geaccentueerde zorg van de Koning voor het welzijn, ook het individuele welzijn, van zijn ambtenaren. Later breidde het aantal en de omvang der administratieve diensten zich uit. 's Konings zorg voor de ambtenaren kreeg daardoor een meer algemeen karakter en kwam tot uitdrukking in algemene richtlijnen voor de administratieve organen. Golden deze richtlijnen aanvankelijk nog de aan de Koning voor te leggen concept-besluiten, later werd de beslissingsbevoegdheid met inachtneming van deze richtlijnen gedeeltelijk naar lagere organen, ministers en hoofden van dienst, verlegd.

Instructies en reglementen werden de normale administratieve voorschriften tot bepaling van de wijze, waarop de ambtenaar zijn functie moest vervullen: zij bepaalden zijn verplichtingen. Gewoonten en richtlijnen, de laatsten al dan niet vastgelegd in wet of algemene maatregel van bestuur, bepaalden zijn aanspraken. Doch ook indien bij wet of algemene maatregel van bestuur voorschriften werden gegeven omtrent toekenning van aanspraken op een wijze, welke men thans inperatief zou noemen, dan nog waren dit — als gevolg van de jurisprudentie van de burgerlijke rechter omtrent zijn competentie, waardoor hij zich van de beoordeling van bestuursdaden onthield — in werkelijkheid slechts richtlijnen voor de in hiërarchisch verband opgebouw administratie. Zelfs bij de regeling van de rechtspraak in ambtenarenzaken in de Ambtenarenwet 1929 is aan de administratie op gronden, ontleend aan de theorie van het „freies Ermessen” en aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de administratieve organen, het laatste woord gelaten.

4. Bij de bepaling van de inhoud van de rechtspositie der ambtenaren vormde het objectieve doel der dienstverhouding een voornaam richtsnoer; ook het welzijn der ambtenaren was dienstbelang.

Het belang van de openbare dienst, op behartiging waarvan het objectieve doel der ambtenaarsverhouding gericht is, vormde de algemene achtergrond, waartegen men gewoon was de positie van de ambtenaar te beschouwen.

Waar de Overheid steeds primair verantwoordelijkheid draagt voor de goede functionering van de openbare diensten en het bestaan van een ambtenarencorps in wezen gebouwd is op de noodzakelijkheid van een goede functionering van deze diensten, werd het ook als een primaire verplichting van de Overheid gezien om het allen, die zich voor de openbare dienst beschikbaar stelden, mogelijk te maken hun functie zo goed mogelijk te vervullen. Staatsbelang en Staatsplicht waren nauw met elkaar verweven; het welzijn der ambtenaren was dienstbelang.



Aldus had de Overheid allereerst bestaanszekerheid te verschaffen aan haar ambtenaren, ook als deze tijdelijk of blijvend niet of niet meer in staat waren hun ambt waar te nemen. De onderhoudsrente-theorie moge door de Overheid niet uitdrukkelijk zijn aanvaard noch in al haar consequenties zijn gevolgd, die bij verlof, ziekte, ontslag wegens reorganisatie, lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid of ouderdom toegekende financiële voordelen kunnen — wanneer men in aanmerking neemt de tijd, waarin deze aanspraken reeds bestonden — moeilijk anders worden verklaard dan vanuit een verzorgingsgedachte, welke geruggesteund werd door de in de literatuur ontwikkelde theorie der onderhoudsrente.

Het dienstbelang bleek bij herhaling argument of mede-argument, waar het ging om vestiging of verdediging van financiële aanspraken van de ambtenaar. Ook in gevallen, dat deze gedachte onuitgesproken bleef en dat men een 'te nemen maatregel of uit te vaardigen richtlijnen niet met zoveel woorden daarop deed steunen, werd zij verondersteld algemeen bekend en erkend te zijn. Zelfs waar men in concreto niet de doelmatigheid, doch de billijkheid of redelijkheid primair als argument hanteerde, ziet men voortdurend toch het dienst- of staatsbelang als leidend of begrenzend beginsel op de achtergrond.

Doch ook buiten het financiële vlak ziet men de rechtspositieregelingen gedragen door overwegingen van staatsbelang. Bescherming van de ambtenaren tegen willekeurige ontslag wordt in het belang van de Staat geacht, omdat de mogelijkheid van willekeurige bij ontslag afbreuk doet aan de zelfstandigheid, onafhankelijkheid en objectiviteit van de ambtenaren bij de uitvoering van hun taak; omdat het algemeen belang vordert, dat ongeschikte ambtenaren gemakkelijk kunnen worden ontslagen, moet het ontslag met waarborgen worden omringd; het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren wordt verdedigd in het belang van de Overheid.

#### 5. Ook het sociale motief vormde een leidend beginsel bij de bepaling van de aanspraken van de ambtenaren.

Kwam in de vorige conclusie het sociale motief naar voren min of meer ondergeschikt aan het dienst- of Staatsbelang, daarnaast had dit motief ook een zelfstandige functie bij de bepaling van de aanspraken der ambtenaren, in zoverre het vaak de uitdrukking vormde van een streven om ten aanzien van de ambtenaren alles in acht te nemen, wat de redelijkheid en billijkheid met zich brachten.

Waren het aanvankelijk overwegingen, waardoor een goede vorst zich liet leiden tegenover zijn dienaren, later wordt onomwonden gesproken van de morele verplichtingen van de Staat als werkgever, van een eis van rechtvaardigheid. Van de Staat werd zelfs verwacht, dat hij meer nog dan een andere werkgever zich bewust was van zijn morele verplichtingen, omdat hij aan anderen het voorbeeld had te geven en aldus had te helpen de rechtsovertuiging te vormen.

#### 6. Naast het dienstbelang en het sociale motief als algemene maatstaven oefenden andere factoren een meer bijzondere invloed uit op de inhoud van de rechtspositie der ambtenaren

Als een zodanige factor kan worden genoemd, dat de Overheid aan de ambtenaar bijzondere eisen stelt ten aanzien van opleiding, ontwikkeling en houding. Men ziet deze omstandigheid vooral een rol spelen ter verdediging van de bescherming van de ambtenaren tegen willekeurige ontslag, ter verdediging van zijn aanspraken op wachtgeld en bij de invoering van het strafrechtelijk stakingsverbod. Voorts had de wijze, waarop bestuurlijke verantwoordelijkheden staatsrechtelijk waren verdeeld, mede gevolgen voor de rechtspositie van de ambtenaren. In het scheppen

van wettelijke waarborgen terzake van ontslag van burgerambtenaren zag men een ongewenste inkorting van de macht des Konings; aan een commissie van overleg kon geen medebeslissende bevoegdheid worden verleend, gegeven de verantwoordelijkheid van de organen van het uitvoerend gezag; om dezelfde reden werd niet toegestaan, dat de ambtenarenrechter in zijn uitspraak zou kunnen vaststellen, wat als recht zal gelden.

Ook in de omstandigheid, dat een economisch motief in de Staatsdienst meermalen onvoldoende drijfveer bleek te zijn om wenselijk geachte bezuinigingen door te voeren, ziet men soms een argument of mede-argument gelegen tot het treffen van bepaalde maatregelen. Men ging er toe over salarisschalen gedeeltematig over elkaar te doen heenlopen, om aldus het euvel te keren, dat bevorderingen in rang worden toegekend met geen ander doel dan om een hogere beloning mogelijk te maken. De invoering van een wachtgeldregeling ziet men mede verdedigd om daarmede de nodige ontslagen in de praktijk doorgang te kunnen doen vinden. Afschaffing der pensioenen achtte men ook daarom ongewenst, omdat dit er toe zou leiden dat men ambtenaren langer dan in het algemeen belang wenselijk was in dienst zou houden.

#### 7. De ontwikkeling van de rechtsstaatsgedachte deed het volle licht vallen op het onbevredigende van de situatie, dat een gewaarborgde rechtspositie voor de ambtenaren ontbrak

Gelijk bleek, had de administratie praktisch volledige vrijheid van handelen ten aanzien van de ambtenaren; slechts in uitzonderingsgevallen kon de ambtenaar een rechtelijke uitspraak verkrijgen tot realisering van rechtmatige aanspraken.

In de rechtsstaatsgedachte werd echter principieel aanvaard dat ook de Overheid en haar organen gebonden dienen te zijn aan rechtsnormen en dat de bestuursnormen door een onafhankelijke administratieve rechtspraak beschermd dienen te worden tegen aantasting van de hen bij of krachtens wettelijk voorschrift verleende aanspraken. Het vertrouwd geraken met deze gedachte en daarnaast het signaleren van onheuse bejegeningen van ambtenaren heeft de aandacht erop gevestigd, dat de wetgever in dit opzicht ook een taak had ten aanzien van de ambtenaarsverhouding.

#### 8. Eveneens werd het gewenst geoordeeld door het scheppen van een ambtelijke rechtspositie de ambtenaar in staat te stellen zo objectief mogelijk zijn ambt te vervullen.

De toestand van afhankelijkheid van de ambtenaar in zijn ambtelijk bestaan van boven hem gestelden hield het gevaar in, dat hij vooral bij de voorbereiding van bestuursdaden niet voldoende objectief te werk zou gaan, maar teveel zou trachten zijn chefs wegevallig te zijn. Dit gevaar werd gesignaleerd en vormde sedertdien een argument te meer om te komen tot een wettelijke regeling van de rechtspositie van de ambtenaar. Men achtte daarmede rechtstreeks het openbaar belang en het welzijn van de burgers gemeoid.

Was deze gedachte reeds in 1848 door Bachiene uitgesproken, Krabbe vestigde er andermaal de aandacht op in verband met de ontwikkeling van de parlementaire Regeringsvorm. Zodra immers, hetgeen Krabbe in 1883 verwachtte, de tegenstellingen tussen de politieke partijen zich zo scherp zullen gaan aftekenen, dat zij ook in de administratie voelbaar zullen worden, zal daardoor de behoefte op de voorgrond treden waarborgen te scheppen tegen partijdige uitvoering van de staatszaak. Dan moet de Staat zich zelfstandig maken tegenover de maatschappij, waar het gaat om de uitvoering der wetten en dit kan de Staat slechts door de vorming van een ambtenaren-corps, hetwelk uitsluitend in de behartiging van de staatsbelangen zijn beroep en

inkomsten vindt en waarvan de zelfstandigheid wordt gewaarborgd door een wettelijke bescherming van het beroep.

9. **De ontwikkeling van het ambtenarencorps tot een maatschappelijke beroepsstand heeft de sociale noodzakelijkheid ener wettelijke regeling tot erkenning gebracht**

Uitbreiding van de staatstaak en dienstengevolge uitbreiding van de openbare diensten leidden er toe, dat ook het aantal ambtenaren aanzienlijk toenam. Dit ambtenarencorps was thans hoofdzakelijk samengesteld uit personen, die bij wijze van beroep de ambtelijke carrière hadden gekozen om aldus te voorzien in de levensbehoeften van zichzelf en van hun gezinnen. Het verschijnsel dat iemand zich voor een ambt beschikbaar stelde om deszelfs willen alsmede om het aanzien hetwelk dit verschafte werd zeldzamer. Het gevolg hiervan is geweest, dat het ontbreken van een rechtspositie in de volledige betekenis van het woord, dat de totale afhankelijkheid van de ambtenaren in zulk een voor hen belangrijke aanlegenschap als het levensonderhoud ook als een sociaal niet verantwoord toestand werd ervaren. Dit aspect accentueerde niet alleen de wenselijkheid, maar ook de noodzakelijkheid van een wettelijke regeling, zodanig, dat de ambtenaar zo nodig ook rechtsbescherming zou kunnen vinden bij een onafhankelijke rechter.

10. **De Ambtenarenwet 1929 bracht de gewaarborgde rechtspositie-regeling**

De Ambtenarenwet 1929 heeft vooral deze betekenis gehad, dat zij voor de ambtenaren het beginsel introduceerde, dat hun rechtspositie zal worden beheerst door objectieve ook de Overheid bindende normen, welke afdwingbaar zijn voor een onafhankelijke rechter.

De uitvoeringsvoorschriften, bevattende het materiële ambtenarenrecht, hielden deels een uitbreiding, deels een bevestiging in van hetgeen in de staatsdienst historisch door instructies en reglementen, door gewoonten en richtlijnen was gegroeid.

11. **De vraag, of de verhouding, waarin de ambtenaren tot de Overheid staan, al dan niet een bijzondere rechtspositieregeling voor de ambtenaren rechtvaardigt, werd in haar algemeenheid als strijdpunt niet aangetroffen**

De Staatscommissie heeft niet de indruk gekregen, dat Regering en Staten-Generaal in de behandelde periode steeds bewust partij hebben gekozen voor of tegen het standpunt, dat de ambtenaren in een bijzondere, van die der particuliere werknemers wel onderscheiden, verhouding en rechtspositie staan.

Het beleid in ambtenarenzaken werd veeleer in hoofdzaak telkens beheerst door overwegingen van praktische aard, ook waar het ging om de bepaling van de positie van de ambtenaren ten opzichte van de wet op het arbeidscontract en van de sociale verzekeringswetten. Slechts bij uitzondering, zoals bijvoorbeeld bij de invoering van het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren, werd de aard van de ambtenaarsverhouding bewust aan de orde gesteld.

## TWEDE DEEL

# IS EEN BIJZONDERE REGLEMENTERING VAN DE RECHTSPOSITIE DER AMBTENAREN NOG STEEDS GEMOTIVEERD?

## HOOFDSTUK I

### ZIJN ER REDENEN, WELKE MOTIVEREN, DAT DE AMBTELIJKE RECHTSPOSITIE IN HET ALGEMEEN OP BIJZONDERE WIJZE WORDT GERELEMENTEERD?

#### § 1. **Het ambtenaarsbegrip als taakbegrenzing voor de commissie**

Bij de beantwoording van de in dit hoofdstuk te behandelen vraag heeft de commissie zich in het bijzonder geconfronteerd gezien met een uitermate grote differentiatie in de opbouw van het ambtelijk apparaat. Een onderzoek naar de vraag, of de rechtspositie van alle verschillende categorieën van ambtenaren beheerst dient te worden door één algemeen beginsel, vereist noodzakelijkerwijs, dat men zich rekenschap geeft van de aard van mogelijke onderscheidingen. Daarmede toch wordt implicite beslist over de bestaansbaarheid van algemeen werkende beginselen.

De commissie heeft getracht zich een inzicht te verschaffen in de gevarieerde opbouw van de overheidsdiensten, daarbij met name de ambtenaren, werkzaam bij die diensten, in categorieën onderscheidend. Op deze wijze verkreeg de commissie tevens een overzicht van de omvang van haar werkzaamheden en van de strekking harer conclusies. De commissie heeft aan deze werkmethode bepaaldelijk de voorkeur gegeven boven die, welke zou zijn uitgegaan van een abstract geformuleerd ambtenaarsbegrip. Uitgangspunt van de commissie is geweest het werkzaam zijn in dienst van enig publiekrechtelijk lichaam, hetgeen hierna kortheidshalve wordt aangeduid als **overheidsdienst**. Verschillende criteria zijn mogelijk om te komen tot een indeling in categorieën van hen, die in overheidsdienst werkzaam zijn, terwijl van enige paralleliteit in de op deze criteria gebouwde indelingen geen sprake is.

De commissie heeft de volgende criteria onderscheiden en ten grondslag gelegd aan haar overwegingen omtrent de in dit hoofdstuk aan de orde zijnde vraag:

- A. het openbaar of publiekrechtelijk lichaam, in dienst waarvan de ambtenaar werkzaam is;
- B. de aard van de aan de ambtenaar opgedragen werkzaamheden;
- C. de juridische aard van het dienstverband.

*ad A.* Het hier genoemde criterium leidt allereerst tot de reeds van ouds bekende onderscheiding in ambtenaren van Rijk, provincie, gemeente, waterschappen, veen-schappen en veenpolders. Het moge waar zijn, dat in het systeem van het Nederlandse ambtenarenrecht een gedecentraliseerd systeem van vaststelling van rechtspositieregelen is aanvaard en dat tengevolge van de autonome wijze van regelen op onderdelen een zekere divergentie van voorzieningen optreedt en naar algemeen gevoelen binnen bepaalde grenzen ook wel toelaatbaar wordt geacht, toch levert deze onderscheiding uit een algemeen oogpunt van de ambtenaarsverhouding geen gronden voor een eveneens algemene en voor de rechtspositie van principieel betekenis zijnde indeling in categorieën. In al deze gevallen is aanwezig een rechtsband met een staatsrechtelijk bepaald lichaam, is sprake van een bij of krachtens wet ingesteld overheidsambt en is de regeling van de rechtspositie ook deel van de publiekrechtelijke regeling van een openbaar ambt.

Het vorenstaande geldt ongeacht de administratieve organisatievormen, waarbinnen de



werkzaamheden worden verricht, zoals deze nader kunnen worden onderscheiden binnen het geheel van het ambtelijk apparaat van de Overheid. Met name maakt het in dit opzicht geen verschil of het betreft een ambtenaar, werkzaam op een der afdelingen van een ministerieel departement, of werkzaam bij een daaronder ressorterende dienst, bedrijf of instelling, terwijl daarmede overeenstemmende onderscheidingen bij de lagere openbare lichamen even zeer in dezen irrelevant zijn.

De commissie is voorts van oordeel, dat evenbedoelde primaire kenmerken van overheidsdienst en derhalve van ambtenaarschap eveneens aanwezig zijn in de gevallen, waarin de wetgever binnen het geheel van de staatsorganisatie andere lichamen en nieuwe organisatievormen tot ontwikkeling bracht. Daarbij valt te denken aan de Kamers van Koophandel en Fabrieken en de Sociale Verzekeringsbank, maar ook aan de nieuwe, rechtspersoonlijkheid bezittende figuren als de Sociaal-Economische Raad, de hoofdbedrijf-, bedrijf- en productieschappen, de Sociale Verzekeringsraad, het Algemeen Werkloosheidsfonds, de centrale en bijzondere organisaties voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek, de Technische Hogescholen, de Rijkspostspaarbank en de rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de Wet Gemeenschapelijke regelingen<sup>158</sup>.

Maar indien de Overheid opteert voor een privaatrechtelijke organisatievorm van naamloze vennootschap of stichting kan — zo meent de commissie — niet meer, althans niet meer in algemene zin, gesteld worden, dat nog wordt voldaan aan hetgeen hierboven werd beschreven als te zijn typerend voor het ambtenaarschap. Afzonderlijk zou de commissie hieronder de vraag willen behandelen of en zo ja, in hoeverre personeel van naamloze vennootschappen en stichtingen, opgericht of (geheel of gedeeltelijk) onderworpen aan het toezicht van de Overheid, voor zoveel betreft zijn rechtspositie, wettelijk met ambtenaren gelijk kan worden gesteld<sup>159</sup>.

*ad B.* Het tweede criterium heeft de commissie geleid tot overweging van de vraag of het mogelijk is de ambtenaren zodanig in categorieën in te delen naar de aard van hun werkzaamheden, dat daaruit een grondslag wordt gevormd voor een principeel rechtspositioneel onderscheid.

De commissie heeft zich er rekenschap van gegeven, dat zij met dit laatste onderzoek het pad ging betreden naar een zogenaamd 'materieel' ambtenaarsbegrip. De pogingen om daartoe te geraken dateren — ook in de buitenlandse literatuur — van geruime tijd terug. Al moge een individuele auteur gemeend hebben er in te zijn geslaagd in deze zin een begripsomschrijving te hebben gevonden, evenzeer is waar, dat daaromtrent nimmer in voldoende mate een communis opinio kon worden bereikt en dat enig materieel ambtenaarsbegrip nooit is uitgegroeid tot een positiefrechtelijk begrip van betekenis. De moeilijkheden, waarop dit tot nu toe is afgestuit — en naar het oordeel der commissie ook wel moest afstuiten — worden treffend gedemonstreerd in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep op artikel 4 der Invaliditeitswet, waarin wordt gehandeld over de vraag of en in hoeverre deze wet op personen in overheidsdienst van toepassing is. De omschrijving van de begrippen 'publiekrechtelijke en privaatrechtelijke dienstbetrekkingen', in deze jurisprudentie gehanteerd en waarvan het eerste feitelijk het materiële ambtenaarsbegrip representeert, laat duidelijk zien de praktische moeilijkheden van interpretatieve aard, waartoe deze en soortgelijke begrippen aanleiding geven. Deze moeilijkheden, waarvan steeds bij het zoeken naar een zogenaamd 'materieel' ambtenaarsbegrip is gebleken, moeten

juist in het huidige stadium van ontwikkeling van overheidswerkzaamheid groter dan ooit, zo niet onoverkoombaar worden geacht. De uitbreiding van de overheidsdienst, de toename van het aantal overheidsstaken, het steeds meer aantrekken door de Overheid van personen uit de onderscheiden gespecialiseerde beroepen, zoals medici, accountants, architecten enzovoort, dit alles wijst er op, dat de omschrijving van de 'typische' overheidsstaak, haar gezagstaak, als typerend voor de ambtelijke functie en *dus* voor de bekleder daarvan, de ambtenaar, voor het positieve recht een steeds relatiever waarde heeft gekregen. Te veel twijfelgevallen, met als effect een te geringe rechtszekerheid, moeten het gevolg zijn van een positivering van een zodanig begrip.

De commissie heeft gemeend haar arbeid in het bijzonder te moeten verrichten met het oog op ius constituendum, hetgeen in het licht van de vorenstaande overwegingen betekende een afzien van pogingen het ambtenaarsbegrip 'zogenaamd materieel' te omschrijven. De commissie laat daarbij nadrukkelijk in het midden of een zodanig begrip nog andere dan positiefrechtelijke waarde bezit.

Het vorenstaande heeft niet in de weg gestaan aan overwegingen, welke er op waren gericht de bezwaren van een positiefrechtelijk te hanteren zogenaamd 'materieel' ambtenaarsbegrip te ondervangen door in stede van een algemene, abstracte definitie een soortgelijke vereniging van ambtelijke overheidsdienst af te leiden uit uitwendig kenbare eigenschappen of begeleidende verschijnselen. Doch de commissie is hier tot de conclusie moeten komen, dat ook aldus geen bevredigende resultaten waren te verkrijgen, noch bijvoorbeeld door nadruk te leggen op het in een zeker hiërarchisch verband op een blijvende en regelmatige wijze zijn ingeschakeld in de organisatie van de publieke dienst, noch door er van uit te gaan, dat werkzaamheden, welke buiten de sector van de overheidsdienst worden aangetroffen, deswege ook binnen de overheidsdienst geen ambtelijke werkzaamheid kunnen worden gebeten.

Nog heeft de commissie gepoogd om in het voetspoor van de aloude onderscheiding tussen ambtenaren (in eigenlijke zin) en ambtenaren-werklieden het ambtenarenkorps in enige grote categorieën in te delen. Zij kwam tot vier categorieën, te weten: 1. de bestuursambtenaren en daarmee gelijk te stellen ambtenaren, 2. schrijvers en typisten, 3. concierges, boden en chauffeurs en 4. werklieden. Afgezien van het globale karakter van deze opstelling is evenwel gebleken, dat deze indeling weliswaar enig effect kan sorteren met betrekking tot bepaalde onderdelen van de rechtspositie, maar niet, dat zij tot enige differentiatie met betrekking tot de algemene grondslagen van de rechtspositie kan leiden. De commissie kon dan ook geen aanleiding vinden een van deze categorieën buiten haar onderzoek inzake de ambtelijke status te laten en met name niet buiten haar onderzoek inzake de hier aan de orde zijnde vraag, of er redenen zijn in *het algemeen* de rechtspositie van de ambtenaren op een bijzondere wijze te reglementeren.

*ad C.* De juridische aard van het dienstverband leidt tot de bekende onderscheiding tussen ambtenaren, werkzaam krachtens een aanstellingsbeschikking, en arbeidscontractanten, werkzaam krachtens een privaatrechtelijk arbeidscontract. Dat ook deze onderscheiding geen begrenzing inhoudt van het arbeidsveld der commissie moge reeds blijken uit de haar verstrekte opdracht, waarin afzonderlijk melding wordt gemaakt van het instituut der arbeidscontractanten. De commissie zal dan ook hieronder aan de verhouding tussen beide rechtsfiguren aandacht schenken. Het betreft een verhouding tussen verschillende, naar rechtspositie onderscheiden categorieën van personeel binnen een bepaalde tak van dienst. Dit laatste is echter niet het geval, indien de wetgever nadrukkelijk voor het arbeidscontract heeft geopteerd als de normale vorm van dienstverband voor het personeel van bepaalde openbare lichamen, te denken valt bijvoorbeeld aan het personeel van de lichamen der publiekrechtelijke

bedrijfsorganisatie. De commissie meent gevallen als dezen buiten aanmerking te mogen laten in haar overwegingen omtrent de vraag, welke algemene beginselen de overheidsdienst voor zoveel betreft de rechtspositie van het overheidspersoneel dienen te beheersen.

Overeenkomstig het vorenstaande heeft de arbeid van de commissie zich uitgestrekt tot allen, die in dienst van de Overheid werkzaam zijn. Behalve in gevallen als evenbedoeld, waarin de wetgever voor het arbeidscontract opteert, acht de commissie geen redenen aanwezig om onderscheidingen in te voeren. Dit laatste toch zou òf wel in de praktijk moeten leiden tot het trekken van willekeurige, met name uit een oogpunt van personeelsbeleid moeilijk verdedigbare grenzen òf wel moeten leiden tot vrijwel onhanteerbare criteria. De commissie acht deze gedragslijn te meer gerechtvaardigd, omdat de dienstbetrekking tot de Overheid steeds het kenmerk is geweest en gebleven van de ambtelijke dienstverhoudingen juist voor zoveel deze werden gesteld tegenover de tussen particuliere werkgevers en werknemers bestaande arbeidsverhoudingen. Dit kenmerk van de ambtelijke dienstverhouding ligt eveneens ten grondslag aan de tenstelling tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke dienstverhoudingen, waaruit zich juist in ons Nederlandse rechtssysteem het ambtenarenrecht heeft ontwikkeld als een min of meer afgerond — zo men wil zelfstandig — systeem van rechtsvoor-schriften, welke speciaal op de eerste soort van dienstverhoudingen, namelijk de publiekrechtelijke, van toepassing zijn. Stelt men daarnaast, dat de Overheid de vrijheid heeft van privaatrechtelijke rechtsvormen en dus ook van de arbeidsover-eenkomst naar burgerlijk recht' gebruik te maken en daarbij als contractspartij op te treden, dan — zo meent de commissie — is het haar eerste opgave na te gaan of en in hoeverre er redenen aanwijsbaar zijn, dat het dienstverband tot de Overheid een publiekrechtelijk karakter dient te dragen. De commissie ziet deze vraag uitsluitend als een betreffende de rechtsvorming, zowel in de collectieve als individuele sfeer. Haar hier volgend antwoord zal dan ook handelen over de wijze van vaststelling der rechtspositievoorschriften in en buiten de overheidsdienst en over de eenzijdige aanstelling in verhouding tot het tweezijdige arbeidscontract.

Haar meningen, hieronder uiteengezet en gemotiveerd, dat op het punt van het organiseren overleg de bestaande structuur niet ten principale gewijzigd dient te worden en dat de eenzijdige aanstelling de normale juridische basis dient te zijn voor een ambtelijke dienstbetrekking vormen tesamen de grondslag van de conclusie, dat de ambtenaarsverhouding van publiekrechtelijke aard behoort te zijn.

## § 2. De eenzijdige vaststelling van dienstvoorwaarden

Van het ontstaan van het Koninkrijk af werd de rechtstoestand van de ambtenaren op eenzijdige, zuiver publiekrechtelijke wijze vastgesteld, c.q. geregeld. Was aanvankelijk nog sprake van een eenzijdige vaststelling van rechten en verplichtingen van de individuele ambtenaar en later van instructies aan de administratie, hoe in deze te handelen, thans wordt deze rechtstoestand ingevolge het positiefrechtelijk voorschrift van artikel 125 der Ambtenarenwet 1929 bij algemeen, ook de Overheid verbindend voorschrift eenzijdig geregeld door het daartoe bevoegde wettgevend gezag. Zonder deze bevoegdheid ten principale prijs te geven of ook met anderen te delen is niettemin een vorm gevonden om de bij deze regelingen belanghebbende ambtenaren een zekere invloed toe te kennen ten aanzien van de inhoud van deze regelingen. Het ontstaan van de verenigingen van ambtenaren en de bundeling van deze verenigingen in centrales maakte het de Overheid mogelijk het oordeel over voorgenomen maatregelen in te winnen van via deze organisaties naar voren getreden vertrouwenslieden van de georganiseerde ambtenaren. Was dit eerst een dikwijls schriftelijk horen, terwijl de

Overheid zich iedere vrijheid van beslissing voorbehold, later ontwikkelde zich het overleg tussen vertegenwoordigers van Overheid en ambtenaren. Ook toen behield de Overheid echter het uiteindelijk beslissings- en vaststellingsrecht.

Men vergist zich intussen, wanneer men uit het eenzijdig karakter der bevoegdheidsregeling afleidt, dat er in wezen niets veranderd is en dat de wensen en verlangens van het overheidspersoneel uiteindelijk irrelevant zijn gebleven. Overleg mist namelijk de aan dat begrip zelf inherente betekenis, indien de overlegpartners niet bezielde zijn door een streven om tot overeenstemming te geraken en indien zij na bereikte overeenstemming daarmede in hun verdere handelingen en acties jegens elkander geen rekening zouden houden. Er ontstaat weliswaar geen juridische binding van de Overheid aan een bereikte overeenstemming, maar er is een morele binding ontstaan, ontleend aan het begrip zelf van het overleg en aan de waarde van een in het overleg bereikte overeenstemming. Met name de staatsrechtelijke verantwoordelijkheden voor de afweging van belangen, het belang van de ambtenaar en het openbare belang, blijven onverkort berusten bij het rechtvaststellende gezag. Ook uit een oogpunt van openbaar belang zal het aan dit gezag echter zeker niet onverschillig zijn, dat het bij honorering van een in het overleg bereikte overeenstemming er op mag vertrouwen, dat de aanvaardende verenigingen van ambtenaren in hun eigen organisatiesector — intern en naar buiten — de desbetreffende maatregelen zullen verdedigen en ondersteunen. Aldus opent het overleg-begrip zelf de weg tot morele bindingen tussen de overlegpartners, waarop een goed overleg zal moeten berusten, nochtans intact latend de algemene staatsrechtelijke bindingen en verantwoordelijkheden, waaraan de ene overlegpartner ook op dit stuk van ambtenarenzaken onderworpen is.

Indien de commissie zich rekenschap geeft van deze situatie, dan meent zij daarin twee elementen te moeten onderscheiden, welke afzonderlijk rechtvaardiging behoeven, te weten het feit zelf van de algemene norm, waardoor de rechtspositie van de ambtenaar wordt beheerst en daarnaast de wijze, waarop deze norm tot stand komt, in casu de eenzijdige vaststelling daarvan.

Voor wat het eerste punt betreft kan de commissie zich moeilijk voorstellen, dat in de huidige tijd de individuele vaststelling van rechten en aanspraken van ambtenaren, hetzij contractueel, hetzij eenzijdig, zonder enige gebondenheid aan normen en derhalve met terzijdestelling van het gehele objectieve ambtenarenrecht, als systeem verdediging zou kunnen vinden. Niettemin meent zij toch met enige argumenten het bestaan van deze normen te moeten funderen in een noodzakelijkheid, zulks met het oog op de nog niet door haar uitgesloten geachte mogelijkheid, dat met betrekking tot bepaalde categorieën van ambtenaren het bestaan van algemene normen niet of minder juist zou worden geoordeeld. Men zou in dit verband dan kunnen wijzen op particuliere ondernemingen, waar voor de lagere en mediale arbeid wel normen bestaan in de vorm van collectieve contracten of arbeidsreglementen, doch waar voor de indienstneming van de top-functionarissen de vrijheid van onderhandeling over de arbeidsvoorwaarden geheel gehandhaafd bleef.

De commissie is van oordeel, dat in de overheidsdienst voor een dergelijk onderscheid, van principieële betekenis voor de rechtstoestand van de ambtenaren, geen plaats is. De commissie ziet hier niet alleen een groter gevaar voor willekeur dan bij een particuliere onderneming, maar is bovendien van oordeel, dat indien zich dit gevaar zou realiseren, zulks de Overheid — terecht — zwaardere zou moeten worden aangerekend dan de leiding van een particuliere onderneming. Vooreerst zij gewezen op de omstandigheid, dat de omvang van de overheidsdienst in zijn geheel die van iedere, ook de grootste particuliere onderneming overtreft, terwijl de bevoegdheden tot indienstneming van personeel zijn gespreid. Dit zou het onmogelijk maken door



toezicht op individueel bepaalde dienstvoorwaarden een redelijke coördinatie tot stand te brengen, zonder het uitvaardigen van normen, waarop — ook voor zoveel betreft die van de lagere openbare lichamen — wel toezicht mogelijk is. Doch daarnaast vestigt de commissie er nog de aandacht op, dat in tegenstelling tot de particuliere onderneming de overheidsdienst in het algemeen niet de beschikking heeft over een economische maastaf. In het bijzonder de individuele vaststelling van bezoldigingen, hetzij eenzijdig door de Overheid hetzij contractueel, zou al te spoedig leiden tot een door persoonlijke inzichten van verschillende overheidsorganen bepaald onoverzichtelijk geheel van beloningen. Een dergelijke subjectieve bepalingwijze moet de weg openen voor allerlei invloeden van politieke aard en van persoonlijke relaties. Hier komen naar het oordeel der commissie niet alleen de beginselen der rechtvaardigheid in het gedrag, maar bovendien de voor het overheidsbestuur geldende eis van een objectieve behandeling van zaken. Het laatste doet de commissie er toe besluiten, dat voor de hogere en hoogste ambten in de overheidsdienst niet óók, maar zelfs a fortiori, objectieve normen inzake de dienstvoorwaarden noodzakelijk zijn.

Zijn algemene normen inzake de rechtstoestand van ambtenaren een noodzakelijkheid zowel uit een oogpunt van rechtvaardigheid als uit een oogpunt van het goede functioneren van de overheidsdienst, daar komt nog bij dat, indien door het ontbreken daarvan de zoëven geschetste situatie in de overheidsdienst zou ontstaan, zulks in zeer ernstige mate afbreuk zou doen aan het prestige van de Overheid. Het is immers de algemene taak van de Overheid om een rechtsorde tot stand te brengen, waarin de beginselen van rechtvaardigheid en gelijkheid van behandeling worden gewaarborgd en daartegenover willekeur wordt vermeden. Het zou als een teken van zwakte worden gezien, indien de Overheid bij de ordening van de eigen diensten in dit opzicht in gebreke zou blijven evenals het in een rechtsstaat een niet te verklaren tweeslachtigheid zou betekenen, indien de Overheid wel in het algemeen tegenover de burgers, doch niet tegenover de ambtenaren gebonden zou zijn aan algemene normen.

Meent de commissie aldus voldoende nog eens te hebben gemotiveerd, dat en waarom de rechtspositie van de ambtenaren principieel in algemene normen moet zijn neergelegd, thans komt zij aan de behandeling van de vraag of de thans gevolgde wijze van vaststelling dier normen, te weten eenzijdige vaststelling door de Overheid nadat verenigingen van ambtenaren in de gelegenheid werden gesteld van hun gevoelens te doen blijken, gerechtvaardigd is. De commissie zou deze tweede vraag willen onderzoeken door de mogelijkheid om het alternatief te toetsen. Dit alternatief is haars inziens een toekennen van een mede-vaststellende bevoegdheid aan de verenigingen van ambtenaren in plaats van een adviserende bevoegdheid. Daarbij kan men nog onderscheiden als mogelijke rechtsvormen, waarin zich een zodanige mede-vaststellende bevoegdheid zou kunnen realiseren, enerzijds de collectieve arbeidsovereenkomst, anderzijds een aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie ontleende figuur. Achtereenvolgens moge de commissie thans aan deze beide mogelijkheden aandacht schenken, waarbij een korte uiteenzetting over de werking en betekenis van deze figuren in de sector van het particuliere bedrijfsleven vooraf moge gaan.

De collectieve arbeidsovereenkomst heeft als doel algemene normen vast te stellen, welke in individuele arbeidsverhoudingen gelden.

De collectieve arbeidsovereenkomst is een overeenkomst, gesloten tussen volkomen gelijkgerechtigde partijen.

De partijen, die onderhandelen over een collectieve arbeidsovereenkomst, weten van elkaar dat zij beschikken over bepaalde machtsmiddelen, de staking en de uitsluiting. Elke partij is zich er van bewust, dat zij door het hanteren van haar machtsmiddel

niet slechts de tegenpartij, maar evenzeer zichzelf schade toebrengt. Zij bedenkt tevens, dat de veroorzaakte schade niet beperkt blijft tot de periode van staking of uitsluiting, doch dat de gevolgen van langdurige aard kunnen zijn. De afweging van belangen, welke met betrekking tot dit alles in het brein der partijen plaats vindt, is van uitermate gecompliceerde aard, nu daarbij tal van imponderabele factoren gewicht in de schaal leggen.

Doch hoe ingewikkeld het samenstel van overwegingen ook moge zijn, aan de basis daarvan zal men altijd stuiten op het uitgangspunt enerzijds van het (groeps)belang van de ondernemer(s) anderzijds van het belang van bepaalde groepen van werknemers of soms zelfs van alle arbeiders. Deze uitgangspunten liggen in de autonome sfeer, dat wil zeggen dat zij — binnen de grenzen van het maatschappelijk geoorloofde — zonder inmenging van buitenaf door de belanghebbende organisaties zelfstandig worden vastgesteld. De Rijksbemiddelaar van de Arbeidsgeschillenwet, welke formeel nog van kracht maar praktisch buiten werking is, heeft alleen tot taak het ontstaan van conflicten te helpen vermijden of indien deze toch uitbreken bijstand te verlenen opdat zij zo spoedig mogelijk opgeheven worden.

De algemeen verbindend-verklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten betekent dat door een publiekrechtelijke maatregel een bepaalde minderheid uit de bedrijfstak, die zich van de georganiseerde normstelling afzijdig had gehouden, nu ook aan de normen wordt onderworpen, waaraan de georganiseerde meerderheid door het sluiten van de collectieve arbeidsovereenkomst krachtens de vrije wil van de representatieve contracterende collectieve partijen reeds is gebonden. Zij vervalt in het algemeen op het moment, waarop de collectieve arbeidsovereenkomst een einde neemt. Daartegenover is de onverbindendverklaring een publiekrechtelijke maatregel, waarbij aan onderdelen van het overeengekomene, als zijnde maatschappelijk ontoelaatbaar, rechtskracht wordt ontzegd.

Beide soorten van maatregelen laten uiteraard de vrijheid van onderhandelen over wijziging, vernieuwing of opzegging van de collectieve arbeidsovereenkomst na afloop van de termijn van verbindend-verklaring en van de daarbij te bezigen machtsmiddelen onverlet.

Een sterke publiekrechtelijke bemoeijing met de regeling van de arbeidsvoorwaarden is gebracht door het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen. Bemoeijingen met de lonen en andere arbeidsvoorwaarden, welke formeel in laatste instantie beslissend zijn, worden door dit Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen opgedragen aan een staatsorgaan, het College van Rijksbemiddelaars. De collectieve arbeidsovereenkomsten hebben sindsdien om rechtsgeldig te zijn de goedkeuring van het College nodig en het College kan, op voorstel van belanghebbenden dan wel ambtshalve, regelingen van en in verband met lonen en andere arbeidsvoorwaarden van werknemers vaststellen; voorts kan het afwijkingen van het vastgestelde toestaan. De werkgever, die lonen of andere arbeidsvoorwaarden toekent in strijd met hetgeen uit hoofde van de beschikkingen van het College geldt, is strafbaar. Al aanstonds dient hierbij op twee omstandigheden de aandacht te worden gevestigd.

In de eerste plaats dient te worden bedacht, dat bij het vaststellen van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen niet beoogd werd het contractenrecht met betrekking tot de regeling der arbeidsvoorwaarden uit te schakelen, doch enkel om dit aan een overheidscontrole te onderwerpen. De zelfstandige regelingsbevoegdheid van het College beoogde enerzijds om, gezien de in de eerste tijd na de bevrijding in vele bedrijfstakken onvoldoende herstelde mogelijkheden tot het sluiten van rechtsgeldige collectieve arbeidsovereenkomsten, toch een mogelijkheid te openen om door collectieve maatregelen orde in chaotische verhoudingen te scheppen en bedoelt an-

derzijds een middel achter de hand te zijn als collectieve partijen zich niet in het gewenste algemene loonbeleid willen invoegen. Het gehele Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen had immers aanvankelijk ten doel chaos op loongebied te voorkomen en aan de Regering in de buitengewone omstandigheden na de bevrijding een der noodzakelijke instrumenten in handen te geven voor het tegengaan van inflatie, het beleid bleek, dat voor een welslagen daarvan noodzakelijk waren de opbouw van kracht door het bewaren van arbeidsvrede. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen is bij zijn invoering ongetwijfeld als een tijdelijke maatregel gedacht. Het heeft in de eerste jaren de beoogde doeleinden zeker helpen verwezenlijken en is daarbij hoe langer hoe meer in het bedrijfsleven ingeburgerd. Bij de uitwerking van het beleid bleek, dat voor een welslagen daarvan noodzakelijk waren de opbouw van een niet zuiver op machtsverhoudingen berustende loonstructuur alsmede een zekere coördinatie ten aanzien van de lonen en ook van andere arbeidsvoorwaarden in de verschillende bedrijfstakken. Met name dit coördinatie-element heeft een zodanige betekenis voor de Nederlandse volkshuishouding gekregen, dat het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, hetwelk aanvankelijk een noodmaatregel van tijdelijk karakter was, naar de huidige opvattingen van het grootste deel van het georganiseerde bedrijfsleven niet kan afgeschafte worden, indien niet door andere wettelijke organisatorische maatregelen een zekere coördinatie tussen de bedrijfstakken behouden blijft. In de tweede plaats dient te worden opgemerkt, dat in de praktijk het optreden van het College van Rijksbestedelaars geenszins zo autoritair is als uit de omschrijving van zijn bevoegdheden zou kunnen worden afgelezen. Reeds volgens het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen zelf is het College verplicht over alle aangelegenheden van meer algemene betekenis het advies van de Stichting van de Arbeid in te winnen alvorens te beslissen. De Stichting van den Arbeid is een onmiddellijk na de bevrijding op grond van overleg tijdens de bezetting tot stand gekomen particuliere instelling, die een vrijwillig gevormd orgaan van samenwerking en overleg op paritaire basis vormt van de voornaamste centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Als zodanig heeft de Stichting groot gezag, hoewel zij juridisch niet over machtsmiddelen beschikt. Gezag ten opzichte van de aangesloten organisaties, ook in de afzonderlijke bedrijfstakken, welke eigen overkoepelend orgaan de Stichting vormt. Gezag tegenover de overheidsorganen, omdat hier het gezamenlijke georganiseerde bedrijfsleven aan het woord is. Terwijl dan ook formeel de Stichting van den Arbeid aan het College van Rijksbestedelaars slechts adviezen uitbrengt en er ook zeker een verschil in verantwoordelijkheid tussen de overheids- en de privaatrechtelijke instantie bestaat, is de praktijk gegroeid, dat over het algemene loonbeleid en over de uitwerking daarvan in de verschillende bedrijfstakken tussen deze twee organen voortdurend overleg wordt gepleegd. Ook tegenover de afzonderlijke bedrijfstakken treedt het College zo min mogelijk autoritair op. Aan het vrije overleg wordt ruim baan gelaten en het College wijst het resultaat daarvan slechts af of wijkt van het resultaat daarvan slechts af, indien de gezamenlijke voorstellen met het oog op een evenwichtige ontwikkeling van de sociale verhoudingen in het algemeen of in de onderlinge samenhang van het gehele bedrijfsleven niet aanvaardbaar worden geacht. Bestaat er tussen de betrokken partijen geen overeenstemming dan neemt het College eventueel een beslissing op grond van hetgeen naar eigen inzicht voorkomt de meest aanvaardbare oplossing te zijn in het kader van het gehele Nederlandse loonpeil en de meest wenselijke loonstructuur. Alvorens een eindbeslissing in een bepaald geval tot stand komt wordt echter steeds, zowel bij gezamenlijke voorstellen als bij gemis van overeenstemming in een bedrijfstak (of in de Stichting van den Arbeid) steeds uitgebreid overleg gepleegd, zowel door de looncommissie van de Stichting als door het College of door

beide organen samen en zijds en de betrokken partijen anderzijds, teneinde een voor alle instanties aannemelijke oplossing te vinden.

Krachten het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, hetwelk deel uitmaakt van het thans geldende recht, wordt in de praktijk met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden in het particuliere bedrijf voor uitvoerende arbeid het laatste woord gesproken door een publiekrechtelijk orgaan. Hoewel Rijksbestedelaars ook ten aanzien van de mediale en hogere arbeid hiertoe bevoegd zijn, wordt voor de mediale arbeid van deze bevoegdheid voor grote delen van het bedrijfsleven geen gebruik gemaakt en voor hogere arbeid praktisch nimmer, terwijl voorts grotendeels aan partijen wordt overgelaten de arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Dit betekent, dat voor grote groepen van arbeidsverhoudingen de vroeger binnen de grenzen van het behoorlijke vrije wilsovereenstemming tussen partijen is teruggedrongen naar het tweede plan, want zij mist rechtskracht, zolang het College van Rijksbestedelaars deze daaraan niet heeft toegestaan. Het betekent tevens, dat staking of uitsluiting als protest tegen een beslissing van het College of zelfs tegen het niet honoreren van een bereikte wilsovereenstemming een misplaatst machtsmiddel is. Het college voert zijn beleid op het onderdeel van de arbeidsvoorwaarden in overeenstemming met het Regeringsbeleid. Het is in de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal dat dit beleid wordt vastgesteld en niet in deze of gene bedrijfstak. Daarom ook is het College nimmer bereid beslissingen te nemen of overleg te plegen onder persie door bedreiging met staking of uitsluiting, of tijdens een zodanige toestand. Het ondervindt daarbij de steun van de Stichting van den Arbeid.

Deze houding heeft ook invloed op het aan het bereiken van overeenstemming voorgegaande stadium van overleg tussen partijen. Niet alleen ten aanzien van het materiële overleg, omdat partijen weten, dat hun voorstellen nog getoetst zullen worden aan wat in andere vergelijkbare bedrijfstakken geldt en in een gecoördineerd algemeen loonbeleid past. Doch ook op de wijze van voeren van dit overleg. Daarbij wordt natuurlijk getracht elkander concessies af te dwingen. Partijen weten echter, dat indien zij een dreigement van staking of uitsluiting hanteren, het College voor voorstellen tot wijziging ontoegankelijk is, zodat zij datgene, wat zij door machtsmiddelen zouden willen afdwingen, juist buiten hun bereik stellen. Bij gebreke van overeenstemming is het daarom soms aantrekkelijker, afzonderlijke voorstellen in te dienen en de beslissing aan het College te laten.

Het optreden, of beter de terughoudendheid van het College van Rijksbestedelaars ten overstaan van staking en uitsluiting of het daarmee dreigen, berust niet op een wettelijk voorschrift. De onthouding is een zaak van tactiek of praktisch beleid. Staking en uitsluiting zijn dan ook niet verboden. Alleen hun feitelijk effect wordt zoveel mogelijk illusoir gemaakt. Dat de Stichting van den Arbeid dit beleid ondersteunt en dat partijen in de bedrijfstakken zich daarbij neerleggen, is voor een groot deel te danken aan de overtuiging, dat het College zijn beslissingen niet willekeurig neemt, maar na het aanhoren van alle argumenten streeft naar een redelijke oplossing.

Gaat men thans na, welke mogelijkheden er aanwezig zouden kunnen zijn om bij het vaststellen van normen inzake de rechtspositie der ambtenaren gebruik te doen maken van de rechtsfiguur der collectieve arbeidsovereenkomst, dan stuit men in de eerste plaats op het feit, dat de eis van continuïteit zich bij de overheidsdienst veelvuldig voordoet, hetgeen uiteraard niet betekent, dat de noodzaak of wenselijkheid van continuïteit voor elk onderdeel van de openbare dienst evenzeer geldt, noch dat deze eis niet in belangrijke delen van het bedrijfsleven kan gelden. Vervolgens valt het bij een vergelijking tussen de verhoudingen in de overheidsdienst en in het particuliere arbeidsleven onmiddellijk op, dat bij de eerste zowel aan de



Overheid als aan de ambtenaar de in het particuliere bedrijfsleven gangbare machtsmiddelen ontbreken om zich bij het overleg ten volle te laten gelden. Het is niet alleen dat aan de ambtenaar een stakingsverbod is opgelegd, maar het is aan de zijde der Overheid ook, dat deze niet met dezelfde vrijheid kan besluiten tot gehele of gedeeltelijke sluiting van diensten als de particuliere werkgever dit kan doen voor wat betreft zijn bedrijf. Het gaat in de regel over werkzaamheden, die niet kunnen worden onderbroken of afgebroken, over werkzaamheden, welke rentabiliteit niet aan economische, maar aan andere maatstaven moet worden gemeten, zoals culturele waarden, de rechtsstaatsgedachte en dergelijke. Dat maakt het dikwijls ondoenlijk om het voortbestaan van die werkzaamheden afhankelijk te maken van een wilsovereenstemming tussen Overheid en ambtenarenorganisaties. De Overheid kan hier in vele gevallen niet op dezelfde voet als in particuliere ondernemingen de georganiseerde factor arbeid als gelijkgerichtig en gelijkwaardig naast zich erkennen. Zij zou daarmede de behartiging van het openbaar belang voor een te groot deel uit handen geven. Daar staat dan tegenover, dat — terwijl voor het particuliere bedrijfsleven in het algemeen moet worden volgehouden, dat het vereiste van wilsovereenstemming tussen (de al dan niet georganiseerde) werkgever en werknemer een vanzelfsprekende eis van recht is — juist bij de openbare dienst, omdat hier het openbaar belang meespreekt, een publiekrechtelijke eenzijdige regeling der arbeidsvoorwaarden, mits omgeven met al de waarborgen waarover het publiekrecht beschikt, noodzakelijk en aanvaardbaar is. Ter adstructie van deze algemene stelling, moge iets nader worden ingegaan op het meest sprekende onderdeel der vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, namelijk de bepaling van de hoogte der ambtenaarssalarissen.

In dit verband meent de commissie het argument, ontleend aan de noodzakelijke continuïteit van de openbare dienst, nog eens te moeten onderstrepen en wel in het bijzonder met het oog op de geenszins denkbeeldige mogelijkheid, dat geen overeenstemming ontstaat omtrent een noodzakelijke salarisverlaging. Een zodanige situatie zou leiden tot een impasse, waarin de werkgever toch zou worden genoopt op grond van overwegingen, ontleend aan het openbaar belang, te voorzien met terzijdestelling van het beginsel der wilsovereenstemming.

Nu wordt wel gesteld, dat ook in het particuliere bedrijfsleven de vaststelling der arbeidsvoorwaarden en met name de vaststelling der lonen niet meer aan de wilsovereenstemming van partijen wordt overgelaten. In ieder geval wordt sinds 1945 bij monde van Rijksbemiddelaars van overheidswege het niveau aangegeven, waarboven de lonen niet mogen rijzen en een minimum loon gesteld, waar niet beneden mag worden gegaan. Wordt aldus, zo vraagt men, het gesignaleerde onderscheid niet uitgewist en zou het niet denkbaar zijn, dat op overeenkomstige wijze door de (begrotings) werkgever een zeker niveau aangegeven wordt, waarbij men dan overigens de vaststelling der ambtenaarssalarissen kan overlaten aan het overleg van regering en ambtenarenorganisaties?

Bij deze vraag valt al aanstonds aan te tekenen, dat de huidige regeling, berustend op het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, zoals de titel reeds zegt, niet als een wet van Meden en Perzen is bedoeld, maar haar grond vindt in de bijzondere omstandigheden na de tweede wereldoorlog. Het is tenminste nog een punt van meningsverschil of deze na-oorlogse beperking van de contractsvrijheid al dan niet als permanent moet worden aanvaard. Aanvaardt men dat niet, dan zal men reeds uit dien hoofde voorzichtig moeten zijn met te concluderen, dat in deze het verschil van publiek- en privaatrecht tot onbetekenende proporties is gereduceerd. Afgezien hiervan dient er echter op te worden gewezen, dat ook overigens de verschillen wel een ander accent kunnen hebben ontvangen, maar niet zijn verdwenen. Terwijl

in het particulieren bedrijfsleven de zaken zó toegaan, dat daarbij aan werkgevers en werknemers de mogelijkheid wordt gegeven om met inachtneming van de door de Overheid gestelde normen invloed uit te oefenen op de lonen, vallen bij de openbare dienst de kwaliteiten van de Overheid als wetgeefster en werkgeefster samen. Voorts moet bedacht worden, dat de economische bestaansmogelijkheden van de bedrijven op het feitelijk loonniveau van niet te onderschatten invloed zijn, terwijl een dergelijke maatstaf bij de Overheid ontbreekt.

Wanneer het salarisniveau door de werkgever zou worden vastgesteld, zou men de tendenz mogen verwachten, om het salaris steeds op dat niveau te brengen. In feite betekent dit echter, dat het overleg met de regering zou ontaarden tot een registratie van de beslissingen van de werkgever. Daarmede zouden het belang en de rechten der ambtenaren bepaald niet zijn gediend. Immers de adviezen van het huidige georganiseerd overleg mogen dan 'slechts' adviezen zijn, zij richten zich tot de Overheid in al haar kwaliteiten.

Wellicht komt men op de gedachte, dat dan een overleg tussen de ambtenarenorganisaties en de werkgever uitkomst zou kunnen bieden. Dit zou op zichzelf reeds een zonderlinge figuur zijn, maar zij zou afgezien daarvan geen oplossing van de ondervonden bezwaren bieden.

De ambtenarenorganisaties zouden dan in een veel sterker positie komen te staan dan haar zusterorganisaties van particuliere werknemers. Immers zij zouden in feite kunnen aandringen op een verzet van de wet, hetgeen aan de anderen niet, althans niet in gelijke mate mogelijk is. Hiertegen is geen deugdelijk middel te vinden. Zou men kunstmatig willen gaan onderscheiden tussen de Overheid-wetgeefster en de Overheid-werkgeefster en het overleg met de ambtenarenorganisaties willen binden aan een tevoren door de begrotingswetgever of anderszins vastgesteld niveau, dan zou dit overleg om de reeds hierboven uiteengezette redenen vrijwel iedere redelijke zin missen.

Anderzijds zou men toch moeilijk verder kunnen gaan dan een vaststelling der salarissen door regering en organisaties in gemeen overleg, welke vaststelling dan aan de goedkeuring van de werkgever zou moeten worden onderworpen. Parallelen voor een dergelijke procedure zouden zijn te vinden in gevallen, waarin de Staat overeenkomsten sluit met particulieren. Geheel parallel lopen deze gevallen echter niet, want wanneer de werkgever aan zulk een overeenkomst zijn goedkeuring onthoudt, komt geen overeenkomst tot stand en staan partijen vrij en onverbonden tegenover elkaar. Dit is ten aanzien van de openbare dienst echter niet aanvaardbaar, daar deze moet blijven functioneren. Daarom zou slechts een oplossing denkbaar zijn, waarbij de wetgever toch weer eenzijdig de overeengekomen arbeidsvoorwaarden vaststelt behoudens het recht van de werknemer om ontslag te verzoeken. Aldus zou echter het grondbeginsel, dat arbeidsvoorwaarden op wilsovereenstemming dienen te berusten, zijn doorbroken en een verschil in uitgangspunt tussen de openbare dienst en het overige maatschappelijke leven zijn geschapen.

De tweede mogelijkheid van het hierboven aangegeven alternatief van een mede vaststellende bevoegdheid van de ambtenarenorganisaties leidt naar de wet op de Bedrijfsorganisatie, welke het stramien aangeeft, waarop sectorsgewijs bedrijfslichamen kunnen worden uitgewerkt. Ook dit zijn openbare lichamen, te onderscheiden in produktieschappen en bedrijfschappen. Zij hebben tot taak, een het belang van het Nederlandse volk dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen. Ter vervulling van deze taak kan aan de bedrijfslichamen verordende bevoegdheid worden toegekend. Bij de voorbereiding van verschillende bedrijfschappen — dat zijn de lichamen, aan

welke in het bijzonder ook sociale bevoegdheden zijn toegedacht — is van een zekere aarzeling geblesken met betrekking tot het toekennen van de bevoegdheid tot het maken van loonverordeningen. Daar de verordeningen worden gemaakt door het bestuur, hetwelk bestaat uit leden die zonder last of ruggespraak stemmen, wordt wel eens vrees uitgesproken, dat de organisaties hun rechtstreekse medezeggenschap over de arbeidsvoorwaarden prijsgeven. En ook is het de vraag, of de nieuwe omstandigheden niet de strekking medebrengen, dat de staking en de uitsluiting niet tot het normale arsenaal zullen blijven behoren. Vandaar dat in een aantal gevallen gezocht is naar een geclauleerde toekenning van de bevoegdheid, terwijl men zich in andere gevallen vergenoegde met onderhandse afspraken inzake het (voorlopig niet) hanteren van de bevoegdheid. Dit zijn echter overgangsverschijnselen.

Er is dus een mogelijkheid, dat het bestuur van een bedrijfschap zonder last of ruggespraak loonverordeningen gaat maken ter behartiging van het gemeenschappelijk belang van de bedrijfstak en van hen, die daarin werken, zulks ter bevordering van een het Nederlandse volk dienende bedrijfsuitoefening.

Hier is dus de figuur in wording van gezagsorganen — Overheden — voor de verschillende onderdelen van het bedrijfsleven. Het zijn functioneel begrepen Overheden in overeenstemming daarmee is de kring hunner verantwoordelijkheden niet ruimer getrokken dan door het bestuur kan worden bestreken. Zij behartigen niet het algemeen belang, maar het bedrijfsbelang, natuurlijk wel met inachtneming van het algemeen belang. In velerlei opzicht zijn zij vergelijkbaar met de territoriaal begrensde Overheden, want in beide gevallen wordt het gezag uitgeoefend door vertrouwenslieden, direct of indirect aangewezen op grond van de uitkomsten van een democratisch kiesstelsel.

Natuurlijk blijven er verschillen aan te wijzen. De ongeorganiseerde werkgever of werknemer in het bedrijfsleven, die bij het vormen van de bedrijfsoverheden geen stem heeft, is bijvoorbeeld niet vergelijkbaar met de partijloze, maar niettemin kiesgerechtigde burger, doch met de burger, partijloos of niet, die zich van het uitbrengen van zijn stem onthoudt.

Al de op te sommen verschillen vermogen echter geen afbreuk te doen aan het aan de bedrijfsorganen toe te kennen karakter van met overheidsgezag beklede instanties, die uit hoofde van hun bevoegdheden regelingen vaststellen — waaronder ook normen voor de arbeidsvoorwaarden — zonder directe medezeggenschap daarin van degenen, die daardoor worden gebonden, of van hun organisaties.

Men zou ook voor het ambtelijke georganiseerde overleg wel een figuur kunnen bedenken, welke de structuur van het overleg in de bedrijfsorganisatie meer benadert. Het lijkt evenwel weinig raadzaam deze weg op te gaan. Immers, een dergelijke constructie zou een slechts in theorie bestaande scheiding van de Overheid als werkgeefster en als wetgeefster tot werkelijkheid moeten maken en daarom een al evenzeer gekunsteld karakter hebben. Men zou zich op allerlei omwegen moeten begeven en allerlei tussenstations moeten aandoen. Doch aan het eind van de route zou men toch altijd weer de Overheid als zodanig ontmoeten, die op grond van haar eigen verantwoordelijkheid de eindbeslissing neemt. Maar dan ligt het toch meer voor de hand, de korste weg te kiezen, waarbij aan overheidszijde het overleg wordt gevoerd door vertegenwoordigers, die al aanstonds tevens rekening kunnen en moeten houden met de algemene beleidsoverwegingen van de Overheid, voor welke zij optreden; overwegingen, waarbij de regeling van de rechtspositie slechts een onderdeel uitmaakt van het totaal der te behartigen belangen.

Het bestuur, dat de vorderingen kan maken van een bedrijfsorgaan en dat wordt gekozen door de organisaties van de bedrijfsgenoten, behartigt onder toezicht van de

centrale Overheid de belangen van die bedrijfsgenoten, daarbij rekening houdend met het algemeen belang. De Overheid heeft niet alleen de belangen van haar dienst en die van haar ambtenaren te behartigen, maar vooral algemenere belangen.

De beslissingsbevoegdheid van een nieuw regelend bestuursorgaan, samengesteld uit overheidsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van ambtenaren houdt tevens in een eigen beleid van dat orgaan op zijn terrein. Dit zou tot onaanvaardbare consequenties leiden.

a. Voor wat betreft het Rijk is de vaststelling van het salarisbeleid van dien aard, dat de Staten-Generaal invloed moeten kunnen blijven uitoefenen en dat de ministers daarvoor verantwoordelijk moeten blijven. Men zou dit slechts kunnen bereiken door niet-paritaire samenstelling van het orgaan en strakke instructies van de overheidsvertegenwoordigers in het orgaan. Dit moet noodzakelijk voeren tot beperking van de reële constructieve mogelijkheden, die het huidige (adviserende) overleg kenmerken en tot verzwakking van het besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitkomsten er van.

b. Voor wat betreft de lagere publiekrechtelijke lichamen zou het nieuwe orgaan de bevoegdheid van het hoogste bestuursorgaan dier lichamen overnemen. (Er zou bij provincie en gemeente een 'vierde bestuursorgaan' optreden, dat in het verleden reeds strijdig met de organieke wetgeving is bevonden). Ook hier zouden de reële constructieve mogelijkheden van het nieuwe bestuursorgaan achterstaan bij die welke het huidige (adviserende) overleg biedt. Die beperking van reële constructieve mogelijkheden van het nieuwe bestuursorgaan is hier te verwachten door de onvermijdelijkheid van strakke instructies van of vanwege de thans bevoegde bestuursorganen, mede met het oog op hun budgetrecht.

Een voorbehoud van veto door de organen van het Rijk of de lagere publiekrechtelijke lichamen, die budgetrecht uitoefenen, zou principieel neerkomen op continuering van de eenzijdigheid van het overheidshandelen met verzwakking overigens van de onder a en b bedoelde constructieve mogelijkheden.

Gaat men uit van de bereidheid van de overheidsorganen met budgetrecht tot aandoening van de loonregelingsbevoegdheid van een nieuw (tweezijdig) orgaan, dan is de aldus tot stand komende loonbepaling:

a. of bindend voor het overheidsorgaan met budgetrecht, met als gevolg onvrijheid van dat orgaan in de onderlinge afweging van belangen, waarin het overheidsbudget moet voorzien;

b. of vooraf gebonden aan een door het overheidsorgaan met budgetrecht in het geheel der begroting afgewogen totaalpost, met als gevolg dat het nieuwe orgaan, een weg zoekende tussen het beschikbare fixum en het zijns inziens vereiste loon van werknemers in een bepaalde overheidssector, gedreven wordt op het terrein van het overheidsbeleid in die sector. (Een fixum bijvoorbeeld voor onderwijzers of politiebezoldiging zou bij verhoging van de loonnormen moeten leiden tot verhoging van het aantal leerlingen per klasse, respectievelijk tot vermindering van de korpsterkte.)

De samenhang tussen loonbepaling en het overheidsbeleid is in beide gevallen evident. Het loonbeleid laat zich niet los maken van het algemeen beleid, dat uiteraard alleen door bevoegde overheidsorganen wordt bepaald.

Na grondige overweging van het vorenstaande is de commissie tot de conclusie gekomen, dat de bestaande structuur van het georganiseerd overleg niet voor verandering in aanmerking komt. De vraag, of en in hoeverre de vormen, waarin dit overleg is gegoten, behoren te worden veranderd en verbeterd, heeft zij — als buiten haar opdracht liggende — buiten bespreking gelaten.



### § 3. Het rechtskarakter van het dienstverband

In het vorenstaande is betoogd, dat de vaststelling der voor ambtenaren geldende dienstvoorwaarden moet plaats vinden bij eenzijdige overheidsmaatregel, nadat in het overleg met de organisaties van ambtenaren deze laatste daarover advies hebben kunnen geven. Voor de individuele ambtenaarsverhouding betekent dit, dat bij de totstandkoming daarvan de inhoud van rechten en plichten zowel voor de ambtenaar als voor de Overheid reeds zijn bepaald, voor zoveel althans niet in de desbetreffende algemeene verbindende voorschriften aan de administratie ruimte wordt gelaten de rechtspositie van de betrokken ambtenaar nader of aanvullend te determineren. Deze situatie is denkbaar, indien de ambtenaarsverhouding tot stand komt door een eenzijdige aanstellingsbeschikking, de situatie is evenzeer denkbaar indien de ambtenaarsverhouding zou ontstaan op basis van een privaatrechtelijk contract. Aanvaardt men als beginsel, dat de dienstvoorwaarden bij wet of verordening tot stand dienen te komen, dan verliest de vraag of de ambtenaarsverhouding op een aanstellingsbeschikking of op een arbeidsovereenkomst dient te zijn gebaseerd, veel van haar betekenis.

Dit betekent echter niet, dat de commissie van oordeel is dat de aanstellingsbeschikking en de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht volkomen gelijkwaardige rechtsfiguren zijn, noch dat het de Overheid vrij zou mogen staan eenvoudig zonder nadere criteria de ene of de andere weg te bewandelen. Afgezien nog van het feit, dat in beide rechtsfiguren van ouds twee verschillende beginselen tot uitdrukking werden gebracht, te weten het publiekrechtelijk gezagsbeginsel en het privaatrechtelijk beginsel van de gelijkwaardigheid van de contracterende partijen, verdient het reeds om redenen van eenvoud en rechtssystematiek aanbeveling er voor zorg te dragen dat niet op de basis van ieder der genoemde rechtsfiguren een zelfstandig complex van rechtspositieregelen wordt opgebouwd, welke uiteindelijk nagenoeg geheel gelijk of althans gelijkwaardig zijn. De commissie wijst in dit verband op de wijze, waarop zich met name in het laatste decennium de rechtspositie van de zogenaamde arbeidscontractanten ontwikkeld heeft, welke ontwikkeling gekenmerkt wordt door een voortschrijdende assimilatie aan de rechtspositie der ambtenaren. Zij komt hieronder daarop nog terug.

Op grond van bovenstaande overwegingen, ontleend aan de rechtssystematiek, zou de commissie willen stellen, dat het gebruik van het privaatrechtelijk arbeidscontract in de overheidsdienst alleen dan volledig gemotiveerd kan worden geacht, indien het gebruik van deze rechtsfiguur ook de toepasselijkheid zou mogen impliceren van het algemene recht en voorts, indien er geen bezwaren zouden bestaan een uitzondering toe te laten op de hierboven geformuleerde conclusies ten aanzien van het georganiseerd overleg.

Aldus gesteld ziet de commissie voor het gebruik van het privaatrechtelijk arbeidscontract in de overheidsdienst maar zeer beperkte mogelijkheden.

Allereerst zou zij willen wijzen op de categorie van personeel, wier dienstverband hierdoor gekenmerkt is, dat het steeds tijdelijke werkzaamheden betreft, welke echter als zodanig regelmatig terugkeren. Zij, die zich daarvoor beschikbaar stellen zijn dan ook als regel eveneens buiten de overheidsdienst werkzaam en belast met soortgelijke werkzaamheden. Dit regelmatig afwisselend werkzaam zijn in en buiten overheidsdienst doet zich bijvoorbeeld voor met betrekking tot werkzaamheden in de land- en bosbouw; de commissie denkt aan oogstwerkzaamheden in de ingepolderde gebieden en aan bepaalde werkzaamheden bij het staatsbosbeheer. Ook zou men kunnen denken aan het grond- en graafwerk, verricht ten behoeve van het Staatsbedrijf der Posten, Telegrafie en Telefonie.

Het uitzonderlijke van deze gevallen is niet zo zeer het tijdelijk karakter van deze

werkzaamheden, hetgeen op zich zeer wel met een ambtelijke aanstelling verenigbaar is te achten, doch het feit dat de personen, die zich voor dit soort arbeid beschikbaar stellen, wat hun levensomstandigheden en de ontwikkeling van hun loopbaan betreft, al te zeer verwijderd blijven van de overheidsdienst. Daarentegen zijn zij geheel ingesteld op de organisatorische voorzieningen van het algemene arbeidsrecht (aansluiting bij de desbetreffende bond van werknemers in het particuliere bedrijf, inschakeling van bedrijfsverenigingen) en blijven zij het behoud daarvan ook voor de toekomst op prijs stellen, ook al verrichten zij — zelfs regelmatig — tijdelijke werkzaamheden ten behoeve van de Overheid. Het wil de commissie voorkomen, dat met betrekking tot deze relatief kleine categorie van personeel het gebruik van het arbeidscontract met toepassing van het algemene recht, ook van het algemene arbeidsrecht, gemotiveerd mag worden geacht uit een oogpunt van continuïteit in rechtspositie voor de desbetreffende werknemers.

De commissie heeft zich gerealiseerd, dat het hierboven beschreven uitzonderingsgeval aanleiding zou kunnen zijn om naar analogie van de daar weergegeven overwegingen ook nog in andere gevallen op de aangegeven voet toepassing van het arbeidscontract aanvaardbaar te oordelen. Met name indien het dienstverband met de Overheid zich nog in het initiële stadium bevindt, soms kenbaar aan het nog van kracht zijn van een proeftijd, zou men los van de vraag of de werkzaamheden zelf van tijdelijke aard zijn, toch ook in de feitelijke situatie elementen kunnen aanwijzen, welke hierboven in het daar beschreven geval eveneens zijn gereleveerd. Ook dan staat nog niet vast, dat de desbetreffende persoon zich geheel tot de overheidsdienst heeft gewend, dat hij bereid is zijn toekomst-overwegingen daarop geheel af te stemmen en dienovereenkomstig zijn organisatorische bindingen met de sectoren van het bedrijfsleven geheel en definitief wil losmaken. Met andere woorden, ook in dit stadium is het nog gezinszins uitgesloten, dat overheidsdienst en dienstverhoudingen tot particuliere werkegevers elkander nog zullen afwisselen. Men ziet dit zich afspeelen met name met betrekking tot de lagere technische en administratieve functies. In zekere zin kan het verschijnen zich overal in de overheidsdienst voordoen, doch de ervaring leert wel, dat na een zekere tijd, dat de individuele ambtenaarsverhouding heeft voortgeduurd, de binding aan de overheidsdienst dienovereenkomstig sterker wordt. De commissie is van oordeel, dat ook in deze gevallen een arbeidscontract met toepassing van het algemene recht aanvaardbaar is, zij het gebonden aan een limiterende tijdsbepaling, om de gedachten te bepalen in deze zin, dat in deze laatstbedoelde gevallen de duur van de dienstbetrekking op basis van een privaatrechtelijk arbeidscontract niet meer mag bedragen dan twee jaren. Aldus meent de commissie de eventueel wettelijk vast te leggen presumptie te mogen aanbevelen, dat na een dienstverband van genoemde duur een zodanig voldoende binding met de overheidsdienst zal zijn ontstaan, dat zulks tot uitdrukking behoort te komen in het van kracht worden van de voorschriften, vervat in de voor ambtenaren geldende rechtspositieregelingen.

Het tweede geval, waarin de commissie — bij wijze van uitzondering — de hantering van het arbeidscontract met alle consequenties van dien niet uitgesloten zou wensen te zien, is van een geheel andere structuur. De commissie denkt in dit verband in het bijzonder aan het personeel in dienst van door de Overheid beheerde bedrijven. Het betreft hier geen werkzaamheden van tijdelijke aard, noch een dienstverband van tijdelijke aard. Het betreft integendeel een groep van werknemers, die hun toekomst-mogelijkheden geheel hebben geplaatst in het perspectief van het bedrijf, waarbinnen zij werkzaam zijn.

De overwegingen, waardoor de commissie zich met betrekking tot de rechtspositie van dit personeel tot het mogelijk oordelen van een uitzondering op de publiekrechtelijke

status heeft laten leiden, hebben betrekking op het beheer van een overheidsbedrijf. Dit beheer wordt uit hoofde van het bedrijfsmatige karakter van het dienstvak meer dan in het algemeen in de overheidsdienst het geval zal zijn, beïnvloed door economische motieven. De motieven treden wel het strekt naar voren, indien naast de Overheid ook particulieren een zelfde of een soortgelijk bedrijf exploiteren. Dan immers gaat mede het concurrentie-motief een rol spelen, terwijl ook overigens de eenheid van een bedrijf, waarbinnen de Overheid dan ook via haar bedrijf opereert, een niet te verwaarlozen aspect vormt. Een duidelijk voorbeeld hiervan meent de commissie te mogen signaleren in het Staatsmijnbedrijf, waarbij in dit bijzondere geval tevens nog rekening moet worden gehouden met de ook voor dit bedrijf geldende, uit de E.G.K.S.-gemeenschap voortvloeiende bijzondere situatie en bijzondere bindingen. Met betrekking tot zodanig bedrijf zal het personeelsbeleid als deel van het algemeen beheer zich niet kunnen en — naar het oordeel der commissie — zich ook niet mogen onttrekken aan de bijzondere bindingen met de desbetreffende bedrijfstak. Ook de wijze, waarop de werknemers zich organiseren en mogelijkere wijs aansluiting zoeken bij die verenigingen, waarin ook collega's van andere bedrijven zich verenigen, zal hierbij een rol spelen. Het is het naar het oordeel van de commissie niet te veronachtzamen arbeidsrechtelijk-organisatorische aspect, zoals dit in het genoemde voorbeeld met betrekking tot het Bedrijfschap van de Mijnindustrie en de voor mijnwerkers en mijnbeambten getroffen bijzondere pensioenvoorzieningen zeer duidelijk naar voren treedt. Ook het personeel van de Staatsmijnen participeert in deze voor het mijnbedrijf in het algemeen geldende normen en is vanouds buiten de overigens voor de overheidsdienst geldende voorzieningen gelaten.

De Staatsmijnen acht de commissie dan ook representatief voor de hier bedoelde uitzondering.

Voor wat de overige bestaande staatsbedrijven betreft ziet de commissie geen aanleiding een ander oordeel uit te spreken dan dat het personeel tot de ambtelijke dienst moet behoren.

De aard van deze bedrijven is zodanig, dat de in het algemeen voor de overheidsdienst geldende normen op het gebied van dienstvoorwaarden ook daar van kracht behoren te zijn; er zijn geen bindingen met de bedrijfstak, de taak is gemonopoliseerd of hangt toch zeer bijzonder samen met andere overheidsstaken. Toch wil de commissie niet uitsluiten, dat zich nog andere gevallen zullen voordoen, welke met dat van de Staatsmijnen vergelijkbaar zijn.

Aan het vorenstaande moge de commissie nog het volgende toevoegen.

Allereerst gelden bovenstaande overwegingen niet voor een bepaalde categorie van personeel van een eventueel voor deze uitzondering in aanmerking komend bedrijf, maar voor allen die bij dit bedrijf werkzaam zijn. De commissie zou het niet juist achten binnen het bedrijf naast privaatrechtelijke rechtspositierelaties nog een ambtelijke rechtstoestand te hanteren. Zij acht het omgekeerd alleen aanvaardbaar een uitzondering als hier bedoeld te creëren, indien met betrekking tot een bedrijf in algemene zin behoefte bestaat op het stuk van dienstvoorwaarden de bindingen aan enige bedrijfstak te doen prevaleren.

Voorts acht de commissie het noodzakelijk met nadruk er op te wijzen, dat hantering van deze door haar in het bijzonder voor de toekomst erkende uitzonderingsmogelijkheid door sterke waarborgen tegen een al te gemakkelijke gevormd oordeel moet worden omringd. Het creëren van deze uitzondering op de regel, dat de dienstverhoudingen in de overheidsdienst tot stand komen door een eenzijdige aanstelling, zou naar het oordeel der commissie bij wet moeten plaatsvinden, terwijl de commissie

met betrekking tot bedrijven, beheerd door lagere openbare lichamen, in dezen denkt aan een preventief toezicht<sup>160</sup>.

Met betrekking tot het instituut van de zogenaamde arbeidscontractanten merkt de commissie nog het volgende op. Er is lange tijd sprake geweest van een misbruik van de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht door de Overheid. Op zich behoeft er nog geen sprake te zijn van een misbruik, indien de Overheid het privaatrechtelijk contract hanteert. Aldus werd het vóór de oorlog ook niet gezien. Maar de omstandigheden tijdens en na de oorlog leidden er toe, dat het aantal arbeidscontractanten zeer sterk toenam, terwijl hun rechtspositie slechts weinig was uitgewerkt. Aangezien de bestaande restrictieve voorschriften omtrent het gebruik van het arbeidscontract of werden genegeerd of ruim werden uitgelegd, ontstond de situatie, dat door de Overheid discretionair werd beslist of de ambtelijke rechtspositie zou worden toegekend dan wel de in vele opzichten veel minder ontwikkelde rechtspositie van arbeidscontractanten. Dit euvel is in de laatste jaren sterk gereduceerd. De middelen welke de Overheid daartoe heeft aangewend zijn van tweërlei aard geweest. Het eerste was de omzetting van het privaatrechtelijk dienstverband in een publiekrechtelijk door alsnog aanstelling te verlenen waar dat mogelijk was. Het tweede laat zich aanduiden als een assimilatie van de arbeidsvoorwaarden der arbeidscontractanten aan de dienstvoorwaarden der ambtenaren. De commissie merkt op, dat het tweede middel niet verder kon reiken dan het effect van een bestaand misbruik te mitigeren. Het verst is men in dit opzicht ongetwijfeld gegaan door de arbeidscontractanten pensioenrechtelijk in het algemeen gelijk te stellen met ambtenaren in tijdelijke dienst. Deze rechtsontwikkeling moge onder de gegeven omstandigheden verdedigbaar zijn geweest, toch meent de commissie het resultaat te moeten bestrijden. Zij kan geen goede gronden vinden, waarom een dubblure zou moeten worden gehandhaafd van twee zich steeds meer assimilerende rechtspositieregelingen en zij acht dit des te meer te vermijden nu deze beide regelingen, goedgevoerd van gelijke inhoud en strekking, naast elkaar voortbestaan, terwijl de juridische grondslag, waarop zij zijn opgebouwd, principieel verschillend is. Op grond van deze overwegingen meent de commissie geen andere aanbeveling te kunnen doen dan de algehele eliminering van het instituut der arbeidscontractanten, zoals dat zich tot nu toe heeft ontwikkeld, en de intrekking van de zo zeer aan de ambtelijke dienstvoorwaarden aangepaste, de rechtspositie der arbeidscontractanten beheersende, voorschriften.

De commissie merkt nog op, dat het aldus voorgestelde gebruik van het ambtelijk en privaatrechtelijk dienstverband nadere onderscheidingen in beide sectoren niet uitsluit. Zij denkt met name aan de aanstelling in tijdelijk dienstverband, waaraan uiteraard andere rechtsgevolgen zullen moeten worden verbonden dan aan de aanstelling in vast dienstverband.

<sup>160</sup> Het kan voorkomen, dat de Overheid een door haar gewenst, bij uitstek geschikt persoon slechts bereid vindt een bepaald ambt te aanvaarden op voorwaarden, welke binnen het ambtenaarrechtelijke regime niet te vervullen zijn. Toe te laten, dat aan deze voorwaarden voldaan wordt door het sluiten van een bijzondere arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, doorbreekt het door de commissie als juist aanvaardbaar systeem en ondermijnt het in beginsel. Nochtans kunnen zich blijkens de ervaring zeer bijzondere gevallen voordoen, waarin de Overheid ten enenmale niet in staat is op andere wijze het goed functioneren van de diensten, waarvoor zij verantwoordelijk is, te verwirkelijken. De mogelijkheid een dergelijk bijzonder contract te sluiten mag dus niet volledig afgesneden worden. Echter moet gewaarschuwd zijn, dat deze methode tot gevallen van uiterste noodzaak beperkt blijft. Daarom zal de toepassing voor wat het Rijk betreft op een besluit van de Raad van Ministers dienen te berusten, terwijl bij de lagere openbare lichamen voorafgaande goedkeuring door hoger gezag vereist dient te zijn.



De uitwerking hiervan ligt evenwel naar het oordeel der commissie niet meer op haar weg. Slechts wil zij er op wijzen, dat in haar voorstellen ligt opgesloten een ruimere toepassing van de figuur der tijdelijke aanstelling, aangezien deze in belangrijke mate de functie zal kunnen overnemen, welke thans door het arbeidscontract wordt vervuld.

Samenvattend ontstaat het volgende beeld omtrent het voor de overheidsdienst door de commissie aanbevolen dienstverband.

1. Het normale dienstverband is het ambtelijke dienstverband, gebaseerd op een door het bevoegde gezag verleende eenzijdige aanstellingsbeschikking.
2. Slechts in uitzonderingsgevallen ware door de Overheid gebruik te maken van het arbeidscontract. Als zodanige gevallen erkent de commissie:
  - a. die, waarin de belanghebbende regelmatig afwisselend in dienst van de Overheid en in dienst van particulieren werkzaam is en verder de gevallen, waarin bij een dienstverband met de Overheid, hetwelk nog geen twee jaar heeft geduurd, nog in onvoldoende mate een maatschappelijke binding aan die dienst is gevormd;
  - b. die, waarin de wet zulks heeft bepaald op grond van de overweging, dat het betreft het personeel van hetzij een diensttak, welke een bijzondere relatie bezit met het bedrijfsleven, hetzij van een bedrijf, waar bijzondere bedrijfs-economische overwegingen moeten prevaleren boven de overweging, dat sprake is van overheidsdienst.
3. Een aanstelling in overheidsdienst doet eenzijdig door de overheid vastgestelde voorschriften van toepassing zijn, waarover op de voor de overheidsdienst specifieke wijze overleg is gepleegd met de organisaties van ambtenaren. Uiteraard zullen deze voorschriften onderscheid kunnen maken tussen vast en tijdelijk ambtelijk dienstverband.
4. Een dienstverband, berustend op een arbeidscontract, zal worden beheerd door het gemene recht.

De commissie is derhalve van oordeel, dat de rechtsverhouding Overheid - ambtenaar dient gekenmerkt te zijn door een publiekrechtelijk dienstverband, tot stand gebracht door een eenzijdige overheidsbeschikking en in beginsel beheerd door eenzijdig door de Overheid vastgestelde voorschriften.

#### § 4. Het personeel van naamloze vennootschappen en stichtingen

De conclusies van de commissie inzake het als te aanvaarden publiekrechtelijke karakter van de rechtsverhouding tussen Overheid en ambtenaar zijn niet van toepassing op het personeel van naamloze vennootschappen en stichtingen, welke op enigerlei wijze door de Overheid zijn opgericht, worden beheerd, gefinancierd of geleid. Naar het oordeel van de commissie is hier geen sprake van overheidsdienst in de strikte zin van het woord. De Overheid koos de vorm van een privaatrechtelijke rechtsfiguur met rechtspersoonlijkheid en stelde daarmede niet alleen het beheer, het financieel beleid, de organisatorische opbouw, maar ook het personeelsbeleid, met name ook het rechtspositiebeleid, buiten de normen van het publiekrecht. Dit geldt algemeen, indien de Overheid medewerking verleent aan de oprichting en instandhouding van een naamloze vennootschap.

Leiden deze overwegingen de commissie tot het oordeel, dat het personeel van beoelde categorie van naamloze vennootschappen een rechtspositie dient te bezitten, welke wordt beheerd door het gemeene recht, ten aanzien van de zogenaamde overheidsstichtingen moge de commissie volstaan met een verwijzing naar hetgeen is gesteld in paragraaf 5 van het rapport van de door de Ministers van Binnenlandse Zaken en

van Justitie ingestelde commissie van advies inzake overheidsstichtingen<sup>101</sup>, welk deel van het rapport over ditselfde onderwerp handelt. De genuanceerde opvattingen, welke in dat rapport met betrekking tot dit vraagstuk naar voren worden gebracht, hebben ook in het midden der thans rapporterende commissie haar verdedigers gevonden.

Wel merkt de commissie nog op, dat in haar midden de vraag is gerezen of, indien aan personeel in dienst van zogenaamde overheidsstichtingen de ambtelijke status wordt toegekend, nog wel verdedigbaar is de mogelijkheid tot toekenning daarvan aan personeel in dienst van meerbedeelde categorie van naamloze vennootschappen uit te sluiten.

## HOOFDSTUK II

### ZIJN ER REDENEN, WELKE MOTIVEREN DAT DE AMBTELIJKE RECHTSPOSITIE IN HAAR ONDERDELEN OP BIJZONDERE WIJZE WORDT GERELEMENTEERD?

Nadat in het voorgaande hoofdstuk aandacht is besteed aan de rechtsvormen waarin de verhouding tussen de Overheid en haar ambtenaar is gekleed, dient nog afzonderlijke aandacht te worden geschonken aan een aantal gevolgen welke het publiek- en privaatrecht aan het bestaan van een arbeidsverhouding oplegen te verbinden. In de eerste plaats valt daarbij te denken aan de verplichte sociale verzekering. Om voor de hand liggende redenen wordt hierbij tevens aandacht geschonken aan de regeling van het ontslagrecht en stakingsverbod.

De commissie is er bij de overweging van een en ander van uitgegaan, dat uit haar conclusie, dat de verhouding Overheid-ambtenaar op publiekrechtelijke voet moet geregeld blijven, op zich zelf nog geenszins behoort voort te vloeien, dat derhalve op in deze verhouding verrichtte arbeid niet van toepassing zou zijn het verzekeringsrecht betreffende loondienst in het algemeen. Zij heeft er intengende naar gestreefd ten volle recht te laten wedervaren aan de voordelen, die aan een uniforme, voor alle loondienst geldende regeling verbonden zijn, en zich derhalve telkens afgevraagd of een afzonderlijke regeling der materie voor de ambtenaren nog wel gegrond en zinvol kan worden geacht.

Onder vermijding derhalve zowel van een jacht naar uniformiteit à outrance als van een lichtvaardige handhaving van allerlei onverantwoord onderscheid, wil de commissie in dit hoofdstuk aandacht schenken aan het ontslagrecht, het zgn. stakingsverbod en onderscheidentakken van sociale verzekering.

#### § 1. Ontslagrecht

De commissie, voor de vraag gesteld of de op het stuk van ontslag voor de ambtenaren bestaande eigen regeling naast het gemene ontslagrecht voor de overige werknemers dient te worden gehandhaafd, heeft uiteraard stilgestaan bij een vergelijking van de voor elk van beide groepen geldende ontslagregeling.

Het van overheidswege terzake van ontslag voor niet-overheidspersoneel vastgestelde recht draagt deels een permanent karakter, deels het karakter van uitzonderingsrecht; het eerste is vervat in titel VII A van Boek III van het Burgerlijk Wetboek, het laatste in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945. Ingevolge het B.W. staan aan partijen bij een voor onbepaalde tijd aangegane arbeids-

<sup>101</sup> Beschikking van 13 april 1956, no. 16865, Jur. adv. (Stcrt. 1956, no. 84). De commissie is zeer erkentelijk, dat zij reeds vóór publicatie van de inhoud van dit deel van het rapport heeft mogen kennis nemen.

overeenkomst in de zin van artikel 1637a in algemene zin een driefal vormen van beëindiging der dienstbetrekking ter beschikking en met beëindiging met wederzijds goedvinden, eenzijdig en ontbinding der arbeidsovereenkomst door de rechter. Elk dezer wijzen van beëindiging is aan bepaalde voorwaarden gebonden, welke beogen een zekere bescherming te geven.

Ligt deze beschermingsgedachte bij de eerste beëindigingsvorm besloten in de toestemming der wederpartij, bij de eenzijdige beëindiging treffen we haar aan in de opzeggings-termijnen en de overige voor opzegging geldende bepalingen; in de voorwaarde dat, zo de voor opzegging geldende bepalingen niet worden in acht genomen, hetzij de wettelijke schadeloosstelling van artikel 1639r, B.W. moet worden betaald, hetzij een volledige schadeloosstelling, ter keuze van de wederpartij; in de dringende, aan de wederpartij onverwijld medegedeelde reden; en tenslotte in de mogelijkheid om tegen een kennelijk onredelijke beëindiging bij de rechter op te komen. Ontbinding der arbeidsovereenkomst door de rechter is mogelijk hetzij wegens gewichtige redenen hetzij wegens wanprestatie gelijk bij elke andere wederkerige overeenkomst.

Aan de bepalingen omtrent de opzeggingsstermijnen ligt de erkenning ten grondslag, dat, naar mate de dienstbetrekking langer duurt, arbeider en patroon des te nauwer aan elkaar worden verbonden en dat dit zijn consequenties behoort te hebben ten aanzien van de wijze van beëindiging der dienstverhouding. Daarbij is — voor werkgever en werknemers gelden verschillende in acht te nemen opzeggingsstermijnen — de gedachte der contractsgelijkheid losgelaten, gezien het principiële verschil tussen de prestaties van werknemer en werkgever en gezien hun verschillende maatschappelijke positie<sup>108</sup>. In geval van kennelijk onredelijke beëindiging der dienstbetrekking kan de rechter steeds naar billijkheid een schadevergoeding toekennen en daarbij voorts de schuldige partij veroordelen tot herstel der dienstbetrekking. Uiteindelijk ligt echter de beslissing omtrent al dan niet herplaatsing bij partijen zelf, omdat de rechter gehouden is op verzoek van een der partijen een afkoopsofsom vast te stellen.

Ingevolge het B.B.A. 1945 is het zowel de werkgever als de werknemer verboden — tenzij de beëindiging geschiedt wegens een dringende reden of met wederzijds goedvinden — de dienstbetrekking te beëindigen zonder toestemming van de Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau; op overtreding van dit verbod staat zowel een strafrechtelijke als een civielrechtelijke sanctie. Alvorens te beslissen is de Directeur verplicht in overleg te treden met de dienst van de Arbeidsinspectie, welke op zijn beurt weer tegenwoordigers van de in aanmerking komende organisaties van werkgemers en werknemers moet horen.

Bij het toebeden van de hier bedoelde taak aan de G.A.B.'s hebben als motieven gegolden de bescherming van de belangen van werknemer en werkgever en voorts de bevordering van de rust op de arbeidsmarkt, teneinde een ongestoorde en zo gunstig mogelijke produktie te verkrijgen. Hun taak spitst er zich dan ook op toe met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van elk geval te beoordeelen, of beëindiging der arbeidsverhouding sociaal en economisch gezien redelijk kan worden geacht. Aan ambtenaren wordt blijkens de voor hen geldende bijzondere reglementen ontslag verleend hetzij op verzoek hetzij ongevraagd.

Een verzoek om ontslag behoeft door de ambtenaar niet te worden gemotiveerd. Tenzij de ambtenaar zelf anders verzoekt of het openbaar belang dringend anders vereist, wordt gevraagd ontslag in het algemeen niet vroeger verleend dan één maand en niet later dan drie maanden na de dag, waarop het verzoek om ontslag is ingekomen. Zolang het ontslag door de Overheid niet is verleend, blijft de ambtenaarsverhouding bestaan.

Gaat het initiatief bij het ontslag uit van de Overheid, dan kan dit betreffen ééne strafontslag, een ontslag wegens een met name genoemde reden dan wel een ontslag op andere gronden<sup>109</sup>.

Ontslag bij wijze van disciplinaire straf kan de ambtenaar worden gegeven, indien hij de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt, of zich overigens schuldig maakt aan plichtsverzuim. Tussen plichtsverzuim en bestraffing met ontslag behoort uiteraard evenredigheid te bestaan, hetgeen procesrechtelijk erkenning vindt in artikel 58, lid 2 van de Ambtenarenwet, ingevolge hetwelk beroep bij de ambtenarenrechter in elk geval ook kan worden ingesteld terzake dat er tussen de opgelegde straf en de gepleegde overtreding onevenredigheid bestaat. De toepassing van dit ontslag is bovendien met tal van preventieve, reglementaire waarborgen omringd. Doel van het ambtelijk tuchtrecht is in de eerste plaats dienstbaar te zijn aan de verwezenlijking van de overheids-taak. Blijkens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep kunnen niet slechts rechtstreekse schending van de ambtsplicht, doch ook gedragingen buiten dienst, welke gevaar kunnen opleveren voor de waardigheid van het ambt, een strafontslag rechtvaardigen.

Buiten het ontslag op verzoek en bij wijze van straf kan de ambtenaar in beginsel steeds worden ontslagen, indien het belang van de dienst zulks vordert. Ter bescherming van de ambtenaar tegen willekeur heeft dit belang evenwel een nadere afbakening gevonden in een systeem van limitatief opgesomde en voornamelijk objectief omschreven ontslaggronden, zodat de deugdelijkheid van de in een concreet geval aangevoerde grond door betrokkene eventueel ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd. Een opzeggingsstermijn (van 3 maanden) behoeft zo mogelijk slechts in acht te worden genomen, indien de grond voor het ontslag is gelegen in opheffing van de betrekking of in verandering in de inrichting van het dienstvak, waarbij de ambtenaar werkzaam is. De ambtenarenrechter kan in zijn uitspraak het aangevallen ontslagbesluit enkel nietig verklaren en, voor zoveel nodig, bepalen, dat het administratief orgaan zal besluiten, hetgeen het ingevolge wet of algemeen verbindend voorschrift besluiten moet. Hij is derhalve niet bevoegd rechtstreeks vast te stellen, wat wel als recht zal gelden<sup>108</sup>.

Het beginsel, dat de ambtenaar steeds kan worden ontslagen, indien het belang van de dienst zulks vordert, komt tenslotte zonder positieve begrenzing in een met name aangeduide en objectief omschreven ontslaggrond naar voren in de bepaling, dat ontslag ook op andere gronden dan die, welke met name zijn genoemd, kan worden verleend. Het artikel, waarvan zeer sporadisch gebruik wordt gemaakt, kent eigen waarborgen tegen willekeurige toepassing.

Het trekken van conclusies uit voorgaande vergelijking wordt ten eerste bemoeilijkt door het afwijkende karakter en systeem van het bestaande ontslagrecht voor ambtenaren in vergelijking met het gemene ontslagrecht. Dit afwijkende karakter is hierdoor verklaarbaar, dat de Overheid als werkgeefster voor haar personeel een totale regeling terzake van ontslag heeft getroffen en heeft moeten treffen, waar zij als wetgeefster voor de werknemers in het algemeen heeft volstaan met het geven van een minimum-regeling, daarbij aan de bedrijfsgenoten overlatend, of en zo ja, in hoeverre zij verder willen gaan dan deze minimum-regeling.

<sup>108</sup> Voor de destijds hiervoor gegeven motivering alsmede voor de plaats, welke het vernietigingsrecht van de Kroon ten aanzien van (ontslag-) besluiten van de administratieve organen der lagere publiekrechtelijke lichamen is blijven innemen, vergelijkte men het Eerste Deel, Hst. IV, par. 2. (Het bijzonder karakter van de rechtspraak in ambtenaren-zaken).



Ondanks deze moeilijkheid kan toch wel worden vastgesteld, dat, in vergelijking met de overheidsdienst, ook in de particuliere sector aan partijen bij ontslag steeds meer rechtsbescherming wordt geboden. Ten aanzien van zekere onderdelen van de ontslagregeling kan zelfs worden geconstateerd, dat het overheidspersoneel bij de particuliere werknemers ten achter staat. Gewezen zij o.m. op de regeling der opzeggings-termijnen, zij het, dat te dezen in geval van ontslag op bepaalde gronden de eigen wachtderegelingen voor overheidspersoneel in vergelijking met de Werkloosheidswet een mitigerende werking uitoefenen. Ook overigens staat hier tegenover, dat de ambtenaar te allen tijde zonder motivering ontslag kan vragen; dat hem bij een disciplinair ontslag op grond van bepaalde feiten aanmerkelijk meer rechterlijke en andere bescherming wordt geboden tegen willekeur dan bij een ontslag aan een niet-ambtenaar op grond van dezelfde of overeenkomstige feiten het geval is; dat de gronden, waarop hem overigens ongevraagd ontslag kan worden verleend, limitatief zijn opgesomd en — behoudens enkele weinig beduidende uitzonderingen — objectief zijn omschreven, zodat de ambtenarenrechter het ontslag steeds zeer concreet kan toetsen aan een eng begrensde norm, waar aan de burgerlijke rechter slechts de voor de arbeider vage en onzekere toetsingsnorm der kennelijke onredelijkheid ter beschikking staat. Doet dit er willicht toe neigen te concluderen, dat de nog bestaande verschillen terzake van ontslag voor de ambtenaren een pré opleveren, zo moet daarbij niet uit het oog worden verloren, dat aan de ambtelijke regeling het beginsel ten grondslag ligt, dat uiteindelijk het belang van de ambtenaar steeds zal hebben te wijken voor het algemeen belang en dat dit algemeen belang typische eisen stelt aan houding en mentaliteit van de ambtenaar.

Voor de motieven, welke in het verleden zijn aangevoerd voor regeling terzake van het ontslag van ambtenaren, wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent is vermeld in Hoofdstuk II, par. 6, van het Eerste Deel.

Thans voor de beantwoording staande van de vraag, of een afzonderlijke regeling terzake van het ontslag van ambtenaren nog steeds gemotiveerd is, merkt de commissie allereerst op dat, waar zij in het vorige hoofdstuk op de daarvoor aangevoerde gronden tot de conclusie is gekomen dat het normale dienstverband voor de ambtenaar moet zijn het ambtelijke dienstverband, gebaseerd op een door het bevoegde gezag verleende eenzijdige aanstellingsbeschikking, daaruit reeds naar haar mening een afzonderlijke regeling van het ontslag logischerwijze voortvloeit.

Doch ook de omstandigheid, dat de regeling van de ontslagbevoegdheid ten aanzien van ambtenaren moet worden beheerst door eisen van algemeen belang — hetgeen op zich weerom afzonderlijke regelen vraagt, waarin zulks uitdrukking vindt — brengt naar de mening der commissie mede, dat speciale waarborgen dienen te worden geschapen, opdat ambtenaren niet willekeurig uit de dienst worden verwijderd. De commissie is in dit verband in het bijzonder van oordeel, dat het in het verleden bij herhaling aangevoerde motief, ontleend aan de eis van een objectieve ambtsvervulling door de ambtenaar, zijn volle waarde heeft behouden en afzonderlijke regelen terzake van ontslag van ambtenaren ook thans nog gewenst doet zijn. Zonder een bijzondere rechtsbescherming terzake van ontslag, meer bepaaldelijk gelegen in een nadere afbakening van het openbaar belang in een systeem van limitatief opgesomde en zoveel mogelijk objectief omschreven ontslaggronden, acht zij geen voldoende waarborg aanwezig, dat de ambtenaar zijn taak in het belang van de openbare zaak onafhankelijk van politieke en andere uit de straffe hiërarchie van het ambtelijk apparaat voortvloeiende invloeden zal (kunnen) vervullen. De commissie heeft hierbij overwogen, dat, naarmate de overheidstaak is toegenomen, in die mate de ambtenaren — met name de beleidsambtenaren — hun speciale verantwoordelijkheden hebben

zien toenemen. Naast de voortdurend wisselende politieke organen vormen de ambtenaren het meer blijvend gedeelte van de overheidsdienst. Anders dan in de particuliere bedrijven, waar de leiding een zekere continuïteit bezit, vraagt in de overheidsdienst de voortdurend terugkerende wisseling aan de top juist om een meer stabiel apparaat en ontstaat een behoefte aan bijzondere rechtsbescherming, niet in de eerste plaats van de individuele ambtenaar, maar van het ambtelijk apparaat als geheel, tegen willekeur, welke daarin anders in meerdere of mindere mate zou kunnen gaan heersen. De commissie is van mening, dat de hier signaleerde eigenaardige behoefte aan een zekere stabiliteit en rechtsbescherming tevens verklaarbaar is uit de omstandigheid, dat aan de verhouding van de Overheid tot de ambtenaar vaak het commerciële element ontbreekt, gelijk dit veelal in de particuliere dienst wordt aangetroffen. Mede daarvoor ontbreekt in de overheidsdienst een objectieve maatstaf, waarnaar kan worden afgemeten, wat in concreto doelmatig en zakelijk gerechtvaardigd is en vormt de efficiëncy in de overheidsdienst — ook buiten het ambtenarenrecht — een eigen probleem. Waar aldus bij de Overheid een maatstaf voor een zakelijke appreciatie van de geschiktheid van de ambtenaar door zijn superieuren ontbreekt, ziet de commissie ook hierin reden, om niet slechts de ambtenaar, doch ook het openbaar bestuur tegen onzakelijke overwegingen en motieven te beschermen door de mogelijkheid van ontslagverlening aan de ambtenaar aan afzonderlijke regelen gebonden te houden.

Een *minderheid*<sup>164</sup> in de commissie wenst bij het zoëven gestelde het volgende aan te tekenen.

Hiervoor werd reeds opgemerkt, dat de rechtsbescherming terzake van ontslag van werknemers in het particuliere bedrijfsleven in latere jaren aanmerkelijk is gevorderd in de richting van de ten deze bestaande bescherming voor de ambtenaren. Met name is ook daar de algehele vrijheid tot ontslaggeven, welke vroeger bestond, beperkt en is het beginsel aanvaard, dat een ontslag op redelijke gronden moet rusten, althans niet kennelijk onredelijk mag zijn, en dat de gronden door een objectieve rechtsinstantie getoetst kunnen worden.

Wat de nadere uitwerking van die gronden aangaat, treffen wij in sommige delen van het bedrijfsleven, juist omdat daar de voor bijzondere regelen voor de ambtenaren aangevoerde motieven in menig opzicht eveneens gelden, in collectieve arbeidsovereenkomsten dan wel in de standaardovereenkomsten, die met elke werknemer individueel worden gesloten, regelen aan, welke die omtrent het ontslag van ambtenaren in menig opzicht veel dichter benaderen dan de meer als Generalklausel geformuleerde normen van het Burgerlijk Wetboek, welke er wel de basis van vormen, doch tevens veel ruimte laten voor nadere precisering.

Teneinde de vaste regels omtrent de ontslaggronden en de mogelijkheid van beroep op een objectieve instantie bij hun toepassing, welke voor het overheidspersoneel wenselijk zijn, te verwezenlijken, is dan ook naast het thans geldend stelsel, waarbij het ontslagrecht ten aanzien van ambtenaren juridisch geheel apart staat van dat ten aanzien van arbeiders in het particuliere bedrijfsleven, evenzeer denkbaar een stelsel, waarbij de regeling voor het overheidspersoneel een nadere concretisering zou vormen binnen het raam van het ook voor het particuliere bedrijfsleven geldende ontslagrecht. Dat voor het overheidspersoneel bijzondere regelen nodig zijn, welke bij ontslag nog verder gepreciseerde bescherming bieden dan die, welke in het wettelijke gemene recht thans als algemene basis zijn aanvaard, hoeft dus op zich zelf niet noodzakelijk te leiden tot een geheel afzonderlijke ambtelijke rechtspositie, doch zou ook kunnen

<sup>164</sup> bestaande uit de heren Mr. H. L. Fagel, Mr. E. Kronenberg, Prof. Mr. M. G. Levenbach, Mr. W. M. J. C. Phaf en Mr. L. de Vries.

worden opgevangen door een verbijzonderend stel regels op de grondslag van het algemene ontslagrecht.

## § 2. Stakingsverbod

Gelijk bekend wordt met het z.g. stakingsverbod voor ambtenaren steeds bedoeld op de artikelen 358bis, 358ter en 358quater Wetboek van Strafrecht<sup>165</sup>.

Deze artikelen luiden als volgt:

De ambtenaar of enig in het openbaar spoorwegverkeer voortdurend of tijdelijk werkzaam gesteld persoon, niet behorend tot het personeel van een spoorweg, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd, die, met het oogmerk om in de uitoefening van ene openbare dienst of in het openbaar spoorwegverkeer stremming te veroorzaken of te doen voortduren, nalaat of, op wettig gegeven last, weigert, werkzaamheden te verrichten, waartoe hij zich uitdrukkelijk of uit kracht van zijn dienstbetrekking heeft verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden. (art. 358bis).

Indien twee of meer personen ten gevolge van samentopping het misdrijf plegen in het vorig artikel omschreven, worden de schuldigen, zomede de leiders of aanleggers der samentopping, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren. (art. 358ter).

Indien het oogmerk, bij artikel 358bis omschreven, wordt bereikt, wordt gevangenisstraf opgelegd:

in het geval van artikel 358bis van ten hoogste een jaar;

in het geval van artikel 358ter van ten hoogste vier jaren (art. 358quater).

Ofschoon de eerste bepaling met name de individuele ambtenaar treft, die dienst weigert met het oogmerk om in de uitoefening van de openbare dienst stremming te veroorzaken of te doen voortduren, zijn deze artikelen toch vooral geschreven om stakingen te voorkomen (vgl. art. 358ter), waarbij dan in de eerste plaats gedacht wordt aan een collectief en meestal ook georganiseerd optreden van werknemers. De commissie meent haar beschouwingen te mogen beperken tot hetgeen met deze doelstelling verband houdt.

Vervolgens zijn de beschouwingen der commissie uiteraard nog beperkt door de aan haar verleende opdracht. Dit laatste betekent, dat zij er van uit dient te gaan, dat, behoudens enkele uitzonderingsgevallen<sup>166</sup> in de sector van het bedrijfsleven een strafrechtelijk verbod als hier bedoeld niet geldt en dat zij uitsluitend de vraag dient te beantwoorden of dit deel van de bijzondere rechtstoestand van de ambtenaren ook naar hedendaagse inzichten in voor de ambtenaar en de overheidsdienst specifieke overwegingen voldoende rechtvaardiging vindt. Zodanige rechtvaardiging kan worden gezocht: *a.* in de aard van de overheidsstaak; *b.* in de eigenaardigheid van de ambtenaarsverhouding.

Waar de aangehaalde artikelen zich niet slechts richten tot de ambtenaar, maar ook tot het personeel der Spoorwegen ligt het voor de hand, dat eerst wordt gedacht aan het bijzonder belang van de overheidswerkzaamheid voor de goede gang van het dagelijks leven. Inderdaad rechtvaardigt alleen reeds het feit, dat de Overheid een bepaalde functie aan zich heeft getrokken in beginsel het vermoeden, dat men hier te doen heeft met een activiteit, die voor de goede gang van het openbare leven van bijzonder belang is.

Weliswaar stemt dit vermoeden niet altijd met de werkelijkheid overeen: er zijn in openbare dienst verrichte werkzaamheden, die voor de samenleving niet van essentieel belang kunnen worden gerekend. Anderzijds is het mogelijk ook buiten de openbare dienst functies aan te wijzen, die niet minder essentieel zijn dan de openbare dienst; men denke aan de Spoorwegen, het medisch beroep, e.t.q. Het is niet moeilijk te bewijzen, dat b.v. een regelmatig functioneren van het bakkersbedrijf van meer belang is voor de openbare orde, dan dat van een gemeentelijke plantsoendienst. Dit neemt niet weg, dat er een verschil in gradatie bestaat. Terwijl ten aanzien van de openbare dienst het bovenvermelde vermoeden van het essentieel belang kan worden opgesteld, ligt de zaak ten aanzien van particuliere bedrijven juist omgekeerd; hoewel er ook daaronder van niet minder essentieel belang zijn, zo kan dit niet als regel worden gepresumeerd.

Derhalve is het niet onbegrijpelijk, dat bij de onmogelijkheid om een volledige, niet of weinig aan verandering onderworpen, enumeratie van functies van essentieel belang te geven, de wetgever, terwijl hij er van heeft afgezien om voor andere bedrijven dan het Spoorwegbedrijf staking strafbaar te stellen, toch wel een „stakingsverbod” voor de openbare dienst heeft gegeven. Aldus wordt dan een weliswaar tamelijk ruw, maar zeker niet zinloos of willekeurig criterium gehanteerd.

Al is nu met het voorgaande een onderscheid tussen ambtenaren en particuliere werknemers gemaakt, het is de vraag of daarmee op zichzelf een strafrechtelijk verbod, als de aangehaalde artikelen bevatten, wel genoegzaam is gerechtvaardigd. Daarover wordt verschillend gedacht. De commissie meent derhalve nog op een ander aspect te moeten wijzen.

Bij het onderzoek naar de gronden voor zulk een verbod moet niet slechts worden gelet op de aard van de overheidsstaak, maar ook op die van de ambtenaarsverhouding. Krachtens de eigenaardigheid dier verhouding richt zich een staking niet slechts tegen de Overheid in haar hoedanigheid van werkgeefster, maar — onverschillig of dit al dan niet wordt gewild of beseft — ook tegen de Overheid als draagster van het gezag in de burgerlijke samenleving. In een ambtenarenstaking steekt daarom steeds een kleiner of groter element van rebellie tegen de rechtsorde, vooral wanneer daarvoor activiteiten, welke naar algemene opinie tot de typische overheidsstaak behoren, worden aangetast.

De praktijk leert dan ook dat een staking bij overheidsinstellingen of -bedrijven door het publiek veel eerder als een aanslag op de openbare orde wordt ervaren dan een staking in particuliere, doch wellicht niet minder vitale bedrijven. Ook onder de ambtenaren zelf leeft, althans in Nederland, een duidelijk bewustzijn van de onbegrijpelijkheid om, zoals men het wel aanduidt — en dat is op zichzelf reeds tekennend — bijzondere ambtenaarsbelangen te doen prevaleren boven de eis van het openbaar belang.

Van het overheidspersoneel wordt door het publiek en door dat personeel zelf verwacht, dat het voortgaat in erkenning en eerbiediging van het gezag. Staking tast dat gezag aan. Daarom wordt van de ambtenaar verwacht, dat hij dit middel zelfs daar, waar hij zich met recht zou kunnen beklagen, niet aangrijpt. Zoals het Wetboek van Strafrecht de ambtenaar in de bepalingen omtrent „Ambtsmisdrijven” de verantwoordelijkheid inscherpt, die zijn functie meebrengt, zo doet het ditzelfde in deze bepalingen. Evenzeer als die bepalingen er toe hebben bijgedragen om de voor een goed functioneren van de openbare dienst noodzakelijke ambtenaren „ethos” levend te houden, zo heeft dat ook het „stakingsverbod” gedaan. Ook al zijn de desbetreffende artikelen nimmer toegepast, een zekere vormende invloed op het rechtsbewustzijn hebben zij zeker gehad. Het vorenstaande overziende meent de commissie, dat er geen gronden zijn om het

<sup>165</sup> Vgl. voor de geschiedenis van deze bepalingen: Hst. II, par. 7, van het Eerste Deel.

<sup>166</sup> Deze uitzonderingsgevallen zijn de spoorwegemployés (dezelfde artikelen) en de schippers en schepelingen (art. 390 en 391 Wetboek van Strafrecht).



op dit punt bestaande onderscheid tussen de ambtenaren en de overgrote meerderheid der werknemers in particuliere dienst op te heffen. Vooral nu in de praktijk van een, op zichzelf mogelijke, vexatoire toepassing der artikelen 358bis e.v. Wetboek van Strafrecht niets is gebleken, acht zij schrapping van die artikelen ongewenst.

Een *minderheid*<sup>167</sup> in de commissie kan zich in vele opzichten met voorgaande beschouwingen verenigen, doch zij legt de accenten enigszins anders en komt daardoor tot een andere conclusie. Zij heeft daarom gemeend afzonderlijk van haar opvatting te moeten blijk geven.

De minderheid onderschrijft de opvatting dat staken in overheidsdienst gewoonlijk onbehoorlijk en ongewenst is, omdat zeer vaak openbare belangen door een dergelijke staking worden geschaad. Dit geldt echter niet alleen van een staking in overheidsdienst. Ook door een staking in private bedrijven kan het algemeen belang ernstig benadeeld worden. Men denke bijvoorbeeld aan een staking van de vervoersbedrijven, waardoor de voedselvoorziening in de randstad Holland in gevaar gebracht zou kunnen worden. De minderheid erkent dat het onaanvaardbaar zou zijn, wanneer de diensten van justitie en politie zouden staken, doch dit zou evenzeer het geval zijn bij een staking van doktoren of van personeel in de particuliere ziekenhuizen. De minderheid is daarom van oordeel, dat een te ruw en willekeurig criterium gevolgd wordt, wanneer een strafrechtelijk verbod van staking gebaseerd wordt op de onderscheiding ambtenaar of niet-ambtenaar. De minderheid meent, dat het algemeen belang uit vele componenten bestaat, waarvan vele buiten de overheidssector liggen. Wanneer uitsluitend de staking in overheidsdienst strafbaar gesteld wordt, wordt enerzijds onvoldoende rekening gehouden met het belang dat de particuliere activiteit voor de behartiging van het algemeen belang heeft en worden anderzijds gedeelten van de overheidsactiviteiten in hun belang overschat.

Er is ongetwijfeld enig verschil ten opzichte van het particuliere bedrijfsleven, in zoverre dat een staking van ambtenaren, gericht tegen de Overheid als werkgeefster, de tendens heeft het gezag van de Overheid aan te tasten. Hoewel de minderheid dit verschil erkent geloof zij toch, dat dit verschil meer abstract-theoretisch dan praktisch van betekenis is. Inzonderheid wanneer het om overheidsbedrijven gaat, meent de minderheid dat de zojuist genoemde stelling niet aan de maatschappelijke werkelijkheid beantwoordt. In dit verband verdient nog de aandacht, dat de overheidsbemoeying thans aanzienlijk verder gaat dan in 1903 toen het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel werd vastgesteld.

Thans kent men algemeen verbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en bindende vaststelling van arbeidsvoorwaarden door het College van Rijksbemiddelaars. Een staking, gericht tegen een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of tegen een bindend vastgestelde loonregeling, zou men ook als tegen het overheidsgezag gericht kunnen kwalificeren. Toch heeft de wetgever geen aanleiding gevonden tegen een dergelijke staking straf te bedreigen. Men kan hieruit zien, dat de omstandigheid dat het overheidsgezag in een bepaalde situatie een rol speelt, niet zonder meer tot een strafrechtelijk verbod behoort te leiden. Ook in het particuliere bedrijfsleven heeft de staking, met het ingroeien van de organisaties in de maatschappij, sterk aan betekenis ingeboet. Ook daar wordt de staking als onjuist gevoeld naar mate de arbeidsvoorwaarden in overleg kunnen worden vastgesteld. Indien het in het particuliere bedrijfsleven toch tot een staking komt, kent het algemene recht voldoende middelen van verweer. De staking kan namelijk civiel-

<sup>167</sup> bestaande uit de heren Mr. H. L. Fagel, Mr. E. Kronenberg, Prof. Mr. M. G. Levenbach, Mr. W. M. J. C. Phaf, A. van Rossen en Mr. L. de Vries.

rechtelijk onrechtmatig zijn, wanneer zij gericht is tegen algemeen verbindend verklaarde bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten of tegen bindende vaststelling van arbeidsvoorwaarden. Verder kunnen in het bedrijf tuchtmaatregelen worden getroffen met name in de vorm van ontslag. De minderheid acht onder erkenning dat een staking van ambtenaren in den regel onbehoorlijk en onnodig is, dit onbehoorlijke gedrag toch niet van dien aard dat de Overheid de hulp van de strafwetgever moet inroepen en dat zij niet zou kunnen volstaan met de sancties toe te passen welke haar als werkgeefster ter beschikking staan, waaronder begrepen het ontslag als tuchtmaatregel.

Bij het voorgaande komt nog een argument van meer praktische aard. De artikelen 358bis e.v. van het Wetboek van Strafrecht zijn nimmer toegepast, behoudens in een geval waarin een spreker, die in een van de moeilijkste momenten tijdens de mobilisatie in de eerste wereldoorlog de aanwezigen in een openbare vergadering aanspoorde o.m. tot een algemene, ook de gemeentediensten omvattende werkstaking en die toen wegens openbare opruiing tot het misdrijf van artikel 358bis vervolgd is<sup>168</sup>. De minderheid is van oordeel dat, hoewel van strafbepalingen een preventieve werking kan uitgaan, afschoon niet elke overtreding daarvan wordt vervolgd, de preventieve werking van het strafrechtelijke stakingsverbod niet hoog kan worden aangeslagen. Het betreft hier immers strafbepalingen welke slechts in zelden voorkomende omstandigheden zouden kunnen worden toegepast. Indien nu toepassing achterwege blijft, wanneer die exceptionele omstandigheden zich voordoen, dan moet het zelden voorkomen van stakingen in overheidsdienst naar het oordeel van de minderheid toch veeleer worden toegeschreven aan de plichtopvatting van de ambtenaren, zoals deze hun ook mede wordt voorgehouden door de ambtenarenorganisaties, dan aan de preventieve werking van de onderhavige strafbepalingen. Het handhaven van een strafbepaling, welke is geschreven voor uitzonderlijke verhoudingen en welke, wanneer die verhoudingen zich toch eens voordoen, niet wordt gehandhaafd, acht de minderheid niet bevorderlijk voor het overheidsgezag. Uit de omstandigheid dat de strafbepaling in de weinige voorkomende gevallen niet is toegepast, leidt de minderheid af, dat strafrechtelijk optreden in de praktijk niet een doelmatig middel is geoordeeld om tegen stakingen in overheidsdienst op te treden.

Op grond van het voorgaande is de minderheid van oordeel, dat in het kader van een kritisch onderzoek naar de verschillen tussen de rechtsregelingen, welke de positie van het overheidspersoneel en van de particuliere werknemers beheersen, voor het continueren van het strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren niet voldoende gronden kunnen worden aangevoerd, zodat afschaffing haar wenselijk voorkomt.

### § 3. Sociale Zekerheid

Toekomende aan het terrein der sociale zekerheid — de commissie gebruikt dit begrip om praktische redenen in een beperkte zin, zodat er in het algemeen alleen die onderwerpen ondervallen, welke regeling hebben gevonden in de sociale verzekeringswetgeving en de daarmede vergelijkbare regelingen, door de onderscheiden Overheden voor haar personeel getroffen — wil de commissie allereerst aandacht schenken aan enkele algemene aspecten, welke met betrekking tot dit punt aandacht verdienen. Daarbij wordt opgemerkt, dat in het midden der commissie te dezen twee opvattingen naar voren zijn gekomen, welke niet tot overeenstemming terzake hebben kunnen leiden. De eerste opvatting gaat uit van een bijzonder rechtskarakter van de bezoldiging

<sup>168</sup> Zie Rechtbank Den Haag, 6 juni 1918, N.J. 1918, blz. 876.

van ambtenaren en ziet de voorzieningen ter waarborging van de sociale zekerheid van ambtenaren mede beïnvloed door dit bijzondere karakter; de tweede opvatting ontkent dit bijzondere karakter.

De eerste opvatting is in het bijzonder uitgewerkt onder A. 1 van deze paragraaf, de tweede onder A. 5.

Paralleel daarmee loopt een verschil van zienswijze omtrent de aanvaardbaarheid van een loongrens voor de sector van het overheidspersoneel (A. 2) en voorts omtrent de voor de overheidsdienst geldende bezwaren tegen de wijze van uitvoering van de tot het commune arbeidsrecht behorende wetten inzake sociale zekerheid en de eigen positie van de Overheid, indien zij regelen, doch daarbij tevens als werkgeefster, optreedt tegenover haar ambtenaren (A. 3).

In het door de commissie op 29 juni 1955 aan de Minister van Binnenlandse Zaken uitgebrachte interimadvies betreffende het ziektekostenvraagstuk van de ambtenaren werden reeds twee factoren van algemene strekking — bezoldiging en loongrens — aangevoerd. Hoewel dit interimadvies in zijn geheel als bijlage aan het rapport der commissie is toegevoegd, is het noodzakelijk in de hierna volgende algemene beschouwingen deze beide factoren volledig te vermelden, opdat de samenhang dezer beschouwingen niet wordt verbroken.

## A. Algemene beschouwingen

### I. Bezoldiging

Met betrekking tot dit punt is allereerst nagegaan, welk karakter in het verleden, speciaal voor zoveel betreft de ambtenaren, aan de bezoldiging is toegekend. Uit hetgeen in hoofdstuk II, par. 1, van het Eerste Deel is vermeld, volgt naar het oordeel der commissie — het hierna in de punten 1 tot en met 4 geschrevene geeft steeds de opvatting van de meerderheid der commissie weer, voorzover het meer is dan een weergave van feitelijke gegevens — dat het recht op bezoldiging voor de ambtenaren in het verleden steeds ruimer geïnterpreteerd is dan als een strikte tegenprestatie voor bewezen diensten en verrichte arbeid. Dit is dus geheel afwijkend van hetgeen duidelijk ten grondslag is gelegd aan het begrip loon in de wettelijke regeling van het arbeidscontract. Behalve voor een betrekkelijk korte tijd (art. 1638c B.W.) is immers het beginsel van laatstbedoelde wettelijke regeling, dat geen loon verschuldigd is over de tijd, gedurende welke geen arbeid wordt verricht (art. 1638b B.W.)

De sociale zekerheden van de ambtenaren zijn — voorzover betreft het risico van inkomensderving — nog immer gevat in termen van recht op bezoldiging. Zo heeft de ambtenaar bij ziekte en ongeval aanspraak op doorbetaling van zijn volle bezoldiging, voorzover de Overheid niet de bevoegdheid is toegekend een vermindering toe te passen. Een en ander duidt derhalve op een geheel ander uitgangspunt dan voor de arbeider in de zin van het B.W. is neergelegd in evengenoemd artikel 1638b. Dit betekent voorts dat verschillende vormen van sociale zekerheid reeds liggen opgesloten in het bezoldigingsbegrip zelf, juist omdat c.q. voor zoveel de bezoldiging het karakter van een onderhoudderente draagt.

Deze gedachte vindt men terug in alle geldende ambtenarenreglementen. De commissie oordeelt deze gedachte juist ook voor de toekomst, omdat zij van een grotere binding tussen Overheid en ambtenaren in de verhouding werkgeefster-werknemer uitgaat dan in de sociale verzekeringswetgeving kan worden teruggevonden. In de sector van het vrije bedrijf zijn goede gronden aanwezig geweest voor het totstandbrengen van een boven partijen staand rechtssysteem, waaraan werkgever en werknemer gebonden zijn.

Niettemin zijn deze gronden niet of althans minder van toepassing en zijn zij ook niet van toepassing geacht op de ambtenaarsverhouding (Vgl. Deel I). Het resultaat is geweest en moet ook zijn, dat de desbetreffende onderdelen van de rechtspositie zelfstandig onderwerp blijven van georganiseerd overleg tussen Overheid en ambtenaren. Een andere extra-binding, welke slechts ten goede kan komen aan een goede en voortdurende dienstuitoefening, is ook nog gelegen in de omstandigheid, dat een rechtstreekse band tussen werkgeefster en ambtenaar in geval van ziekte en ongeval behouden blijft.

De commissie acht derhalve de regelmatig reeds gebleken samenhang tussen sociale zekerheden en bezoldiging van groot gewicht. Ofschoon zij niet wil ontkennen, dat voor de werknemers in de sector van het bedrijfsleven eveneens een relatie bestaat tussen sociale zekerheden en loon, meent de commissie toch, dat dit punt voor de ambtenaren geheel eigen aspecten heeft.

Hierbij kan vooreerst worden gewezen op het historische aspect, zoals dit tot uitdrukking komt in de verzorgingsgedachte. Het uitgangspunt is steeds geweest, dat in het onderhoofd van de ambtenaren als dienaren der Overheid op voldoende wijze moet worden voorzien, mede in het belang der Overheid.

Daar de ambtenaar echter niet in de gelegenheid is zich grote inkomsten te verwerven, waaruit hij bij tegenslagen en na beëindiging van zijn diensttijd in de behoeften van zichzelf en zijn gezin afdoende kan voorzien, heeft men het als een plicht der Overheid gezien haar dienaren ook in deze omstandigheden te onderhouden.

In de overheidsdiensten komt de uitwerking der verzorgingsgedachte tot stand door middel van een eenzijdig vastgestelde, algemeen — ook voor de hogere en hoogste ambtenaren — geldende regeling van overheidswege. In de particuliere sector is hiervan ingevolge de desbetreffende sociale verzekeringswetten, voor zover men hierin al elementen der eigenlijke onderhoudderachtte aanwezig kan achten, slechts sprake voor die werknemers die vallen beneden de in die wetten gestelde loongrens. De werknemers boven deze loongrens zijn ten deze geheel aangewezen op de door hen met hun werkgever gesloten arbeidsovereenkomst.

Voorts bestaat voor de ambtenaren in het algemeen de noodzaak hun rechtspositie op bijzondere wijze te regelen, vooral om hen zoveel mogelijk te beschermen tegen politieke beïnvloeding. Voor de werknemers in de particuliere bedrijven bestaat deze noodzaak in het algemeen niet.

Tenslotte dient te worden bedacht, dat het grote belang van een als eenheid geregelde rechtstoestand der ambtenaren mede hierin is gelegen, dat de verschillende delen van die rechtstoestand onderling in een juist verband tot elkander zijn geplaatst. Schorsing, non-activiteit, disciplinaire straffen zijn rechtsfiguren, welke doorgaans voor werknemers in de particuliere sector ontbreken. Verbreking van het onderling verband, te eer mogelijk, nu de uitvoering der sociale verzekeringswetten als regel niet in handen van de Overheid is gelegd en in elk geval niet in handen van de Overheid-werkgeefster, levert derhalve stellig bezwaren op. Het is daarom van belang, dat alle onderdelen van de rechtstoestand op elkander afgestemd zijn en dit zou niet meer in die mate het geval zijn als thans, indien de sociale verzekeringswetgeving, met de daaraan verbonden loongrens, op de ambtenaren van toepassing zou worden verklaard.

### 2. Loongrens

De bezoldigingsaanspraken der ambtenaren zijn geregeld in één systeem, dat alle categorieën van ambtenaren omvat en waarin geen principiële scheidingslijnen voorkomen, welke de grenzen tussen deze categorieën duidelijk aangeven. Introductie, door middel van toepasselijkverklaring op de ambtenaren van de sociale



verzekeringswetten, zou als regel impliceren de introductie van een, tot dusverre in het ambtenarenrecht onbekend gebleven, loongrens. Deze loongrens zou een splitsing tussen de ambtenaren veroorzaken op dit belangrijke onderdeel hunner rechtspositie, dat bovendien niet alleen op de bezoldiging in engere zin betrekking heeft. Naar het oordeel der commissie zou dit in strijd zijn met de gedachte van het ene, alle ambtenaren omvattende, ambtenaren-corps. Deze eenheidsgedachte is juist geworteld in de omstandigheid, dat de ambtenaren allen in dienst zijn van de Overheid en werkzaam in het algemeen belang.

Hierbij moge er aan worden herinnerd, dat de eenheid van rechtspositieregeling voor de ambtenaren in dienst der centrale Overheid verwezenlijkt is, doordat deze ambtenaren een en dezelfde werkgeefster hebben, terwijl door middel van overleg en van preventief en repressief toezicht een nagenoeg gelijkje eenheid bereikt is en wordt voor de ambtenaren, in dienst der lagere publiekrechtelijke lichamen.

Introductie van een loongrens zou de alomvattendheid, welke thans het kenmerk en het voordeel der ambtelijke rechtspositieregeling is, verbreken en daarvoor in de plaats stellen — zonder dat duidelijk is, welke bijzondere voordelen daarmede worden verkregen — een afstoten van belangrijke en samenhangende onderdelen dier rechtspositie naar andere regelingen. Daarmede zou een systeem, dat in elk geval door een belangrijke mate van samenhang en overzichtelijkheid is gekenmerkt, worden verlaten en een verbrokkelde rechtspositieregeling ontstaan, welke als bijzonder nadeel zou hebben, dat zij in het kader der ambtelijke bezoldigingsregelingen een geheel willekeurige splitsing teweeg zou brengen door middel van de loongrens.

Naar het oordeel der commissie zou hier een niet-gemotiveerde teruggang plaatsvinden. Herinnerd moge worden aan de groei, welke de ambtelijke rechtspositieregelingen in de loop der jaren hebben doorgemaakt. Kende men aanvankelijk alle mogelijke afzonderlijke regelingen, onderling vaak sterk verschillend, voor ambtenaren, beampten, bedienden en werklieden in overheidsdienst, geleidelijk aan zijn deze samengesmolten tot regelingen, welke op alle in overheidsdienst werkzame personen betrekking hebben. De afzonderlijke werkliedenreglementen zijn geheel verdwenen.

Ook in een ander opzicht is eenheid van rechtspositie, althans eenheid van beginsel, gewenst. Uit hoofde van het karakter der sociale verzekeringswetten (waarborging ener voorziening in minimaal noodzakelijk geachte behoeften) beperken deze zich in het algemeen tot die werknemers, wier loon beneden een bepaalde grens ligt en die dus geacht worden speciaal voor een risico-dekking in aanmerking te komen. De ambtelijke rechtspositie dient echter alle ambtenaren te omvatten. Ook voor de hogere en hoogste functionarissen wordt toch een objectieve regeling wenselijk geacht ten behoeve van een goede ambtsvervulling.

Ten slotte moge nog worden opgemerkt, dat met name voor vrijwel alle organisaties van overheidspersoneel de introductie van een loongrens in de ambtelijke rechtspositie onaanvaardbaar is. De commissie meent dit bezwaar der organisaties hier met name te moeten vermelden, omdat voor de Overheid-wetgeefster mede hierin een argument kan zijn gelegen de loongrens als een voor de ambtelijke rechtspositieregeling — ook voor onderdelen daarvan — ongewenste figuur te oordelen.

### 3. De uitvoering der sociale verzekeringswetgeving

Bij de uitvoeringsorganen der sociale verzekeringswetgeving kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de bedrijfsverenigingen, anderzijds de Sociale Verzekeringsbank<sup>169</sup> en de Raden van Arbeid. Het onderscheid is wel hierop gebaseerd, dat

de bedrijfsverenigingen in haar ontstaan geheel van privaatrechtelijke huize zijn, terwijl de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid door de wetgever werden gecreëerd. De beide laatstgenoemde zijn publiekrechtelijke lichamen. Evenwel zij onmiddellijk opgemerkt, dat zowel in de Sociale Verzekeringsbank als in de Raden van Arbeid als orgaan, als college, werkgevers en werknemers evenzeer door de wetgever tesamen zijn gebracht als deze zich in de bedrijfsverenigingen hadden gevonden. Anderzijds heeft de wetgever aan de bedrijfsverenigingen evenzeer wettelijke uitvoeringstaken toebedeeld als aan de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Bovendien zijn de bedrijfsverenigingen aan voorschriften van de wetgever gebonden en zijn vele der door haar vast te stellen regelen aan goedkeuring door de Sociale Verzekeringsraad onderworpen.

Het is met name op de samenstelling van de bedrijfsverenigingen, waarop hier moge worden ingegaan. Vervolgens zijn het de aan deze uitvoeringsorganen toegekende bevoegdheden, welke moeten worden overwogen om tot een beoordeeling te kunnen komen van de vraag, of de taak van deze organen inderdaad en overeenkomstig hun opzet mede kan betreffen de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving ten aanzien van overheidspersoneel.

Als bedrijfsvereniging kan wettelijk worden erkend een vereniging, opgericht door een of meer naar het oordeel van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid representatieve organisaties van werkgevers en een of meer naar het oordeel van dezelfde minister representatieve organisaties van werknemers. Deze organisaties moeten rechtspersoonlijkheid bezitten.

Door de erkenning verkrijgt de bedrijfsvereniging rechtspersoonlijkheid.

Aan de oprichting van een bedrijfsvereniging als evenbedoeld, bestemd voor een onderdeel van het bedrijfs- en beroepsleven, waartoe rijksdiensten behoren of geacht worden te behoren, kan het Rijk als ware het een naar het oordeel van de minister representatieve organisatie van werkgevers deelnemen.

Genoemde minister kan een naar zijn oordeel representatieve organisatie van publiekrechtelijke lichamen of van andere rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, welke is erkend op grond van de wet inzake de uitoefening van het recht van vereniging en vergadering van 22 april 1855, voor de toepassing van het vorenstaande gelijk stellen met een naar zijn oordeel representatieve organisatie van werkgevers.

Een werkgever is ten behoeve van de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving van rechtswege aangesloten bij de bedrijfsvereniging, welke haar werking uitstrekt over het onderdeel van het bedrijfs- en beroepsleven, waartoe de werkzaamheden behoren, welke hij doet verrichten. Bij geschil over de vraag bij welke bedrijfsvereniging een werkgever is aangesloten beslist de Sociale Verzekeringsraad.

De statuten van een bedrijfsvereniging moeten uitdrukkelijk zowel ten aanzien van het bestuur als ten aanzien van een algemene ledenvergadering volledig het pariteitsbeginsel tussen werkgevers en werknemers tot uitdrukking laten komen<sup>170</sup>.

De bevoegdheden van de bedrijfsverenigingen zijn niet uitsluitend van dien aard, dat zij moeten volstaan met de toepassing van de desbetreffende wettelijke bepalingen op de concrete gevallen. De wetgever heeft aan de bedrijfsverenigingen ook nog een zekere, zij het beperkte, ruimte gelaten om regelen op te treden. Zo is ingevolge de Ziekwet de bedrijfsvereniging bevoegd te bepalen dat aan de bij haar verzekerde arbeiders hogere uitkeringen zullen worden gedaan dan de Ziekwet vaststelt, dat uitkeringen zullen worden gedaan over een langere termijn dan de wettelijke of dat

<sup>169</sup> Vóór de wet van 31 mei 1956, Stb. 296: De Rijksverzekeringsbank.

<sup>170</sup> Vgl. de artt. 4, 7 en 10 van de Organisatiewet Sociale Verzekering.

behalve de wettelijk voorgeschreven uitkeringen nog andere uitkeringen zullen worden gedaan. Onder ministeriële goedkeuring stellen de bedrijfsverenigingen een ziekengeldreglement vast.

De Werkloosheidswet geeft aan de bedrijfsverenigingen soortgelijke bevoegdheden en verplichtingen. De besturen van de bedrijfsverenigingen zijn bevoegd het aantal dagen, waarover een werknemer aanspraak heeft op een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet, te wijzigen ten aanzien van bepaalde takken van bedrijf of beroep of gedeelten daarvan. De vaststelling van de premie-bedragen en de beslissing omtrent het verlenen van voorschotten is eveneens opgedragen aan de besturen der bedrijfsverenigingen. Door de bedrijfsvereniging wordt een wachtgeldreglement, onderworpen aan de goedkeuring van de betrokken minister, vastgesteld, ten aanzien waarvan is bepaald, dat dit zoveel mogelijk moet overeenstemmen met een door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid vastgesteld model. Zeer belangrijk in dit verband is voorts nog de bevoegdheid van de besturen der bedrijfsverenigingen om, onder goedkeuring van de Sociale Verzekeringsraad, ten aanzien van alle of voor een of meer bepaalde groepen van bij de bedrijfsvereniging verzekerde werknemers, voor zoveel nodig in afwijking van hetgeen de wet of door het werkloosheidsfonds vastgestelde algemene regelen bepalen, bijzondere regelen te treffen inzake de vaststelling van het dagloon.

Indien is toegestaan in een tak van bedrijf of beroep minder dan 6 dagen per week te werken, kunnen de besturen der bedrijfsverenigingen het wettelijk vastgestelde maximum-dagloon naar evenredigheid verhogen.

Het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringswetten, het toezicht derhalve op de bedrijfsverenigingen, is toevertrouwd aan de Sociale Verzekeringsraad. Deze raad is een tripartite samengesteld college. Een derde der leden wordt benoemd door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, een derde wordt aangewezen door de naar het oordeel van deze minister algemeen erkende centrale en andere representatieve organisaties van werkgevers en het laatste derde gedeelte door de naar het oordeel van dezelfde minister algemeen erkende centrale organisaties van werknemers. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd, terwijl de S.E.R. wordt gehoord alvorens aan de Koningin een voordracht wordt gedaan tot benoeming of ontslag. Het vorenstaande overziende komt het de commissie gewettigd voor met betrekking tot de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving door de bedrijfsverenigingen de navolgende algemene karakteristiek vast te stellen.

In en door de bedrijfsverenigingen worden de kringen van belanghebbenden rechtstreeks en voor zoveel betreft het onderscheid tussen werkgevers en werknemers op voet van gelijkheid in de uitvoering van genoemde wetten betrokken. In deze uitvoeringsorganen wordt voorts een vorm van medezeggenschap verwezenlijkt, welke aanvankelijk krachtens gesloten overeenkomst, thans ingevolge wettelijk aan statuten gestelde vereisten, voor de werknemers tot een medebeslissingsrecht van hun vertegenwoordigers is uitgegroeid.

Aldus meent de commissie de bedrijfsverenigingen op één lijn te mogen plaatsen met de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de ondernemingsraden, met alle verschillen, die er onderling bestaan, als zijnde even zovele vormen, waarin de gedachte der medezeggenschap wordt gerealiseerd.

In aansluiting hieraan mogen de volgende omstandigheden worden gereleveerd. De commissie is blijkens het vorige hoofdstuk van oordeel, dat het weinig raadzaam is voor het ambtelijke georganiseerde overleg een figuur te bedenken, welke de structuur van het overleg in de bedrijfsorganisatie meer benadert. Ook is de commissie van oordeel, dat de overheidsbedrijven vooralsnog terecht van de verplichtingen uit de

Wet op de Ondernemingsraden zijn gedispenseerd. De motivering van bedoelde dispensatie loopt voorts parallel met de motivering voor het onthouden van verordenende bevoegdheid aan het Landbouwschap op het stuk van lonen en andere arbeidsvoorwaarden ten aanzien van werknemers, wier arbeidsvoorwaarden krachtens de artikelen 125, 126 en 134 der Ambtenarenwet 1929 worden geregeld.

De commissie meent in dit opzicht slechts consequent te zijn geweest met haar in het interim-rapport ziektenkostenvoorziening uitgesproken afwijzing om de ambtenaren ten principale te betrekken in de samenstelling en werkzaamheden van bedrijfsverenigingen als gevolg van het toepasselijk worden van de sociale verzekeringswetgeving.

De commissie vestigt voorts de aandacht op enige praktische aspecten van het deelnemen van openbare lichamen aan bedrijfsverenigingen, daarbij aansluitend aan de wijze waarop zulks thans is geconstrueerd.

Allereerst treft daarbij de fictie, dat het Rijk wordt gezien als ware het een organisatie van werkgevers. Dit toch brengt met zich mede, dat vertegenwoordigers van de rijksoverheid in het bestuur en in de algemene vergadering van een bedrijfsvereniging er voor gesteld worden het door het openbare belang ingegeven overheidsstandpunt te verdedigen, terwijl aanvaarding van dit standpunt afhankelijk is van een stemmenverhouding in genoemde organen en de overige stemmen niet worden uitgebracht door vertegenwoordigers, die hetzij uit eigen hoofde, hetzij uit hoofde van hun mandaat zich in de eerste plaats verantwoordelijk moeten weten voor de te beslissen zaak uit een oogpunt van algemeen belang op de wijze als de Overheid deze verantwoordelijkheid moet dragen. Dit systeem, inderdaad thans door de wetgever opgelegd, is niet in overeenstemming met de in het algemeen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van overheidspersoneel gevolgde gedragslijn, n.l. deze, dat alleen de Overheid op dit stuk vaststellende bevoegdheid heeft en daarvoor verantwoordelijkheid draagt. De commissie meent met name daarom op deze incongruentie te mogen wijzen, omdat de commissie de juistheid van evenbedoelde gedragslijn op grond van de daarvoor aangevoerde motieven in algemene zin heeft aanvaard.

Nog zij opgemerkt, dat bij de bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten de voor het Rijk beschikbare zetels in bestuur en algemene vergadering ter beschikking zijn gesteld van onderscheiden ministers, die daarin hun vertegenwoordigers kunnen aanwijzen. Aangezien deze vertegenwoordigers als leden van genoemde organen eenzelfde positie innemen, ontstaat ook hier een incongruentie met de verdeling van ministeriële taken en verantwoordelijkheden, met name de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie voor de overheidspersoneelsaangelegenheden. Staatsrechtelijk gevormde verhoudingen kunnen aldus niet meer tot haar recht komen.

Tenslotte moet worden geconstateerd, dat de wet lagere publiekrechtelijke lichamen ten behoeve van deelneming aan bedrijfsverenigingen dwingt tot privaatrechtelijke vormen van samenwerking en wel die van de vereniging, welke rechtspersoonlijkheid bezit. Dit moge dan al voor de gemeenten een bestaande figuur zijn, waarbij de wet aansluiting zoekt, men bedenke dat de gemeenten deze figuur niet hebben gevonden ten behoeve van het deelnemen aan bedrijfsverenigingen en dat het derhalve te ver gaat alleen uit dien hoofde andere openbare lichamen voor de noodzaak te plaatsen een soortgelijke vereniging op te richten.

De commissie wil niet nalaten op te merken, dat onder de thans bestaande omstandigheden, waarin bijzondere regelingen voor het overheidspersoneel regel zijn en alleen kleine groepen arbeidscontractanten onder sociale verzekeringswetten vallen, deze praktische aspecten misschien niet van doorslaggevende betekenis zijn. Eventuele bezwaren zijn waarschijnlijk in onderling overleg van de voor de Overheid zitting hebbende



leden der bestuursorganen van de bedrijfsvereniging voor overheidssdiensten te onder-  
vragen. Daartegenover staat, dat deze bezwaren naar het oordeel van de commissie  
een geheel andere waarde en betekenis zullen krijgen, indien beslist zou worden dat  
de sociale verzekeringswetgeving in het algemeen en rechtstreeks van toepassing be-  
hoort te zijn op het overheidspersoneel en indien ten gevolge daarvan de uitvoering  
van deze wetten door bedrijfsverenigingen in belangrijke mate in omvang zou toe-  
nemen. Ook gaan deze bezwaren ernstiger wegen, indien meer dan één bedrijfsver-  
eniging in de uitvoering met betrekking tot het overheidspersoneel betrokken wordt.

#### 4. De rechtspraak

Ook het formele recht geeft de commissie aanleiding een opmerking te plaatsen van  
algemene aard, houdende een bezwaar om de sociale verzekeringswetgeving op de  
ambtenaren van toepassing te doen zijn.

De Ambtenarenwet 1929 bevat een uitgewerkte regeling voor een eigen rechtspraak  
in ambtenarenzaken. Ambtenarenrechten in eerste- en de Centrale Raad van Beroep  
in tweede instantie zijn bij uitsluiting bevoegd kennis te nemen van rechtspositiege-  
schillen tussen ambtenaren en Overheid. De gevallen, waarin krachtens artikel 3 der  
Ambtenarenwet 1929 in de plaats van het ambtenarenrecht een andere instantie  
naar voren treedt, betreft de pensioenzaken en de gevallen waarin een scheidsgerecht  
of een commissie van advies optreedt. In hoofdzaak heeft men hier bij de invoering  
van de Ambtenarenwet 1929 reeds ontwikkelde vormen van beslechting van geschillen  
niet willen aantasten. Van veel betekenis op het geheel zijn zij echter niet.

Het van toepassing verklaren van de sociale verzekeringswetgeving zou in het algemeen  
met zich brengen, dat met betrekking tot de hen betreffende en voor beroep vatbare  
beslissingen van de uitvoeringsorganen van deze wetten de ambtenaren in de toekomst  
ook de Raden van Beroep (S.V.) zouden moeten adieren, een en ander overeenkomstig  
de in de Beroepswet gegeven regelen.

Weliswaar zijn de voorzitter en de griffiers van de Raden van Beroep (S.V.) tevens  
voorzitter en griffier van de ambtenarenrechten, maar overigens is de samenstelling  
van deze colleges anders geregeld; met name worden de leden van de Raden van  
Beroep benoemd op aanbeveling van organisaties van werkgevers en werknemers<sup>171</sup>,  
terwijl de ambtenarenorganisaties krachtens een zeker gewoonterecht in de gelegenheid  
worden gesteld aanbevelingen te doen voor de benoeming van de leden der ambe-  
narenrechten. Ook kan men opmerken dat in beide sectoren hetzelfde college als  
hoogste instantie fungeert, doch dit alles kan niet afdoen aan hetgeen de commissie  
hier als een mogelijk gevolg signaleert van het van toepassing verklaren van de sociale  
verzekeringswetgeving, een gevolg, hetwelk de commissie ten zeerste zou betreuren,  
omdat zij er in ziet een aantasting van hetgeen gegroeid is als het eigen, gespeciali-  
seerde forum in ambtenarenzaken.

#### 5. Standpunt der minderheid

Gelijk uit het voorgaande reeds bleek zijn de weergegeven algemene beschouwingen  
niet de weergave ener unanieme opvatting van de leden der commissie. Een minder-  
heid<sup>172</sup> kan zich met die beschouwingen niet verenigen.  
In de als bijlage toegevoegde minderheidsnota, behorende bij het interim-rapport ziekte-  
kostenverzekering, is het destijds door de minderheid ingenomen standpunt volledig

weergegeven. Daarom wordt hieronder slechts kort de achtergrond van de bezwaren  
der minderheid tegen het meerderheidsstandpunt aangegeven.

Het ontbreken van overeenstemming vindt zijn oorzaak in het verlangen van deze  
minderheid zich in algemene zin te distancieren van het uitgangspunt van de meer-  
derheid, hetwelk naar de mening der minderheid te zeer de ontwikkeling van denk-  
beelden en het hanteren van begrippen ook in deze beschouwingen beheerst. Nog al-  
te zeer wordt dit algemene deel beïnvloed door de gedachte, dat de ambtenaar, omdat  
hij in dienstbetrekking staat tot de Overheid, zich daardoor onderscheidt van de werk-  
nemer in particuliere dienst. De minderheid kan dit verschil niet als principieel aanvaar-  
den en nog minder als een beginsel voor verdere overwegingen. Voor haar is de  
ambtenaar primair een in ondergeschiktheid arbeid presterende mens gelijk iedere  
andere werknemer. De minderheid zou daarom uit willen gaan van het beginsel van  
gelijkheid tussen de Overheid in haar verhouding tot de ambtenaren en die der par-  
ticuliere werkgevers in hun verhouding tot hun werknemers. Slechts indien een con-  
crete noodzakelijkheid kan worden geconstateerd, ontleend aan omstandigheden van  
dienstvervulling, aard van werkzaamheden, administratie-voering e.d. zou de min-  
derheid ten aanzien van de daarbij betrokken aspecten der rechtsverhoudingen een  
uitzondering willen toelaten op dit beginsel.

Uit het vorenstaande volgt, dat voor de minderheid het accent van iedere beschouwing  
over een eigen bijzondere rechtstoestand voor de ambtenaren valt op de bestudering  
van de regeling van de verschillende onderdelen van deze rechtstoestand en van de  
daarmede overeenkomende regelingen, welke voor particuliere werknemers gelden, en  
op de toetsing van de wenselijkheid c.q. noodzakelijkheid van de tussen de beide  
sectoren te constateren verschillen.

Daarbij moet bij de sociale zekerheden ook rekening gehouden worden met de bezwa-  
ren voor de administratie-voering, veroorzaakt als een wisseling van werkgever (Over-  
heid naar niet-Overheid en omgekeerd) ook wisseling van sociaal zekerheidsregime  
meebrengt.

De commissie heeft in haar werkwijze gehandeld in overeenstemming met het uit-  
gangspunt van de minderheid, d.w.z. de concrete gegevens verzameld. Aan de hierboven  
onder 1 tot en met 4 gegeven beschouwingen van algemene aard liggen naar het  
oordeel der meerderheid slechts de uit deze behandeling resulterende gegevens ten  
grondslag.

De minderheid meent echter, dat de meerderheid bij de hantering van deze gegevens  
er niet in is geslaagd zich voldoende vrij te maken van het a priori van een bijzondere  
rechtstoestand van de ambtenaren. Gelijkt de meerderheid in haar betoog aansluiting  
zoekt bij het door de commissie uitgebrachte advies inzake de ziektekostenvoorziening,  
zo meent de hier aan het woord zijnde minderheid zich geheel te kunnen (blijven)  
aansluiten bij de inhoud van de bij dat advies behorende minderheidsnota. Ook na  
hernieuwde overweging hebben de daarin gebezigde argumenten tegen de voorgaande  
beschouwingen voor haar niets aan kracht ingeboet. Derhalve acht de minderheid  
het in dit stadium het meest aangewezen deze algemene beschouwingen geheel voor  
rekening van de meerderheid te laten en stelt zij zich voor bij de hierna volgende  
onderdeelsgewijze behandeling, met name bij het gedeelte omtrent de Kinderbijslagwet,  
van haar standpunt nader te doen blijken.

#### B. Bijzondere aspecten

Na vorenstaande algemene beschouwingen moge de commissie thans aandacht schenken  
aan de bijzondere aspecten welke bij de bestudering van de afzonderlijke terreinen der

<sup>171</sup> Art. 10, Beroepswet: art. 7 en 8, Beroepsreglement.

<sup>172</sup> Bestaande uit de heren, genoemd in voetnoot 164.

sociale verzekeringswetten naar voren zijn getreden. Voor beschouwingen, ontleend aan de geschiedenis van deze wetten, zij verwezen naar hoofdstuk IV, paragraaf 2, van het Eerste Deel.

### 1. Kinderbijslagwet <sup>173</sup>

Gelijk uit de beschouwing inzake de geschiedenis der verlening van kindertoelagen aan het overheidspersoneel <sup>174</sup> blijkt, is voor de rijksambtenaren — gemakshalve wordt slechts de regeling van deze groep vermeld — de kindertoelage sedert het jaar 1920 vastgesteld op een bepaald percentage der wedde. Het effect van deze procentuele vaststelling wordt enigermate beperkt door een minimum en een maximum gesteld aan de bedragen van de kindertoelage. (Het minimum en maximum bedragen thans onderscheidenlijk f 18.40 - f 28.30 per maand; daarmee corresponderende salarisbedragen van f 613.33 en f 943.33). Dat de procentuele kindertoelagerегeling overigens formeel een bezoldigingskarakter heeft, blijkt reeds hieruit, dat in 1925 een salarisverlaging voor het overheidspersoneel voor de grote gezinnen verzacht werd door verhoging van het percentage der kindertoelage van  $2\frac{1}{2}$  tot 3. Dat blijkt voorts uit de omstandigheid, dat bij de z.g. toetsing der salarissenormen van het personeel, in dienst van de lagere publiekrechtelijke lichamen, aan die van het overeenkomstige Rijkspersoneel, steeds rekening is gehouden met de Rijkskindertoelagerегeling en de al dan niet aanwezigheid van een zodanige regeling — en de omvang en het percentage daarvan — bij die lagere publiekrechtelijke lichamen. Dit karakter van bezoldigings-element heeft de kindertoelage in de overheidsdienst tot dusverre behouden. Het komt voorts tot uitdrukking in de omstandigheid, dat de regeling der kindertoelage wordt vastgesteld door hetzelfde gezag, dat de eigenlijke bezoldiging regelt. Voor de overheidsdienst betekent dit derhalve tevens, dat evenals zulks met betrekking tot de bezoldiging het geval is, over de kindertoelagerегeling en de daarin aan te brengen wijzigingen op de voorgeschreven wijze overleg moet worden gepleegd met de verenigingen van ambtenaren. Een kindertoelagerегeling, welke buiten dat — dwingend voorgeschreven — overleg zou worden tot stand gebracht, zou, naar op grond van de jurisprudentie mag worden verwacht, door de ambtenarenrechter onverbindend worden verklaard. Het vorenstaande wettigt de conclusie, dat de kindertoelage thans rechtstreeks deel uitmaakt der bezoldiging en dus bezoldiging is. Zij gaat ook automatisch met de bezoldiging op en neer, behoudens de werking van minimum en maximum. Dat de kindertoelagerегeling in de overheidsdienst aldus kon groeien, vindt zijn oorzaak hierin, dat in het algemeen genomen niet behoefde te worden gevreesd voor de z.g. contra-selectie, hierin bestaande, dat de werkgever bij het aantrekken van nieuw personeel aandacht zou gaan schenken aan de gezinssamenstelling. De bezwaren der concurrentie, welke in het vrije bedrijf tot die contra-selectie aanleiding gaven, speelden in de overheidssector ook niet, doch deze concurrentieomlijkingen hebben in het vrije bedrijf juist remmend gewerkt op het tot stand komen van kinderbijslagregelingen, totdat met het systeem der Kinderbijslagwet een methode was gevonden, welke het gevaar van contra-selectie volledig heeft geëlimineerd. Voor zover in de overheidsdienst contra-selectie werd toegepast, is dit uitzondering gebleven, beperkt tot enkele zeer kleine gemeenten en waterschappen. Bovendien moet men stellen, dat — aanvaardend het systeem van een eigen regeling voor het overheidspersoneel en de

daaraan ten grondslag liggende gedachte — een contra-selectie door de Overheid onjuist en in strijd met die gedachte is.

De kinderbijslag voor de werknemers in de particuliere bedrijven heeft een geheel andere vorm gevonden.

Hier is geen sprake van vaststelling er van door de werkgevers, behalve in zoverre deze boven de bijslag der Kinderbijslagwet nog een extra-kinderbijslag willen geven, hetzij via de eigen loonregeling, hetzij via de c.a.o. Overleg omtrent regelen betreffende de bijslagen ingevolge de Kinderbijslagwet vindt niet plaats in het kader van de dienstverhouding tussen werknemers of hun organisaties en de desbetreffende werkgever, maar in collectief verband tussen de centrale organisaties van werkgevers en werknemers, hetzij in de Stichting van den Arbeid, hetzij in de S.E.R. Dit is derhalve een andere vorm met ook reël een andere betekenis dan bij de ambtelijke kindertoelagerегeling, ten aanzien waarvan immers het overleg binnen het kader van de ambtelijke dienstverhouding plaats vindt tussen de werknemers en hun werkgever.

De kinderbijslag is niet vastgesteld op een bepaald percentage van het loon, doch aanvankelijk schaalsgewijs naar bepaalde groepen van loonbedragen en later eenvoudigheidshalve op een bedrag per gewerkte of daarmee gelijkgestelde dag. Dit bedrag is thans voor alle arbeiders gelijk, ongeacht de hoogte van hun loon. De werkgever betaalt de bijslag niet uit, al betaalt hij wel de premies. Deze premies betaalt hij echter voor alle werknemers in de zin der Kinderbijslagwet, die in zijn dienst zijn, ongeacht of zij gehuwd zijn en of zij kinderen hebben.

Opmerking verdient verder, dat de sociale verzekeringswetten en met name ook de Kinderbijslagwet nodig waren, omdat van de particuliere werkgevers, individueel noch in samenwerking, kon worden verwacht, dat zij de arbeidsvoorwaarden van hun werknemers zodanig zouden regelen als in het algemeen wenselijk moest worden geoordeeld. Waar deze overweging ten aanzien van de Overheid-werkgever in het algemeen niet gold en naar verwachting ook in de toekomst niet of niet noemenswaard zal gelden, vervalt tevens de grond om het overheidspersoneel onder de werking van bedoelde wetten te brengen.

Zijn aan het vorenstaande derhalve een aantal argumenten te ontleen, welke pleiten voor het behoud der eigen kindertoelagerегeling voor de ambtenaren, een argument te meer voor dit behoud is gelegen in de overweging, dat geenszins verwacht mag worden, dat het van toepassing verklaren der Kinderbijslagwet op de ambtenaren bijzondere voordelen zal opleveren, althans geen voordelen, welke opwegen tegen de positieve nadelen, hiervoren geschetst.

Een *minderheid* <sup>175</sup> in de commissie kan zich evenwel met het vorenstaande niet verenigen en plaatst daartegenover de volgende beschouwingen:

De bezoldiging of het loon vormt een van de belangrijkste onderdelen van de materiele rechtspositie van de ambtenaar en van de particuliere werknemer, zo niet het voornaamste. Het ligt voor de hand, dat min of meer automatisch een zekere paralleliteit ontstaat tussen de bezoldigingen in de overheidsdienst en de lonen en salarissen in de particuliere sector.

Daar bij een vrije loonvorming de loonhoogte is afgestemd op de resultaten van de arbeid, houdt het loon geen rekening met verschillen in de persoonlijke behoeften.

<sup>173</sup>

In het hierna volgende is slechts rekening gehouden met de thans bestaande Kinderbijslagwet.

<sup>174</sup> Vgl. het Eerste Deel, Hst. II, par. 5.

<sup>175</sup> bestaande uit de heren, genoemd in voetnoot 164; ook Prof. Mr. W. C. L. van der

Grimten is — zij het deels op andere gronden dan de hier aan het woord komende minderheid — van mening, dat de kindertoelagerегelingen voor ambtenaren op zichzelf zonder bezwaar in de Kinderbijslagwet 1939 hadden kunnen worden opgenomen.



Uit maatschappelijke overwegingen dient niettemin tot op zekere hoogte wel met deze uiteenlopende persoonlijke behoeften rekening te worden gehouden. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot een van de grondpeilers van de samenleving, het gezin, wil dit niet tot schade van het individu en volksgemeenschap in de verdrukking komen. Het draagkrachtbeginsel bij de belastingheffing brengt deze gedachte tot uitdrukking door relatief geringere heffingen op te leggen naarmate iemand meer personen te verzorgen heeft. Hier ziet men een herverdeling van dit gedeelte van het nationale inkomen, dat voor particuliere besteding beschikbaar is, langs de weg van een gedifferentieerde belasting van de individuele inkomens.

Deze correctie, welke uiteraard slechts betrekkelijk geringe mogelijkheden tot manoeuvreren oplevert, werd allengs onvoldoende geacht. In de overheidsdienst werd aanvankelijk in enkele sectoren, sedert 1919 algemeen, een nieuwe correctie daar bovenop gebouwd in de vorm van toeslagen op de bezoldiging, eerst alleen voor derde en volgende kinderen, maar al heel spoedig voor alle kinderen van de ambtenaren. Deze correctie droeg in sterke mate het karakter van een duurtetoelag. Het was niet mogelijk, het bezoldigingspeil over de gehele linie omhoog te brengen en dus werd door de kindertoelage daar een gedifferentieerde correctie aangebracht, waar deze als gevolg van de gezinssamenstelling het meest nodig was.

In het particuliere bedrijf vond dit voorbeeld incidenteel navolging. In 1939 was de tijd rijp voor een algemene regeling. Teneinde contrasectie te vermijden werd daarvoor het collectieve stelsel gekozen. De kinderbijslag gold van het derde kind af, omdat aangenomen werd, dat de loonvorming in het algemeen was afgeremd op de behoeften van het gemiddelde gezin van man, vrouw en twee kinderen. In 1946 echter werden, teneinde een algemene loonsverhoging te vermijden, ook de eerste en tweede kinderen in de regeling betrokken. De wettelijke kinderbijslag verwierf daarvoor, gelijk de rijksregeling reeds had, het karakter van een duurtetoelag, dus een bijslag op het loon, hegeen tot uitdrukking komt in de tijdelijke aard van dit deel van de wettelijke voorziening.

Ondanks alle verschil van opzet, systeem en inhoud is de achtergrond en de doelstelling van kindertoelage en kinderbijslag dezelfde, namelijk een aanvulling op de bezoldiging of het loon van degenen, die kinderen te hunnen laste hebben. Het is in beide gevallen een op maatschappelijke gronden tot stand gebrachte herverdeling van de salarispost of de loonsom waardoor enigermate tegemoetgekomen wordt aan het behoefte-element. Ook in haar psychologisch effect zijn beide regelingen aan elkander gelijk. Voor de ontvanger van de kinderbijslag of van de kindertoelage maakt het geen enkel verschil, of hij deze nu verwerft boven zijn op contract gebaseerd loon dan wel boven zijn eenzijdig door de Overheid vastgestelde bezoldiging. Voor de particuliere werknemer zo goed als voor de ambtenaar vormen deze bedragen eenvoudig een deel van het inkomen, dat varieert met zijn gezinsomvang.

In zijn advies van 22 februari 1952 inzake nadere wettelijke voorzieningen voor grote gezinnen (publicaties 1952, nr 1) heeft de S.E.R. berekeningen opgenomen, teneinde na te gaan of het voor kinderbijslag beschikbare bedrag op een billijker wijze zou kunnen worden verdeeld. Berekening van een logisch gefundeerde, continue progressie gaf als uitkomst een zo geringe afwijking van de toenmaals geldende kinderbijslagen te zien, dat voorstellen tot wijziging achterwege bleven. De meerderheid van de S.E.R. wees bovendien koppeling van de bedragen van de kinderbijslag aan de hoogte van het inkomen met beslislust af, welk standpunt later werd bevestigd in het advies van 1 april 1953 (publicatie 1953, nr 6) inzake de verhouding tussen kinderbijslag en basisinkomen. Volgens deze adviezen is het niet de taak van een gemeenschap, extra

tegemoot te komen aan diegenen, die grotere bedragen aan de opvoeding van hun kinderen kunnen besteden omdat zij een hoger inkomen hebben.

Naar de mening van de S.E.R. biedt derhalve het tariefstelsel van de Kinderbijslagwet een billijke herverdeling, met voldoende progressie naar gelang van het kindertal. Deze billijkheid werd beoordeeld tegen de achtergrond van het statistische bestedingspatroon van de loontrekkers.

De bestedingswijze van het inkomen is een particuliere aangelegenheid, niet alleen van de loontrekkers, maar van iedereen en evenzeer van de ambtenaren. De ambtenaar leeft privé als lid van de volksgemeenschap vrijwel onopgemerkt tussen en met zijn medeburgers. Ook zijn gezinsbudget bestaat uit vaste en variabele kosten; ook zijn kinderen, die niet anders zijn dan andere kinderen, tegenwoordigen de normale verbruikseenheid en bezorgen hem dienovereenkomstig additionele kosten.

Niet valt in te zien, waarom bij de verdeling van het voor kindertoelage beschikbare bedrag andere maatstaven van billijkheid zouden moeten gelden dan voor de particuliere werknemers door de S.E.R. en door de weigever zijn aanvaard ten aanzien van het voor kinderbijslag beschikbare. De enige conclusie kan zijn, dat in beginsel niets zich verzet tegen gelijkheid van beide regelingen. Integendeel, uitgaande van de gelijkheid van oorzaak en doel en van psychologisch effect, zou alles er voor pleiten, de beide regelingen volkomen identiek te maken.

De minderheid heeft evenals de meerderheid de stelling aanvaard, dat de vaststelling der arbeidsvoorwaarden wegens de eigen geaardheid van de Overheid tenslotte eenzijdig door de Overheid moet kunnen geschieden en dat ook het overleg over de arbeidsvoorwaarden daarom een ander karakter behoort te hebben dan in de particuliere sector. Maar dit verschil in de wijze van vaststelling brengt volgens de minderheid niet mee, dat het voor de ambtenaar als consument beschikbare inkomen principieel anders zou moeten zijn opgebouwd dan hetgeen de werknemer in de particuliere sector ontvangt. De ambtenaar als arbeidende mens dient ook in het algemeen een welstandspeil te genieten, dat ongeveer overeenkomt met dat van vergelijkbare particuliere werknemers; met wellicht enige correcties in verband met imponderabilia.

De patronen, volgens welke een bepaald welstandspeil is samengesteld, kunnen zeer uiteenlopend zijn, b.v. bescheiden bezoldiging maar grote bestaanszekerheid of omgekeerd, of laag loon met goede pensioenvoorzieningen of omgekeerd. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van rechtspositieregelingen en het ligt voor de hand, dat de ambtenaar op al deze samenstellende onderdelen geraadpleegd wenst te worden. Zodra echter een onderdeel voor de ambtenaar en de particuliere werknemer in hetzelfde vlak is getrokken doordat voor beiden dezelfde (b.v. een wettelijke) regeling gaat gelden, komt zulk een onderdeel te liggen buiten de sfeer van het afzonderlijk overleg. Zulks is niet in strijd met de hierboven weergegeven stelling. Uit die stelling valt niet de conclusie te trekken, dat het afzonderlijke overleg zich altijd zou behoren te blijven uitstrekken over alle elementen, waaruit op een gegeven ogenblik de rechtspositie is opgebouwd en dat derhalve al deze elementen blijvend afzonderlijk regeling zouden moeten vinden. Indien de wetgever een bepaalde regeling gelijkelijk doet gelden voor allen, of voor particuliere werknemers en voor ambtenaren, dan betekent dit slechts, dat de Overheid als werkgeefster op dit onderdeel afstand doet van haar bijzondere positie. Op zulk een onderdeel kan zij dan niet meer zelfstandig manipuleren, omdat de wetgever dat onderdeel reeds heeft geregeld, zodat er ook geen plaats meer is voor afzonderlijk overleg, behoudens voor zover betreft aanvullende regelingen, zoals deze ook in het particuliere bedrijf wel worden gegeven. Aldus wordt wel het terrein van afzonderlijke actie enigszins ingekrompen en het fixeren van bepaalde onderdelen van de ambtelijke rechtspositie kan van invloed zijn op de totale inhoud daarvan.

Het wederom bereiken van een totaal evenwicht dient dan te worden nagestreefd door correcties op de overblijvende elementen. De door de commissie aanvaarde stelling heeft slechts betrekking op dat gedeelte van de rechtspositieregeling, waarover de Overheid een eenzijdige zeggenschap uitoefent. Daarbuiten is zij krachteloos.

Hoe breed het terrein dient te zijn, waarover deze eenzijdige zeggenschap zich uitstrekt, is meer een vraag van doelmatigheid dan van beginsel. Beginselen komen bij de beantwoording eerst aan de orde, indien de vraag aldus wordt gesteld: Welke bevoegdheden dient de Overheid voor zich te reserveren, teneinde in staat te zijn de verantwoordelijkheid voor een goede vervulling van haar taken op zich te nemen.

Het is zonder meer duidelijk, dat het antwoord op de vraag of er een afzonderlijke regeling moet zijn, bevestigend dient te zijn, indien men de totale inhoud van de rechtspositie op het oog heeft. Evenzeer is het duidelijk, dat het antwoord negatief kan zijn ten aanzien van allerlei onderdelen van die rechtspositie. Bij de beantwoording kan het er dus nimmer om gaan, of de ambtenaar uit hoofde van zijn ambtenaarschap aanspraak kan maken op een afwijkende behandeling. De motivering kan slechts daarin gelegen zijn, of de Overheid er op grond van haar verantwoordelijkheden behoefte aan heeft, haar dienaren op sommige onderdelen van de rechtspositieregeling anders te behandelen dan volgens de normen, die voor particuliere werkgevers gelden. In het eerste gedeelte van haar betoog stelt derhalve de minderheid, dat er voor de ambtenaar als besteder van een inkomen geen andere maatstaven van billijkheid vallen te constateren, wat betreft de herverdeling van de loonsom (i.c. de begrotingspost) via de kindertoelage, dan gelden voor de particuliere werknemer. Beide regelingen behoren identiek te zijn. In het tweede gedeelte betoogt zij, dat het niet de ambtenaar is, die aan zijn ambtenaarschap een bijzondere rechtspositie ontleent, doch dat het integendeel de Overheid is, die uit hoofde van haar taak haar dienaren een bijzondere rechtspositie oplegt, waarvan bepaalde voor die taakvervulling niet essentiële onderdelen kunnen worden losgemaakt en buiten de eenzijdige beslissingsmacht gesteld.

Zulk een losmakelijk onderdeel vormt haars inziens ongetwijfeld de kindertoelage. Niets wijst er op dat de Overheid haar verantwoordelijkheid niet langer zou kunnen dragen, indien zij zich het recht zou zien ontgaan, de kindertoelage zelfstandig te regelen. Dat kindertoelage en kinderbijslag thans verschillend zijn geregeld, is een historisch verschijnsel. En dat gelijktrekking herberekening van de salarisschalen nodig zou maken — waarop aanstonds moge worden teruggekomen — is een praktische overweging. Beide omstandigheden doen niet af aan het feit, dat voor ambtenaren dezelfde billijkheidsmaatstaf behoort te gelden als voor de particuliere werknemer en dat voor het functioneren van de Overheid zeggenschap over de kindertoelage irrelevant is.

De slotsom uit dit alles kan volgens de minderheid slechts luiden, dat de kindertoelagering, die identiek behoort te zijn aan de wettelijke regeling en die voor het functioneren van het overheidsapparaat niet essentieel is, in beginsel haar plaats behoort te vinden binnen het kader van de Kinderbijslagwet.

Intussen is de *gehele commissie* het er over eens, dat een niet te verwaarlozen nadeel van het brengen der ambtenaren onder de werking der Kinderbijslagwet zou zijn, dat zulks gepaard zou moeten gaan met gelijktijdige aanpassing der bezoldigingsregeling aan het dientengevolge ontstane nadelige verschil, n.l. in zoverre de kindertoelagering gunstiger aanspraken verleent dan de Kinderbijslagwet en daarmede bij de vaststelling der bezoldiging rekening is gehouden. Dit zou kunnen geschieden hetzij door het tot stand brengen van volledige nieuwe salarisregelingen, waarin de vervallen aanspraken in de salarissenormen zijn verwerkt, hetzij door het geven van een aan-

vullende kindertoelagering ter compensatie van het geleden verlies, hetzij door een combinatie van beide.

De eerste methode, hoezeer uitvoerbaar, verdient op praktische gronden geen aanbeveling, wegens de enorme hoeveelheid werk, welke daartoe verzet zou moeten worden, in het bijzonder ook met betrekking tot de toetsing der wedderregelingen van lagere publiekrechtelijke lichamen. Het valt niet in te zien, welk concreet voordeel verbonden is aan het brengen van de ambtenaren onder de werking der huidige Kinderbijslagwet om dit enorme werk te rechtvaardigen.

Mutatis mutandis kan hetzelfde gezegd worden van de tweede methode, het geven van een complementaire kindertoelagering. Mede als gevolg van het verschil in systeem tussen de procentuele toelagering bij de Overheid en het gefixeerde bedrag per gewerkte of daarmede gelijkgestelde dag der Kinderbijslagwet, zou een dergelijke complementaire regeling zeer ingewikkelde berekeningen vergen, terwijl het positieve nadeel wordt verregen, dat het geheel der bezoldigingsregelingen van het overheidsperoneel veel ingewikkelder zou worden dan het reeds is.

Ook de derde methode ondervindt hetzelfde bezwaar.

## 2. Ziekwet

Ofschoon zowel de Ziekwet als de Ongevallenwet 1921 een voorziening kennen met betrekking tot de door enige medische ongeschiktheid veroorzaakte derving van inkomsten uit arbeid, acht de commissie niettemin tussen beide wetten belangrijke verschillen aanwezig. Met name wil de commissie er op wijzen, dat de Ziekwet zich uitsluitend bepaalt tot een voorziening ter zake van inkomstenderving, terwijl de Ongevallenwet 1921 bovendien aanspraak geeft op genees- en heelkundige behandeling of vergoeding daarvoor. Het vorenstaande leidt er toe, dat de commissie met betrekking tot de vraag, of deze wetten al dan niet op de ambtenaar van toepassing dienen te zijn, aanleiding ziet voor enige nuancering bij de bepaling van haar standpunt.

Voor zover betreft de Ziekwet zou de commissie — los van mogelijke principiële overwegingen, ontleend aan aard en vorm van de voorzieningen, getroffen in de Ziekwet enerzijds en in het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de daarmede overeenkomende regelingen der lagere organen anderzijds — er geen bezwaar tegen willen maken om de bijzondere regelingen voor de ambtenaren, welke zijn gekenmerkt door een aanspraak op doorbetaling van bezoldiging, te handhaven naast de voorziening van de Ziekwet voor de particuliere werknemers. Bij de uitvoering van deze wet wordt ook aan particuliere werkgevers een zekere vrijheid gelaten eigen risico te dragen.

Weliswaar waarborgt de Ziekwet, wanneer de werkgever van deze vrijheid gebruik maakt, aan de werknemers in ieder geval de aanspraken ingevolge deze wet, een waarborg, welke niet werd gegeven aan de ambtenaren, toen deze aan de werking van de Ziekwet werden onttrokken. De commissie ziet evenwel in deze omstandigheid niet voldoende aanleiding een ander standpunt te huldigen, nu immers voor de ambtenaren in het wettelijk karakter van de bijzondere regelingen een overeenkomstige waarborg ligt. Men kan dan ook vaststellen, dat aan de bijzondere regelingen in haar geheel genomen doorgaans meer aanspraken worden ontleend dan aan de Ziekwet, terwijl in deze regelingen met het oog op de toepassing in sommige individuele gevallen, meestal een garantieclausule is opgenomen, krachtens welke aan de ambtenaren nimmer minder voordelen mogen toekomen dan wanneer de Ziekwet op hen van toepassing zou zijn geweest. Ook de overgang van een ambtenaar of werknemer van de ene regeling naar de andere levert hier niet zodanige moeilijkheden op, dat daaraan



een doorslaggevend argument voor een ander standpunt zou kunnen worden ontleend. Waar boven omschreven zienswijze door de commissie in haar geheel wordt gedeeld, hebben meerderheid en minderheid er van afgezien nader uiteen te zetten, welke gronden overigens op dit stuk vóór onderscheidenlijk tegen het behoud van een bijzondere reglementering zijn aan te voeren.

### 3. Ongevallenwetten

Gelijk ten aanzien van het in de Ziektenwet geregelde onderwerp verdient ook met betrekking tot de in de Ongevallenwet 1921<sup>176</sup> geregelde materie opmerking, dat de overeenkomstige regelingen voor de ambtenaren hierdoor zijn gekenmerkt, dat doorbetaling van de bezoldiging gedurende geruime tijd gewaarborgd is.

In geval van ziekte of ongeval, ontstaan in verband met zijn dienstbetrekking, geniet de ambtenaar immers gedurende de tijd, dat hij verhinderd is zijn dienst te verrichten en zolang hij niet is ontslagen, de volle bezoldiging. Voor de ambtenaren, die ook na hun ontslag nog geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn uit hoofde van een ziekte of gebrek, ontstaan in verband met hun dienstbetrekking, zijn voorts voorzieningen inzake pensioen of uitkering getroffen, welke niet minder gunstig zijn dan de voorziening voor de particuliere werknemers ingevolge de Ongevallenwet 1921. Deze regeling geldt voor alle ambtenaren, zij het dan ook, dat voor de beperkte groep, waarop bovendien de Ongevallenwet 1921 van toepassing is, de regeling een anti-cumulatiebepaling kent.

Gezien deze regeling meent de commissie ten aanzien van de in de Ongevallenwet geregelde materie tot eenzelfde conclusie te kunnen komen als met betrekking tot het in de Ziektenwet geregelde onderwerp. Ook ziet de commissie in het bovenstaande een aanknopingspunt voor de mening, dat het weinig of geen aanbeveling verdient om de thans onder de Ongevallenwet 1921 vallende beperkte groep ambtenaren onder de werking dezer wet te doen blijven.

Er valt nochtans één bijzonder aspect aan te wijzen, dat tot een andere conclusie zou kunnen voeren. Immers de Ongevallenwet 1921 verzekert de werknemers in de zin dier wet, behalve de uitkering ener ongevallenrente, genees- en heelkundige behandeling of vergoeding daarvoor, waarbij met name zij vermeld een revalidatiezorg welke geheel is aangepast bij de huidige stand der medische wetenschap (art. 14). Weliswaar verlenen de voor de ambtenaren getroffen bijzondere regelingen bij dienstongevallen veelal aanspraak op vrije genees- en heelkundige behandeling op de voet van de bepalingen van de Ongevallenwet 1921 (vgl. bijvoorbeeld artikel 46 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement), doch het ontbreekt de onderscheidene publiekrechtelijke lichamen aan een in ongevalszaken getrainde medische staf, zoals de Sociale Verzekeringsbank deze kent, om de controle op de doeltreffendheid der behandeling en met name de revalidatiezorg ook maar enigszins tot haar recht te doen komen. Hiermede is dus een ernstige lacune geconstateerd.

De commissie heeft zich daarom van medische zijde doen voorlichten omtrent de vraag, of het gewenst is dat in de toekomst alle ambtenaren zullen kunnen profiteren van de revalidatiezorg, welke aan de verzekerden ingevolge de Ongevallenwet 1921 wordt besteed; zij heeft op deze vraag een bevestigend antwoord ontvangen. De commissie sluit zich bij deze mening aan. Zij is evenwel van oordeel, dat aan de wens de ambtenaren in het algemeen aan de hier bedoelde revalidatiezorg deel

te doen hebben geen argument kan worden ontleend om hen al dan niet onder de Ongevallenwet 1921 te brengen.

Immers ook zonder dat hetzij de ambtenaren onder deze wet worden gebracht, hetzij voor hen een afzonderlijk, speciaal op de behandeling van ongevallen ingesteld, medisch apparaat in het leven wordt geroepen, kan men hen bedoelde revalidatiezorg deelachtig doen worden; dit blijkt duidelijk uit een onlangs<sup>177</sup> door het Rijk met de Sociale Verzekeringsbank getroffen regeling, krachtens welke het niet ingevolge de Ongevallenwet 1921 verzekerd rijkspersoneel thans onder dezelfde medische controle en nazorg is gebracht als de ingevolge deze wet verzekerden.

De commissie meent derhalve haar aanvankelijke conclusie te moeten handhaven, te weten dat het beter ware de Ongevallenwetten niet van toepassing te doen zijn op enige categorie van ambtenaren. Dit houdt derhalve in, dat ook de thans onder de Ongevallenwet 1921 vallende groep ambtenaren buiten de werking van deze wet zou dienen te worden gebracht, mede omdat het uit een oogpunt van ambtelijke rechtspositieregeling willekeurige criterium van artikel 3, lid 2, van de Ongevallenwet 1921 heeft geleid tot een voor overigens gelijksoortige ambtenaren onaanvaardbaar verschil in rechtspositie.

### 4. Werkloosheidswet

Vergelijking van de voorzieningen tegen de geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid voor de werknemers in het particuliere bedrijf en de wachtdregelingen voor het overheidspersoneel, heeft de commissie unaniem tot de mening geleid, dat de van oudsher daterende wachtdregelingen voor overheidspersoneel gaoedeels op geheel andere grondslagen berusten en ten dele geheel andere bepalingen bevatten dan de Werkloosheidswet.

In dit verband verdient opmerking, dat de Werkloosheidswet slechts een beperkte voorziening geeft. De totale duur der uitkering bedraagt in het algemeen niet meer dan 126 dagen per uitkeringsjaar. Dit heeft tot gevolg, dat de wet in het risico der zgn. conjuncturele en structurele werkloosheid niet, althans nauwelijks voorziet. De wachtdregelingen voor het overheidspersoneel daarentegen geven in het algemeen een voorziening van veel langere duur, afhankelijk van de diensttijd of van de diensttijd en de leeftijd<sup>178</sup>.

In de regelingen, welke de duur van het wachtgeld afhankelijk stellen van de diensttijd, wordt een onderscheid gemaakt tussen hen, die uit hoofde van de aard hunner bekwamheden redelijkerwijs geacht moeten worden een gelijkwaardige positie anders dan in openbare dienst niet binnen een redelijke termijn te kunnen verkrijgen en de overigen. Doch ook het — zgn. korte — wachtgeld van deze laatsten is van langere duur dan de voorziening der Werkloosheidswet. Aan de regelingen, welke de duur en het bedrag van het wachtgeld afhankelijk stellen van de diensttijd en de leeftijd, ligt de gedachte ten grondslag, dat naarmate de ambtenaar ouder is en langer in een bepaalde overheidsfunctie werkzaam is geweest, zijn kansen om elders werk te vinden afnemen.

De werkloosheid, welke de huidige Werkloosheidswet beoogt te dekken, blijkt in opzet vervolgens een andere soort werkloosheid te zijn dan die, in welker gevolgen de wachtdregelingen van de Overheid voorzien. Onvrijwillige werkloosheid in de sector van

177 Vergelijk de circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken enz. van 5 juni 1957, Hoofdst. O.P.Z., Afd. A, en J.Z., nr U 26568.

178 Vgl. het Eerste Deel, Hst. II, par. 3.

176 Het gestelde geldt evenzeer voor de Land- en Tuinbouwongevallenwet '22.

het vrije bedrijf is vooral als een economisch verschijnsel gezien, hetwelk als uitvloeisel van de ondernemingswijze organisatie inherent is aan het produktieproces. Geheel anders ligt dit bij de Overheid; met betrekking tot het bestaan en voortbestaan van haar rechtsbestellende en ten algemene nutte strekkende taak, spelen andere dan rentabiliteitsoverwegingen een rol. Of de Overheid een taak aantrekt of afstoot, uitbreidt of inkringt — en derhalve, of zij personeel in dienst neemt of ontslaat — is zeker niet in de eerste plaats afhankelijk van overwegingen van rentabiliteit; hier zullen vooral politieke, bestuurlijke, e.d. factoren hun invloed doen gelden. Indien de Overheid een dienst opheft, zal dit als regel typisch een gevolg zijn van een gewijzigd inzicht in de taak van de Overheid of van het wegvalen van de noodzaak een bepaalde taak door de Overheid te doen verrichten. Op het voorzien in de gevolgen van diensten-gevolge verleende ontslagen zijn de voorzieningen der Werkloosheidswet niet gericht; zij moeten daartoe ook onvoldoende worden geacht.

In het raam van het zoëven gestelde zal ook moeten worden gezien de aanstelling van de ambtenaar in vaste dienst, de mogelijkheid om hem te verplaatsen, om hem aan te stellen bij een personeelsreserve, e.d., welke factoren vaak mede zijn rechtspositie bepalen. Ook in het ontbreken van een loongrens in de overheids-wachtdrengelingen ligt, met name voor de hogere ambtenaren, een in het licht van het vorenstaande zeer bijzondere waarborg.

Gezien het vorenstaande acht de commissie het bestaan en voortbestaan van afzonderlijke wachtdrengelingen voor het overheidspersoneel juist.

Waar bovendien de vraag, of de Werkloosheidswet op het overheidspersoneel van toepassing dient te zijn, nog onlangs bij de totstandkoming van deze wet ten principale onder ogen is gezien en daarbij in die zin beantwoording heeft gevonden, dat de Regering mede op grond van het eigen karakter der wachtdrengelingen geen aanleiding kon vinden om de ambtenaren (in engere zin) onder de werking van de wet te brengen, terwijl dit naar haar mening evenmin aanbeveling verdiende ten aanzien van het overige personeel in dienst van de Overheid, in zover daarop een aan behoorlijke eisen voldoende wachtdrengeling van toepassing is, bestaat ook dáárom voor de commissie geen behoefte thans in andere zin te adviseren.

Is de commissie derhalve van mening, dat de Werkloosheid niet op het overheidspersoneel van toepassing dient te zijn, zo verstaat zij dit in deze zin, dat in beginsel dit personeel in zijn geheel, als groep, zal moeten worden uitgezonderd en dat voor de Overheid geen vrijheid mag bestaan, om de minder goede risico's willekeurig naar de wet af te schuiven.

## 5. Invaliditeitswet

De commissie is met betrekking tot de in deze wet geregelde materie van gevoelen, dat de bestaande toestand gehandhaafd kan blijven, nu deze wet aan een grondige herziening staat onderworpen te worden. Er is geen enkele reden om de bestaande uitsluiting van het overheidspersoneel ongedaan te maken, nu hetgeen in de wet — op overigens zeer onvoldoende wijze — in de vorm ener invaliditeitsverzekering is geregeld, voor het overheidspersoneel regeling heeft gevonden in een bij reglement gegarandeerde doorbetaling van het salaris of loon gedurende langdurige termijnen, terwijl anderzijds de Pensioenwet 1922, Stb. 240, een ver boven de Invaliditeitswet uitgaande regeling voor het invaliditeitspensioen geeft.

De in de Invaliditeitswet geregelde ouderdomsrente heeft voorts praktisch geen betekenis van enige importantie meer na de inwerkingtreding van de Algemene Ouderdomswet. De commissie heeft zich nog gerealiseerd, dat met name de bepalingen der wet omtrent de wiskundige reserve vele moeilijkheden oproepen bij overgang van de overheids-

dienst naar de particuliere dienst en omgekeerd. Zij meent evenwel zich niet in dit netelige probleem te behoeven te verdiepen, aangezien dit probleem niet van zodanig belang is, dat daaraan redenen kunnen worden ontleend om het overheidspersoneel onder de wet te brengen.

Overigens zij opgemerkt, dat de Invaliditeitswet een ander begrip arbeider kent dan het werknemersbegrip in de overige sociale verzekeringswetten. Onder de Invaliditeitswet blijven vallen velen, die vroeger in loondienst zijn geweest, zodat met betrekking tot de in deze wet gegeven aanspraken moeilijk een vergelijking kan worden getroffen tussen de werknemers in overheidsdienst enerzijds en de werknemers in particuliere dienst anderzijds.

## 6. Algemene Ouderdomswet

Nu de Algemene Ouderdomswet op 1 januari 1957 in werking is getreden, waarbij een zgn. volksverzekering is tot stand gebracht, en de ambtenaren van de werking dezer wet niet zijn uitgezonderd, meent de commissie de in deze wet geregelde ouderdomsvoorziening slechts als een gegeven feit te kunnen aanvaarden. Het heeft derhalve geen zin, dat zij zich begeeft in een vergelijking van de positie te dezen van het overheidspersoneel en het personeel in particuliere dienst.

Buiten de taak der commissie valt het om zich uit te spreken over de aanpassing dier ambtelijke pensioenen aan de in de Algemene Ouderdomswet geregelde ouderdoms-uitkeringen.

## 7. Ziektefondsenbesluit

Met betrekking tot het Ziektefondsenbesluit zij verwezen naar het terzake reeds aan de Minister van Binnenlandse Zaken uitgebrachte meerderheids- en minderheidsadvies, als bijlagen aan het rapport der commissie toegevoegd.

## C. Toepasselijkheid van de conclusies van deze paragraaf 179

Aan het slot van deze paragraaf wil de commissie er nog op wijzen, dat haar daarin neergelegde zienswijze nopens de voorzieningen in sociale zekerheid van ambtenaren zich uitstrekt tot al diegenen in dienst van de Overheid, voor wie de commissie het ambtelijk dienstverband, gebaseerd op een door het bevoegde gezag verleende eenzijdige aanstellingsbeschikking, als het normale dienstverband heeft aanbevolen.

Waar de Overheid bij wijze van uitzondering op de regel gebruik maakt van het arbeidscontract, zal dit naar de mening der commissie tot gevolg dienen te hebben, dat op de daardoor ontstane dienstverhoudingen de sociale verzekeringswetten overkort toepassing vinden, zulks als consequentie van haar standpunt, dat zodanige dienstverhoudingen dienen te worden beheerst door het gemeene recht. Anderzijds zal, indien de Overheid overeenkomstig het advies der commissie het publiekrechtelijk dienstverband hanteert, dit naar de mening der commissie tot consequentie dienen te hebben, dat de ambtenaarrechtelijke voorzieningen in sociale zekerheid op de desbetreffende personen toepassing vinden, ongeacht of zij in vaste of in tijdelijke dienst zijn aangesteld. De commissie heeft immers de mogelijkheid van het gebruik — in uitzonderingsgevallen — van het arbeidscontract in overheidsdienst onder andere juist erkend, teneinde te voorkomen, dat de in het algemeen door haar wenselijk geachte continuïteit van rechtsregime, waaronder een werknemer leeft, wordt verstoord, indien er voor hem nog onvoldoende uitzicht is op een binding van enigszins langere duur met de Overheid.



Wordt overeenkomstig het advies der commissie in een bepaald geval een tijdelijke aanstelling verleend, dan zal dit of zijn verklaring hierin moeten vinden, dat er voor een arbeidscontract geen plaats is of in het feit, dat het bevoegde gezag op grond van speciale overwegingen meent in het desbetreffende geval van het arbeidscontract niettemin geen gebruik te moeten maken. De commissie denkt in dit verband onder andere aan ambtenaren met opsporingsbevoegdheid.

In beide gevallen acht de commissie het juist dat de ambtenaarrechtelijke voorzieningen in sociale zekerheid van toepassing zijn. Reeds uit een oogpunt van rechtssystematiek acht de commissie deze gedragslijn aangewezen.

De commissie ziet hier niet voorbij de mogelijkheid, dat, indien op de aanstelling in tijdelijke dienst geen vast dienstverband zou volgen, zich in verband met de overgang van de ambtenaarrechtelijke regelingen naar de sociale verzekeringswetgeving bezwaren kunnen doen gevoelen, omdat deze wetgeving b.v. de aanspraak op enige uitkering afhankelijk stelt van voorwaarden, waaraan betrokkene niet voldoet tengevolge van het feit, dat hij tijdelijk aan die wetgeving onttrokken is geweest. Het ligt naar de mening der commissie in de rede, dat ter tegemoetkoming aan bezwaren als dezen in de ambtenaarrechtelijke regelingen de nodige aanpassingsvoorzieningen worden getroffen, gelijk deze ook thans reeds in onderscheiden ambtenarenreglementen voorkomen.

De wnd. voorzitter,

w.g. Mr. J. W. Bok

De secretaris,

w.g. Mr. E. H. Nuver

's-Gravenhage, 9 juli 1958

## BIJLAGE I

### Interim-advies inzake het ziektekostenvraagstuk van de ambtenaren.

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE STATUS VAN AMBTENAREN  
No. 146

's-Gravenhage, 29 Juni 1955

AAN

Z.E. de Minister van Binnenlandse  
Zaken.

1. Indien de commissie zich in het bijzonder naar aanleiding van het schrijven van Uwe Excellentie dd. 1 Maart 1955 de noodzakelijkheid realiseert op korte termijn advies te geven met betrekking tot dat onderdeel van de ambtelijke rechtspositie, hetwelk in de toekomst definitief zal moeten voorzien in tegemoetkomingen of vergoedingen van door ambtenaren ten behoeve van zichzelf en van hun gezin gemaakte kosten tengevolge van ziekte, dan is zij — gelijk aan U.E. reeds werd bericht — daartoe bereid en acht zij zulks ook wel mogelijk in verband met het stadium, waarin haar werkzaamheden zich thans bevinden. Dit laatste is daarom van belang, omdat de commissie de voorziening in de ziektekosten niet los vermag te zien van de overige onderdelen van de ambtelijke rechtstoestand. Dienovereenkomstig moge de commissie allereerst enig inzicht verschaffen in de opvattingen, welke thans in haar midden in meer algemene zin tot ontwikkeling komen. Deze opvattingen zijn nog slechts gebaseerd op de eerste resultaten van een nog niet voltooid onderzoek. Niettemin acht de commissie het voldoende verantwoord, — daarbij de wenselijkheid van een meer volledig gefundeerd en gedocumenteerd advies afwegend tegenover de thans gebleken noodzaak om over een onderdeel te adviseren — met deze aanvankelijke opvattingen in deze zin rekening te houden, dat zij ook voor de behandeling van het ziektekostenvraagstuk richting gevend zijn. Uiteraard — en de commissie wil hiermede bij het uitbrengen van dit advies rekening houden — is hier enig voorbehoud op zijn plaats in verband met hetgeen uiteindelijk de conclusie zal worden na volledige beëindiging van werkzaamheden.

Als laatste opmerking, voorafgaand aan haar advies, moge de commissie nog naar voren brengen, dat in het bijzonder ten aanzien van de meer algemene beschouwingen volledige adstructie naar haar oordeel eerst in het eindrapport kan worden gegeven.

2. De eerste indruk, welke de commissie tot nu heeft verkregen uit een historisch onderzoek naar de verhouding tussen ambtelijke rechtspositieregelingen enerzijds en enige wetten betreffende de sociale zekerheid anderzijds, is wel deze, dat deze verhouding wet voor wet werd bepaald al naar de omstandigheden daartoe aanleiding waren. Anders gezegd, de commissie is tot dusverre niet tot de conclusie kunnen komen, dat in deze volgens een algemeen principe werd gehandeld. Een zeker opportunisme heeft het vraagstuk van deze verhouding beheerst.

Daartegenover neigt de commissie naar het standpunt, dat er naar gestreefd dient te worden om — wellicht langzaam en stap na stap — in deze te komen tot een vaste gedragslijn. De gedachten gaan daarbij in deze richting, dat een ambtenaar voor zoveel betreft zijn sociale zekerheden ofwel in alle opzichten zal zijn aangewezen op

de voorzieningen, vervat in zijn bijzondere rechtstoestand, ofwel in deze het gehele systeem van de algemene voor de werknemers in de particuliere bedrijven geldende en wettelijk geregeld sociale zekerheden op zich van toepassing zal vinden. Daarbij wil de commissie nog in het midden laten, of iedere ambtenaar dan wel iedereen in Overheidsdienst aanspraak zal moeten kunnen maken op eenzelfde systeem van zekerheden, dan wel of met toepassing van beide oplossingen en binnen de grens van deze keuze nog enige differentiatie aanbeveling zal verdienen. In het bijzonder denkt de commissie daarbij aan de overigens nog nader te onderzoeken mogelijkheid om in ieder geval, d.w.z. ook indien in hoofdzaak een bijzondere reglementering zou worden aanbevolen, voor hen, die als regel afwisselend in openbare en in particuliere dienst werkzaam zijn, toch de tweede oplossing van het alternatief aan te bevelen in verband met de moeilijkheden, welke deze overgangen juist regelmatig veroorzaken. De commissie stelt zich voor te trachten in haar eindrapport een ook in de praktijk goed hanteerbaar ambtenaarsbegrip te formuleren.

3. Belangrijk voor de beantwoording van de in bovenvermeld alternatief opgesloten vragen acht de commissie ook de regelmatig reeds gebleken samenhang tussen sociale zekerheden en bezoldiging. Ofschoon de commissie niet wil ontkennen, dat voor de werknemers in de sector van het bedrijfsleven een vergelijkbare samenhang bestaat tussen sociale zekerheden en loon, meent de commissie toch reeds bepaalde aanwijzingen te hebben, waardoor dit punt voor de ambtenaren toch geheel eigen aspecten krijgt. Is door de werking van loongrenzen in de sector van het vrije bedrijf een dergelijke samenhang slechts te constateren voor hen, die een loon genieten beneden de van Overheidswege gestelde grenzen, in de Overheidsdienst is deze zelfde samenhang al-Overheidswege gesteld, ook voor de hogere en hoogste ambtenaren. Parallel met dit onderscheid loopt een tweede verschilpunt. Het betreft de wijze van loonvaststelling.

Kan men in de sector van het vrije bedrijf verschillende vormen van loonvaststelling onderscheiden — loonverordening van een bedrijfsschap, bindende regeling van het College van Rijksbemiddelaars, een eventueel algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst, een individuele overeenkomst naar door de ondernemer vooraf vastgestelde standaardnormen, een geheel individueel bepaalde overeenkomst —, daar- tegenover geschiedt de vaststelling van de bezoldiging van ambtenaren steeds in een algemeen verbindend voorschrift, door het bevoegd gezag eenzijdig vastgesteld na gepleegd overleg met verenigingen van ambtenaren. Dit onderscheid loopt daarom parallel met het voorafgaande verschilpunt, omdat, ook al blijkt dat niet uit enig wet- telijk voorschrift, niettemin kan worden geconstateerd, dat in feite in de sector van het vrije bedrijf de wijze van loonvaststelling gebonden is aan bepaalde, in het algemeen wel als lager, middelbaar en hoger aan te duiden categorieën van personeel. De situatie is dan aldus, dat in het algemeen en uiteraard — waar het gaat om de ken- schetsing van een zeer gevarieerde werkelijkheid — incidentele uitzonderings- en grens- gevallen buiten beschouwing latend, tot een loongrens van ongeveer f 5000.— en derhalve in hoofdzaak voor het lagere personeel de vrijheid van werkgever en werk- nemer tot loonvaststelling gebonden is aan de door Overheidsorganen vastgestelde of goedgekeurde normen. Boven deze grens bestaat deze gebondenheid niet, ook niet indien de ondernemer standaardnormen hanteert. In het laatste geval toch is de onder- nemer geheel vrij in gevallen, waarin naar zijn oordeel daartoe aanleiding bestaat, van deze normen af te wijken.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie, dat in de sector van het particuliere bedrijf met betrekking tot het middelbare, maar in het bijzonder ten aanzien van het hogere personeel en de hoogste beambten de werkgevers vrij zijn in het bepalen en contracteren

niet alleen van het loon maar ook van de door hen te verlenen en met de sociale zekerheden van het lagere personeel te vergelijken aanspraken. Het gevolg is, dat voor deze categorieën van een zekere en bepaalde samenhang tussen lonen en sociale ze- kerheden vervangende aanspraken niet gesproken kan worden.

Daartegenover staat de rechtens afdwingbare rechtstoestand van de ambtenaren, ook van de middelbare, hogere en hoogste ambtenaren. De commissie acht deze van vergelijkbare functionarissen in het particuliere bedrijf afwijkende positie van deze ambtenaren verklaarbaar en juist.

Wat de vaststelling van de salarisregeling van de ambtenaren betreft moeten inder- daad naar het oordeel der commissie politieke en persoonlijke factoren op deze wijze worden uitgeschakeld. Voorts wordt de Overheid reeds uit hoofde van de tweewaar- digheid van Haar functie als wetgeefster en werkgeefster er toe genoopt steeds ook ten aanzien van het Overheidspersoneel objectieve regelingen vast te stellen. Deze noodzakelijkheid geldt juist nog sterker voor de categorie van de hogere en hoogste ambtenaren, omdat zij moet worden beschermd tegen deze politieke en persoonlijke factoren en omdat in dit geval juist door een algemene regeling geen mogelijkheid mag worden opgelaten voor discriminatie. Een zo objectief mogelijke ambtsver- vulling is hier nog een bijzonder argument voor een beslist a priori algemeen verbin- dende regeling voor de hogere en hoogste ambtenaren.

De commissie is voorts van oordeel, dat een en ander minstens evenzeer geldt voor de onderwerpen betreffende sociale zekerheid van de ambtenaren. De rechtszekerheid van de ambtenaren staat daarbij tevens in belangrijke mate op het spel.

Naar het oordeel der commissie is het derhalve wenselijk en noodzakelijk, dat voor alle ambtenaren zowel de aanspraken op bezoldiging als alle andere aanspraken, welke kunnen vallen onder de term sociale zekerheid, hun regeling vinden in objectief vast- gestelde algemeen verbindende voorschriften.

De commissie zou echter in dit verband nog een stap verder willen gaan op grond van de omstandigheid, dat de bezoldigingsaanspraken van de ambtenaren zijn geregeld in één systeem, hetwelk alle genoemde categorieën omvat en waarin geen principiële caesuren voorkomen, welke de overgang tussen deze categorieën duidelijk aangeven. Gezien de niet te veronachtzamen samenhang tussen bezoldiging en de hier aan de orde zijnde secundaire arbeids- of dienstvoorwaarden meent de commissie dat ook deze laatste dienen te worden vervat in één systeem, hetwelk kan aansluiten aan het be- zoldigingssysteem.

4. De commissie beschikt reeds over het resultaat van een onderzoek ingesteld door een uit haar midden gevormde subcommissie, naar de wijze van totstandkoming van rechtspositievoorschriften voor de ambtenaren, in het bijzonder ook voor zoveel betreft de wijze, waarop daarbij overleg wordt gepleegd met verenigingen van ambtenaren. Deze subcommissie kwam daarbij eenstemmig tot de conclusie, dat de bestaande struc- tuur van het overleg niet voor verandering in aanmerking komt. De commissie heeft deze conclusie voorlopig — d.w.z. onder voorbehoud van hetgeen in de verdere be- raadslagingen zou mogen blijken — tot de hare gemaakt.

Deze conclusie houdt o.m. in een afwijzing van mede vaststellende bevoegdheden van vertegenwoordigers van verenigingen van ambtenaren, zij betekent ook een af- wijzing van een overlegstructuur, welke zou worden beheerst door dan wel zou zijn afgestemd op de structuur van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de daarvoor geldende regelen. Indien de commissie echter vervolgens kennis neemt van de Orga- nisatiewet Sociale Verzekeringen en daarin met name de figuur van de bedrijfsveren- igheden onder het oog ziet, aan welke verenigingen ook wel regelende bevoegdheden zijn toegekend, en indien de commissie voorts kennis neemt van de op deze wet



gegeven toelichtingen welke het perspectief openen van een uitvoering van de sociale verzekeringswetten door bedrijfsorganen, waarvan de bedrijfsverenigingen de voorlopers zijn, dan ziet de commissie voor het geval, dat de sociale verzekeringswetten in het algemeen van toepassing zouden worden verklaard op de ambtenaren, ernstige spanningen ontstaan tussen enerzijds haar conclusie en de daaraan verbonden consequenties en anderzijds de ontwikkeling van de uitvoering van genoemde wetten, zoals deze zichtbaar wordt nagestreefd. De commissie denkt b.v. aan de bevoegdheid tot vaststelling van wachtgeldreglementen.

5. De commissie wil niet ontkennen, dat het vorenstaande nog nader zal moeten worden uitgewerkt. Evenmin zou zij willen betwisten, dat ten aanzien van bepaalde onderdelen van de sociale verzekeringswetgeving door wettelijke voorzieningen aan sommige bezwaren zou kunnen worden tegemoetgekomen, b.v. door in enkele gevallen de regelende bevoegdheden van bedrijfsverenigingen ten aanzien van ambtenaren uit te sluiten gelijk daarvan reeds een precedent bestaat in de regeling van de bevoegdheden van het Landbouwschap. Daardoor zou tevens zijn voorkomen, dat de ambtenaren door hun vertegenwoordigers in de bedrijfsverenigingen mede vaststellende bevoegdheid zouden bezitten met betrekking tot onderdelen van hun rechtspositie. Zij vreest evenwel, dat een en ander zal leiden tot een verbrokkeling en onoverzichtelijkheid van de rechtspositie, terwijl aldus toch ook de caesuur van de loongrenzen niet kan worden geëlimineerd.

Op grond van het vorenstaande staat de commissie dan ook thans voor ogen een bijzondere geregelde rechtstoestandsregeling van de ambtenaren, welke op eigen wijze en in één systeem zo veel mogelijk voor alle ambtenaren alle onderdelen van deze rechtstoestand verenigt. Tenslotte ziet de commissie deze opvatting nog in het bijzonder gesteund door de wijze, waarop de ambtenaren zich feitelijk organiseren. Het merendeel toch van de ambtenaren, die zich organiseren in een vereniging van ambtenaren, is georganiseerd in een algemene vereniging, d.w.z. in een vereniging, welke statutair open staat voor alle ambtenaren. Sommige van deze verenigingen zijn aangesloten bij of hebben een zekere binding met een vakcentrale. Het overleg met de Regering loopt echter steeds met centrales van verenigingen van ambtenaren, welke gezamenlijk in deze organisatievorm representatief zijn voor het gehele Overheidspersoneel. De commissie erkent ten volle de betekenis van dit speciale overlegorgaan en zou daarin — gelijk hierboven reeds is gesteld — geen wijziging willen zien gebracht. Dienovereenkomstig staat de commissie evenzeer afwijzend tegen conclusies betreffende de rechtstoestand, welke er toe zouden leiden, dat belangrijke delen daarvan via vakcentrales en derhalve op meer indirecte wijze onderwerp van overleg zouden moeten zijn tussen Regering en ambtenaren.

Onder deze omstandigheden meent de commissie in de resultaten van haar onderzoek een perspectief aanwezig te mogen achten voor een rechtvaardiging van een bijzondere geregelde rechtstoestand van de ambtenaren. Het ziektekostenvraagstuk, waarover de commissie thans meer in het bijzonder advies moge uitbrengen, is naar het oordeel van de commissie onderdeel van die rechtstoestand.

Tot slot van dit algemene gedeelte moge de commissie opmerken, dat zij meent voor haar eindrapport de nadere motivering van haar standpunt te mogen reserveren, voor zoveel deze naar haar oordeel nog versterkt kan worden met argumenten ontleend aan de historische ontwikkeling van het ambtenarenrecht, de staatsrechtelijke aspecten van het vraagstuk, het stakingsverbod, en dergelijke.

6. Voor zoveel het ziektekostenvraagstuk van de ambtenaren valt binnen de grenzen van de aan de commissie verleende opdracht, betreft het de vraag of de a.s. Ziektenfondswet op de ambtenaren van toepassing moet zijn, dan wel of voor de ambtenaren

in deze een eigen bijzondere regeling tot stand moet worden gebracht. Deze vraag verdient evenwel enige nadere toelichting, omdat de beantwoording in de ene dan wel in de andere zin gevolgen met zich voert ten aanzien van de wijze waarop in het vraagstuk wordt voorzien, terwijl juist aan deze gevolgen de argumenten pro en contra de ene of de andere oplossing worden ontleend.

Indien de a.s. Ziektenfondswet op de ambtenaren toepassing zal vinden, moet men ermede rekening houden, dat in die wet een loongrens zal worden opgenomen. Dat betekent derhalve, dat nog slechts voor een deel van de ambtenaren, nl. voor hen, die een bezoldiging beneden een bedrag  $x$  genieten, een wettelijke voorziening zal zijn gegeven. Deze voorziening zal betekenen een verplichte premiebetaling, welke recht geeft op deelneming aan een algemeen ziekenfonds, waarbij de honorering van de arts plaats zal vinden volgens het z.g. abonnementstelsel.

Indien de ambtenaren terzake een eigen regeling zullen ontvangen, zal deze kunnen gelden voor alle ambtenaren. Er behoeft dan geen aansluiting plaats te vinden bij een algemeen ziekenfonds doch men zal volgens het z.g. verrichtingstelsel de kosten van ziekte kunnen declareren.

De volgende argumentaties, welke zich uit deze verschillende gevolgen van beide oplossingen ontwikkelen, zijn door de commissie gesignaleerd en overwogen.\*

a. Een eigen regeling voor de ambtenaren gebaseerd op een verrichtingstelsel, zou betekenen, dat de Overheid in haar kwaliteit van werkgeefster voor haar eigen personeel openlijk de voorkeur geeft aan een ander systeem van ziektekostenvoorziening dan dezelfde Overheid in haar kwaliteit van wetgeefster verplicht voorschrijft; deze geste zou ten nadele van de algemene ziekenfondsen al te discriminerend zijn.

b. Het toelaten van een eigen regeling voor de ambtenaren zou voor de algemene ziekenfondsen een zeer aanzienlijke vermindering betekenen van hun ledenaantal en zou op zich en nog afgezien van zijn werking als precedent een ernstige aantasting zijn van de financiële draagkracht van deze fondsen; het bestaan zelf van deze fondsen zou er mede zijn gemoeid.

c. Een loongrens, welke op dit onderdeel der rechtspositie een splitsing tussen de ambtenaren veroorzaakt, is in strijd met de gedachte van het ene, alle ambtenaren omvattend ambtenarencorps, zoals deze gedachte tot uitdrukking komt in de wijze, waarop het merendeel der ambtenaren zich organiseert en waarop — juist de laatste tijd steeds meer — de toepasselijkheid der rechtspositievoorschriften zich ontwikkelt.

7. Omtrent deze argumentatie heeft de commissie het volgende overwogen. Daarbij stond haar ter beschikking het in September 1951 gepubliceerde ontwerp-Ziektenfondswet. Zij heeft gemeend met name de in de daarbij behorende Memorie van Toelichting gegeven algemene beschouwingen in haar overwegingen te mogen betrekken. Ofschoon de commissie er rekening mede houdt, dat sindsdien het ontwerp vernoemd al kan zijn herzien, heeft zij toch met name uit de mededelingen van haar op dit terrein meest deskundige leden en adviserende leden niet kunnen afleiden, dat een nieuw ontwerp beschikbaar zou zijn, dan wel dat thans belangrijk andere beginselen aan een Ziektenfondswet ten grondslag zouden worden gelegd.

Uit genoemd stuk nu blijkt (uitgave S.U.B. pag. 51), dat de rechtsgrond voor een Ziektenfondswet is de gedachte, dat voor dat deel der bevolking, hetwelk niet zelf

\* Het in deze alinea gestelde betekent niet, dat al deze argumentaties ook in de commissie verdediging hebben gevonden.

het volledig risico van een alzijdige geneeskundige verzorging kan dragen, de voorwaarden moeten worden geschapen, waardoor deze verzorging wordt gewaarborgd. Vervolgens wordt in dit stuk betoogd, dat met het oog op die groepen der bevolking, die niet over de nodige draagkracht beschikken, het beginsel van het gezamenlijk dragen van risico — dat wil dus zeggen de verzekeringsgedachte — moest worden ingevoerd. Aansluiting is gezocht op de regelingen ten aanzien van de sociale verzekering, welke opzet organisatorisch doelmatig is gebleken en sociale zekerheid biedt. In dit geval bestaat de sociale zekerheid hierin, dat de nodige geneeskundige verzorging, waarop een ieder recht heeft, is gewaarborgd.

Voorts blijkt, dat, wat de z.g. verplichte verzekering betreft, het ontwerp zich in zijn uitgangspunt beperkt tot werknemers, omdat men anders ook niet-werknemers geheel de vrijheid zou ontnemen ter beslissing op welke wijze zij zelf zouden wensen te voorzien in het risico van ziektekosten. Dit laatste — aldus het aangehaald stuk — is tot op zekere hoogte te verdedigen ten aanzien van hen, voor wie de verplichting kan worden verbonden aan hun dienstbetrekking, omdat het voor de juiste vervulling van deze dienstbetrekking nodig is, dat ziekte tijdig en goed wordt bestreden.

Twee elementen uit de hier weergegeven en aan de destijds gepubliceerde ontwerp-toelichting ontleende gedachtengang acht de commissie van belang, n.l. het gelegde verband met de sociale verzekeringswetgeving en de motivering der verplichting vanuit de dienstbetrekking.

Het eerste toch is voor de commissie aanleiding op te merken, dat de sociale verzekeringswetgeving in het algemeen daardoor wordt gekenmerkt, dat zij in voorkomende gevallen aanspraken waarborgt, welke slechts tot op zekere hoogte de desbetreffende 'risico's' dekken. De in deze wetgeving gegeven waarborgen dragen daardoor steeds het karakter van voorzieningen, welke minimaal noodzakelijk zijn. Regelmatig toch blijkt, dat werkgevers tot aanvulling van deze voorzieningen overgaan. Dit laatste zal nooit worden uitgelegd als een desavouering van de wettelijke regeling als zodanig, omdat nu eenmaal de functie zelf daarvan is het verlenen van de meest noodzakelijke, van de primair wenselijke voorzieningen. Aldus zal ook een bijzondere regeling, zoals de bestaande wetten zelf deze reeds kenden, ook indien zij gunstiger is dan de wettelijke voorziening zelf, nimmer tot het oordeel kunnen leiden, dat deze wettelijke voorziening als zodanig niet voldoet aan hetgeen van haar verwacht mag worden. Zo zal de bijzondere regeling voor de ambtenaren met betrekking tot wachtgeld en aanspraken ingeval van ziekte toch nimmer, omdat zij gunstiger zijn dan de voorzieningen van de Werkloosheidswet en de Ziekwet, kunnen leiden tot de conclusie, dat genoemde wettelijke voorzieningen als onderdelen van de sociale verzekeringswetgeving onvoldoende zijn. Evenmin zal de in vele c.a.o.'s voorkomende bepaling, dat bij ziekte het loon gedurende de eerste drie dagen wordt doorbetaald, als een desavouering van het systeem der Karenz-dagen van de Ziekwet mogen worden gezien. Het vorenstaande heeft niet alleen betrekking op de het gemakkelijkst vergelijkbare financiële aanspraken, maar eveneens op de wijze van uitvoering, de mogelijkheid van beroep enz. Men denke b.v. aan het instituut van de controlerende geneesheer der bedrijfsverenigingen, welke controle bij een bijzondere regeling eveneens anders en wellicht soepeler of beter geregeld kan worden, alleen reeds omdat het aantal der belanghebbenden kleiner is en de uitvoering ook veel meer kan plaats vinden binnen het raam van de dienstbetrekking zelf. Met andere woorden het bestaan van een goede regeling voor een bepaalde, wel begrensde categorie van personen, betekent zeker niet, dat dezelfde regeling zou kunnen dienen voor een minder goed te begrenzen categorie met veel meer differentiatie. Indien derhalve voor een algemene regeling een minder gunstige of een minder te waarderen voorziening wordt getroffen, dan zou het bestaan van de

eerste regeling zeker niet inhouden een desavouering van de tweede.

Het vorenstaande acht de commissie ten volle van toepassing op de Ziekenfondswet in verhouding tot een eigen bijzondere reglementering van de vergoeding van ziektekosten voor de ambtenaren. Indien de wetgever de besturen van de openbare lichamen de vrijheid zou laten voor de ambtenaren in dienst van die lichamen een eigen regeling te treffen, dan behoeft dit op zich geen enkele disqualificatie in te houden van de regeling, welke de wetgever in algemene zin aanvaardt, noch van de uitvoeringsorganen van die algemene regeling.

Naar het oordeel van de commissie zou het tweede uit de aangehaalde ontwerp-toelichting gereleveerde element, te weten het verband met de dienstbetrekking, het alleszins gemotiveerd doen zijn, indien de wetgever ten aanzien van de ambtenaren aan de besturen van de openbare lichamen evenbedoelde vrijheid zou laten. De dienstbetrekking van de ambtenaar onderscheidt zich toch van iedere andere dienstbetrekking alleen reeds hierdoor, dat het de Overheid is, die daarin niet alleen de gezaghebbende positie uitoefent, welke vergelijkbaar is met die van iedere werkgever, maar dit steeds doet in haar qualiteit van Overheid en als zodanig ook met betrekking tot deze dienstbetrekking eenzijdige Overheidsbevoegdheden hanteert. De commissie is ook van oordeel, dat dit onderscheid terecht aanwezig is, al was het alleen hierom, omdat het voor de Overheid een publiekrechtelijke verplichting is op te treden als werkgeefster, zulks op grond van haar verantwoordelijkheid voor een goede functionering van de openbare dienst. Voor geen enkele werkgever ziet de commissie een dergelijke verplichting om als werkgever op te treden aanwezig, noch een daaraan ten grondslag liggende verantwoordelijkheid, welke vergelijkbaar is met even bedoelde verantwoordelijkheid van de Overheid.

Het argument, weliswaar ontleend aan meergenoemde ontwerp-memorïe van toelichting, heeft naar de mening der commissie een algemene strekking om de Overheid ten aanzien van ieder onderdeel van de rechtstoestand van de ambtenaren de meest mogelijke ruimte te laten om die naar de eisen van de openbare dienst te regelen na daaromtrent op de voor de openbare dienst specifieke wijze overleg te hebben gepleegd met de verenigingen van ambtenaren. De commissie ziet geen enkele klemmende reden om ten aanzien van een ziekenfondswet tot enigerlei andere conclusie te komen. Ook de argumentatie, dat een eigen bijzondere regeling voor de ambtenaren ten detrimente zou werken van de bestaansmogelijkheid van de algemene ziekenfondsen moet de commissie verwerpen.

Uitgaande van het bestaan bij de ziekenfondsen van twee afzonderlijke afdelingen voor de verplichte en voor de vrijwillige verzekering is de situatie aldus, dat alleen de arbeidscontractanten beneden de loongrens in dienst van openbare lichamen behoren tot de eerste afdeling, en dat een belangrijk deel van de vrijwillig verzekerden gevormd wordt door ambtenaren.

Het is de commissie echter evenzeer bekend, dat de Regering er naar streeft het aantal arbeidscontractanten zo veel mogelijk te beperken en dat dit ook reeds is geschied door afvloeiing wegens opheffing van tijdelijke dienstseenheden en voorts in zeer belangrijke mate door omzetting van het arbeidscontract in een publiekrechtelijk dienstverband. Ook deze gang van zaken heeft toch ten gevolge gehad, dat zo niet in alle gevallen dan toch in zeer belangrijke aantallen van deze gevallen verplicht verzekerden aan de algemene ziekenfondsen zijn komen te ontvallen. De commissie heeft, gegeven de haar van deskundige zijde verstrekte voorlichting, de overtuiging verkregen, dat op deze wijze voor een bezorgdheid geen plaats is.

Voorts wil het de commissie voorkomen, dat — uitgaande van de aan meergenoemde toelichting ontleende omstandigheid, dat het overgrote deel van het ambtenarenper-



soneel tot de vrijwillig verzekerden behoort — een eigen regeling voor de ambtenaren gedeels een oplossing zou kunnen zijn voor de moeilijke positie van de afdelingen der vrijwillig-verzekerden, welke de laatste jaren door bijdragen uit het Vereveningsfonds en door subsidies moesten worden gesteund.

Maar ook indien de commissie ten deze omstandigheden over het hoofd zou zien en indien voor de algemene ziekenfondsen nadelen zouden ontstaan uit een bijzondere regeling voor de ambtenaren, dan nog vraagt de commissie zich af, of deze nadelen zo zwaar zouden moeten wegen als in bedoelde argumentatie wordt voorgesteld, terwijl het voor de commissie ook de vraag is of deze nadelen met het oog op de spreiding van het ambtelijk apparaat voor alle ziekenfondsen even zwaar zouden zijn. Voorts rijst de vraag of men daaraan tegemoet zou kunnen komen, indien zulks zou betekenen, dat op het punt van de ziektekostenvoorziening — in tegenstelling tot andere onderdelen van de sociale zekerheid — de principieel door de commissie verdedigde positie van de Overheid zou worden ontkend. De commissie acht dit laatste niet juist, en geeft er de voorkeur aan ook in dit verband vast te houden aan haar principiele zienswijze. Met betrekking tot de argumentatie voor een eigen regeling van de ambtenaren, ontleend aan de omstandigheid, dat de a.s. Ziekenfondswet een loongrens zal kennen, moge de commissie opmerken, dat de daarin opgesloten motivering voor een eigen regeling de commissie gegronnd voorkomt. Hier moge de commissie in hoofdzaak volstaan met een verwijzing naar hetgeen hierboven reeds in algemene zin naar voren werd gebracht omtrent de systematische opbouw van één rechtstoestand voor de ambtenaren, zoals deze ook steun vindt in de wijze, waarop de ambtenaren zich feitelijk organiseren.

De commissie merkt nog op, dat afwijzing van deze argumentatie tevens zou betekenen een versplintering van de rechtstoestand over drieërlei regeling, te weten de Ziekenfondswet, een mogelijk aanvulling voor de verplicht verzekerde ambtenaren boven de aanspraken ingevolge deze wet en een eigen regeling voor de ambtenaren, die door de werking van de loongrens niet verplicht bij een algemeen ziekenfonds zouden zijn aangesloten.

Omtrent de beide laatste voorzieningen zou tussen Regering en vertegenwoordigers van verenigingen van ambtenaren overleg kunnen worden gepleegd omtrent totstandkoming, toezicht en uitvoering van de regeling, ten aanzien van de Ziekenfondswet zou dit overleg c.q. deze medezeggenschap moeten plaats vinden via de Ziekenfondsraad, met name via de door de Kroon, gehoord de Stichting van de Arbeid, benoemde vertegenwoordigers van de algemeen erkende organisaties van werknemers (art. 75 ontwerp, uitg. S.U.B. pag. 28). Opgemerkt zij, dat de in dezelfde Raad te benoemen ambtelijke leden zeker niet gedacht zijn als vertegenwoordigers van de Overheid met het oog op haar verhouding tot ambtenaren. De commissie meent dus ook hier duidelijk te kunnen vaststellen, dat in deze structuur zeker geen rekening werd gehouden met een vertegenwoordiging van de belangen der ambtenaren en dat — indien men gemeend heeft dit toch aldus te kunnen bereiken — daarin toch een miskenning aanwezig is van de realiteit van de organisatievormen van de ambtenaren.

Nog zij in aansluiting aan hetgeen hierboven werd aangetekend ten aanzien van functie en bevoegdheid van een overlegorgaan voor de ambtelijke rechtstoestand opgemerkt, dat ook in dat opzicht de Ziekenfondsraad afwijking betekent van dit beginsel, indien hij inderdaad gelijk in het aangehaalde ontwerp wordt voorgesteld verordenende bevoegdheid zou krijgen en zoals uitdrukkelijk in de ontwerp-toelichting wordt gesteld zou moeten worden aangemerkt als een lichaam met verordenende bevoegdheid in de zin van art. 155 der Grondwet (uitg. S.U.B. pag. 53).

Het is op grond van bovenstaande overweging, dat de commissie adviseert de Ziekenfondswet niet van toepassing te doen zijn op de ambtenaren.

8. De commissie heeft nog geen gelegenheid gehad ten principale aandacht te schenken aan de verhouding tussen de ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 1929 en de arbeidscontractanten gelijk haar werd opgedragen. Toch meent zij ook dit interim-advies niet te mogen besluiten alvorens enige opmerkingen te maken op ambtenaren de vraag of en zo ja, in hoeverre haar vorenstaande conclusie niet alleen op ambtenaren in evenbedeelde zin maar ook op arbeidscontractanten van toepassing is. Enerzijds constateert de commissie voor het merendeel der arbeidscontractanten een beloning overeenkomstig voor ambtenaren geldende bezoldigingsregelingen en een wijze van zich organiseren en van georganiseerd overleg identiek aan die van de ambtenaren, anderzijds ziet de commissie nog steeds belangrijke verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden van arbeidscontracten enerzijds en de rechtstoestand van de ambtenaren anderzijds ondanks de voortschrijdende aanpassing van de eersten aan de laatste. Ook behoren degenen, die regelmatig afwisselend werkzaam zijn in openbare dienst en in particuliere dienst meestal juist tot de arbeidscontractanten.

Ofschoon de commissie meent, dat in principe ten aanzien van de arbeidscontractanten dezelfde overwegingen kunnen worden gehanteerd als waarop haar advies ten aanzien van de ambtenaren steunt, wil zij toch niet ontkennen, dat met betrekking tot de arbeidscontractanten mogelijkheden aanwezig zijn tot differentiatie van haar conclusie. Onder deze omstandigheden meent de commissie, juist gelet ook op het interimaire karakter van haar advies, thans te moeten volstaan met het aangeven van een uitsluitend op praktische gronden te kiezen voorlopige oplossing en wel in deze zin, dat met betrekking tot de arbeidscontracten in Overheidsdienst de bestaande toestand voorshands wordt gehandhaafd en dat zij derhalve voorlopig niet buiten de toepassing van de a.s. Ziekenfondswet zullen worden gelaten. Zodra de commissie in staat zal zijn geweest de ontwikkeling van het arbeidscontract in de openbare dienst tot een publiek-rechtelijk contract nader te bestuderen, zal zij terzake van dit laatste punt nader rapport uitbrengen.

*De Voorzitter,*

W.G. R. KRANENBURG

## BIJLAGE 2

### Minderheidsadvies, behorend bij bijlage 1.

#### STATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE STATUS VAN DE AMBTENAREN

No. 147

Een minderheid der subcommissie kan zich niet verenigen met het advies om de Ziektenwet geen toepassing te doen vinden op de ambtenaren. Daar zij ten aanzien van meer dan een aspect van de in het advies gevolgde redenering een afwijkende zienswijze heeft, leek het haar gewenst haar standpunt afzonderlijk te formuleren.

Ook de minderheid is van mening, dat een bespreking van het ziektekostenvraagstuk niet geheel los gezien kan worden van andere onderdelen van de rechtspositie der ambtenaren, met name op het terrein der sociale zekerheid; de argumenten, die in verband met het ziektekostenvraagstuk worden gebruikt, vinden n.l. ook daar hun weerslag.

In navolging van het meerderheidsadvies zal hier dan ook eerst nader worden ingegaan op de meer algemene aspecten, welke zoveel mogelijk in dezelfde volgorde zullen worden behandeld.

Bij de beschouwingen, welke de meerderheid vastknoopt aan de geconstateerde samenhang tussen sociale zekerheden en beloning, meent de minderheid een afwijkende gedachtegang te moeten volgen, die zij tegenover de in het meerderheidsadvies opgenomen uiteenzetting wil stellen.

Ten aanzien van personen, die in dienstverband werkzaam zijn, is de samenhang tussen sociale zekerheden en beloning een algemeen verschijnsel; zij vormen tezamen de tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Op welke wijze deze sociale zekerheden enerzijds en de beloning (salariering, bezoldiging) anderzijds zijn tot stand gekomen, doet daarbij niet terzake. Er is geen reden aan te geven, waarom deze samenhang alleen zou bestaan, indien de beloning volgens vaste normen wordt vastgesteld, en niet, indien zij berust op een individuele overeenkomst tussen werkgever en werknemer; deze samenhang bestaat derhalve niet alleen bij de ambtenaren maar ook bij alle werknemers van hoog tot laag in de particuliere sector.

Het zal geen bestrijding ontmoeten, dat het wenselijk en noodzakelijk is om de bezoldiging en de sociale zekerheden van alle ambtenaren in algemeen verbindende voorschriften objectief vast te leggen.

De regelingen voor de bezoldiging van Overheidspersoneel komen voor het gehele personeel op dezelfde wijze tot stand, n.l. door vaststelling vanwege het Overheidsorgaan. In de particuliere sfeer bestaat op dit punt een grotere diversiteit. Ook daar hebben vele werkgevers met veel middelbaar en hoger personeel vaste regels voor de beloning van dit personeel. In deze gevallen is de beloning van het gehele personeel — met uitzondering wellicht van enkele topfunctionarissen — aan vaste regels gebonden; het feit, dat deze regels niet alle op dezelfde wijze zijn tot stand gekomen — collectieve arbeidsovereenkomst, vaststelling door de werkgever — verhindert niet, dat er in feite een gelijksoortige toestand bestaat als bij het Overheidspersoneel.

Anders dan bij de wijze van vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, is er geen aanleiding als uitgangspunt te nemen, dat de ambtenaren ten aanzien van de inhoud der beloningsregelingen een geheel afwijkende positie innemen. De vraag, die hier thans aan de orde is, luidt, welke invloed aan de afwijkende wijze van vaststelling van

arbeidsvoorwaarden moet worden toegekend ten aanzien van de sociale zekerheden der ambtenaren. Van de Overheid zal men mogen verwachten, dat zij bij het bepalen van de totale omvang der sociale zekerheden die zij aan haar personeel kan toekennen, niet zal willen achterblijven bij hetgeen de wet verplicht stelt voor de particuliere arbeidsverhoudingen. De omstandigheid, dat de toepassing van de sociale verzekeringswetten op de ambtenaren aan de Overheid de mogelijkheid zou ontlenen om voor haar personeel minder omvangrijke voorzieningen te treffen dan het in die wetten voorgeschreven minimum, heeft derhalve geen wezenlijke betekenis. Deze toepassing zou beschouwd kunnen worden als een zekerheid voor het gehele Overheidspersoneel, dat het tenminste aanspraak op dit minimum zal kunnen maken.

Indien de sociale verzekeringswetten toepassing vinden ten aanzien van de ambtenaren, zal het gedeelte der sociale zekerheden, waarin door deze wetten wordt voorzien, bij de bepaling van de rechtspositie der ambtenaren als een gegeven feit zijn te aanvaarden. Daar verwacht mag worden, dat de Overheid met de voorzieningen voor haar personeel zeker niet achter zal willen blijven bij hetgeen de sociale verzekeringswetten voorschrijven, en het treffen van aanvullende voorzieningen evenals in de particuliere arbeidsverhoudingen mogelijk blijft, brengt deze toepassing van de sociale verzekeringswetten voor de Overheid geen beperking mee, die het voeren van een verantwoord personeelsbeleid zou belemmeren.

Met betrekking tot het Overheidspersoneel zullen deze buiten-wettelijke voorzieningen door de Overheidsorganen dienen te worden vastgesteld nadat daarover volgens de bestaande procedure van het georganiseerde overleg — welke procedure naar het voorlopige oordeel der Staatscommissie ware te handhaven — met organisaties van de belanghebbenden is gesproken.

De sociale zekerheden der ambtenaren zullen in deze gedachtegang niet alle in één systeem worden geregeld. Enerzijds valt hierbij te denken aan die onderdelen, waar de voorzieningen uit twee gedeelten zullen bestaan, één berustend op de sociale verzekeringswetten en één berustend op een afzonderlijke regeling voor de ambtenaren; anderzijds zijn er onderdelen, waarbij de lagere ambtenaren onder de sociale verzekeringswetten zouden vallen (c.q. met aanvulling) en voor de hogere ambtenaren een afzonderlijke regeling nodig zou zijn.

In dit laatste opzicht is er geen verschil tussen de Overheid en de particuliere werkgever, die meer voor zijn personeel wil en kan doen dan bij de wet verplicht is gesteld, en waar tegen deze constructie geen overwegende bezwaren aan de dag zijn gekomen.

Met de toepassing van de sociale verzekeringswetten op de ambtenaren zouden ook de regelen omtrent de wijze van uitvoering van kracht zijn, hoewel de meerderheid reeds terecht wijst op de mogelijkheid om op bepaalde punten afwijkende bepalingen vast te stellen ten aanzien van de verzekering van ambtenaren.

Hoewel de sociale verzekeringswetten in het algemeen de aanspraken van de verzekerden vrij nauwkeurig omschrijven, blijven nog altijd verschillende punten voorbehouden voor nadere regeling bij uitvoeringsvoorschriften, welke door de Kroon, de Minister of de organen der sociale verzekering kunnen worden getroffen; de bevoegdheden van deze laatste organen betreffen uiteraard de minder ingrijpende onderwerpen, hoewel deze toch niet altijd van belang ontbloeit zijn. De omvang van deze bevoegdheden is bij de verschillende wetten geenszins gelijk; bij de Werkloosheidswet en de Ziektenwet bijvoorbeeld groter dan bij de Kinderbijslagwet en de Invaliditeitswet, waar deze bevoegdheden niet veel betekenis hebben.

In de gevallen, waar de besturen van de organen der sociale verzekering worden gevormd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers (zoals bij de bedrijfs-



verenigingen) of behalve dezen ook vertegenwoordigers van het Rijk daarin zitting hebben (zoals bij de Sociale Verzekeringsraad en het Algemeen Werkloosheidsfonds) of daarenboven anderen vertegenwoordigd zijn (zoals in de Ziekenfondsraad), beslissen de werknemers-vertegenwoordigers mede over uitvoeringsvoorschriften. De meerderheid is van oordeel, dat deze mede-beslissingsbevoegdheid niet in overeenstemming is te brengen met de vorm van georganiseerd overleg, zoals deze naar de voorlopige conclusie der Staatscommissie bij de totstandkoming van rechtspositievoorschriften voor ambtenaren dient te worden behandeld.

Ook de minderheid heeft zich de vraag gesteld, of de bevoegdheden van de hier bedoelde organen met het oog op de voorlopige conclusie der Staatscommissie omtrent het georganiseerd overleg een wezenlijk bezwaar vormen tegen de toepassing van de sociale verzekeringswetten op ambtenaren. De minderheid meent echter, dat hieromtrent reeds in het huidige stadium van het onderzoek kan worden opgemerkt, dat de regerende bevoegdheid van deze organen in de meeste sociale verzekeringswetten zo gering is, dat slechts theoretische waarde kan worden toegekend aan het argument, dat door de toepassing van de wetten op ambtenaren aan de organisaties een mede-beslissende bevoegdheid zou worden gegeven met betrekking tot de rechtspositie der ambtenaren.

Anderszjids is er nog geen gelegenheid geweest nader te onderzoeken, in hoeverre bij die takken van sociale verzekering, waar de regerende bevoegdheden van de daarbij betrokken organen werkelijk van belang zouden kunnen zijn voor de rechtspositie der ambtenaren, de hieraan mogelijkwijze verbonden bezwaren ondervangen kunnen worden.

In de toporganen der sociale verzekering zullen geen ambtenarenorganisaties, doch de erkende algemene organisaties van werknemers vertegenwoordigd zijn. Daardoor zou de rechtstreekse ambtenaren-vertegenwoordiging zoals deze thans bij het georganiseerd overleg bestaat, komen te vervallen met betrekking tot een onderdeel van de rechtspositie der ambtenaren — namelijk voorzover de toepassing van de sociale verzekeringswetten aan de bedoelde toporganen bevoegdheden zou verlenen ten aanzien van de ambtenaren. Bij de samenstelling van de besturen, zou er uiteraard rekening mee moeten worden gehouden, dat ook de ambtenaren onder de verzekering vallen. Dat deze mogelijkheid niet alleen theoretische waarde heeft, kan blijken uit het feit, dat reeds in de huidige situatie een bestuur lid van een ambtenarenorganisatie aangewezen is als plaatsvervangend lid van de Sociale Verzekeringsraad. Doordat niet alle erkende ambtenaren-organisaties verbonden zijn met een erkende vakcentrale, zullen zij ook niet alle indirect vertegenwoordigd zijn in de toporganen der sociale verzekering. Een zelfde verschijnsel doet zich voor bij de vertegenwoordiging van werknemers in de particuliere sector, zodat het op zichzelf geen argument kan zijn om deze figuur ten aanzien van de ambtenaren af te wijzen. Aan de ambtenaren staat het ook zelf — evenals aan de werknemers in de particuliere sector — ter vrije beoordeling, of zij zich op zodanige wijze willen organiseren, dat zij een vertegenwoordiging in de erkende vakcentrales vinden. Ten opzichte van degenen die thans onder de sociale verzekeringswetten vallen, heeft deze vorm van indirecte vertegenwoordiging tot dusverre geen bijzondere moeilijkheden opgeleverd. Daar de bedoelde organen ten opzichte van de ambtenaren een gelijke taak te vervullen zouden krijgen, behoeven in dit opzicht ook ten aanzien van deze laatste geen bijzondere moeilijkheden te ontstaan.

De rechtstreekse vertegenwoordiging van ambtenarenorganisaties bestaat echter wel in het bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten. De ambtenarenorganisaties zijn dus gezinszins uitgesloten van het overleg over de uitvoering van de sociale verzekeringswetten, voorzover deze aan de bedrijfsvereniging is opgedragen.

Op grond van het bovenstaande is de minderheid van mening, dat het onderzoek — voorzover dit tot nog toe is gevorderd — geen grond geeft voor de principieële argumenten, welke de meerderheid aanvoert vóór een afzonderlijke rechtspositie van de ambtenaren op het gebied van de sociale voorzieningen. De minderheid neigt derhalve tot de conclusie, dat in het algemeen de sociale verzekeringswetten op de ambtenaren toepassing kunnen vinden. Zij kan nog niet geheel overzien, in hoeverre bij enkele onderdelen der sociale verzekering uit anderen hoofde tegen deze toepassing overwegende bezwaren zouden kunnen bestaan, welke niet op bevredigende wijze zouden zijn te ondervangen. Voor het geval bij het nadere onderzoek mocht blijken, dat de toepassing van enkele sociale verzekeringswetten ernstige moeilijkheden zou kunnen opleveren, dan wel complicaties zou meebrengen, die door de feitelijke betekenis van deze toepassing niet zouden worden gerechtvaardigd en de regeling daardoor nodeloos ingewikkeld zouden maken, wil de minderheid niet a priori de mogelijkheid uitsluiten, dat deze wetten — in tegenstelling tot de overige sociale verzekeringswetten — ten aanzien van de ambtenaren buiten toepassing blijven.

Deze voorlopige conclusie heeft uiteraard haar consequenties voor het standpunt, dat de minderheid inneemt ten aanzien van de vraag, of de ambtenaren in de nieuwe Ziekenfondswet onder de z.g. verplichte verzekering dienen te vallen. Het ziektekosten-vraagstuk heeft echter een aantal bijzondere aspecten, waarover de minderheid hier ook haar zienswijze wil geven. Zoals uit het reeds door de meerderheid genoemde voorontwerp Ziekenfondswet blijkt, strekt de ziekenfondsverzekering zich in beginsel tot het gehele minder draagkrachtige deel der Nederlandse bevolking uit. Voor de z.g. verplichte verzekering — d.w.z. de verplichte premiebetaling, die recht geeft op het treden tot de verzekering — legt de toelichting verband met de dienstbetrekking, omdat het voor de juiste vervulling daarvan nodig is, dat ziekte tijdig en goed wordt bestreden. Dit verband bestaat bij de Overheidsdienst evenzeer als bij de particuliere dienstverhouding.

Overigens moge er op worden gewezen, dat de z.g. verplichte verzekering na de jongste oorlog enige uitbreiding heeft ondergaan, waarbij het belang van de juiste vervulling van de dienstbetrekking als uitgangspunt is losgelaten; deze uitbreiding had niet alleen betrekking op personen, die uitkeringen ontvangen, welke verschillende sociale verzekeringswetten op grond van een vervulde dienstbetrekking toekennen, doch ook op personen, die bepaalde andere sociale uitkeringen ontvangen. Er kan een ontwikkeling geconstateerd worden, waarbij steeds meer groepen, die daarvoor gezien hun sociale positie in aanmerking komen en voor wie de premiebetaling op eenvoudige wijze is te verwezenlijken, onder de z.g. verplichte verzekering worden gebracht.

De meerderheid vestigt er reeds de aandacht op, dat de ziekenfondsverzekering in haar huidige toepassing het z.g. abonnementssysteem voor bepaalde delen der medische verzorging kent, en dat een afzonderlijke ziektekostenregeling voor ambtenaren over de hele lijn het z.g. verrichtingenstelsel zou kunnen toepassen.

Het is hier niet de plaats om over deze beide stelsels een oordeel uit te spreken. Wel dient geconstateerd te worden, dat een aantal verzekeerden het verrichtingenstelsel aantrekkelijker acht dan het abonnementssysteem. Daardoor zou een ziektekostenregeling, die uitsluitend voor ambtenaren een volledig verrichtingenstelsel geeft, gezien worden als een onredelijke discriminatie. Een dergelijke regeling zou immers voor de ambtenaren een voorziening geven, welke voor de werknemers in de particuliere sector, voorzover zij onder de loongrens vallen, niet gegeven kan worden, omdat de wetgever voor hen geen uitzondering toelaat op de verplichting tot betaling van de ziekenfondspremie. Hierbij kan in het midden worden gelaten, of deze indirecte dwang tot aansluiting bij een algemeen ziekenfonds in hoofdzaak verklaard moet worden uit een oogpunt

van bescherming van de gezondheidsbelangen (in verband met het toezicht op de algemene ziekenfondsen) of uit een oogpunt van verzekering (voorkomen van het onttrekken van goede risico's aan de verzekering). Een afzonderlijke ziektekostenregeling voor de ambtenaren zou in een heel ander vlak liggen dan een aanvullende voorziening, zoals die bij vele andere sociale verzekeringswetten mogelijk is, doch daar niet als een disqualificatie van de wettelijke voorziening kan worden gezien, doordat zij deze laatste onaangestast laat. De ziekenfondsverzekering kent trouwens ook de mogelijkheid van aanvullingen boven de algemeen geldende minimum-verstrekingen.

Uit een oogpunt van efficiënte administratie is het nog de vraag, of het doelmatig zou zijn een nieuw apparaat voor de uitvoering van een afzonderlijke regeling in het leven te moeten roepen — ook al zal een deel van het werk wellicht binnen het bestaande Overheidsapparaat kunnen worden opgevangen — terwijl de algemene ziekenfondsen reeds over voldoende personeel en apparatuur beschikken.

De loongrens heeft bij het ziektekostenvraagstuk een speciale betekenis. Voor de verschillende inkomstencategorieën is de behoefte aan dekking van het ziektekostenrisico niet gelijk. Voor de minst draagkrachtigen is een dekking aangewezen, welke ook de kleine risico's omvat. De beter gesitueerden hebben alleen behoefte aan de dekking van de grotere risico's, doordat zij de kleinere risico's in hun normale uitgaven kunnen opvangen. De behoefte aan dekking en de mogelijkheid tot het dragen van eigen verantwoordelijkheid liggen hier geenszins gelijk. In deze gedachtegang vervult de loongrens der verplichte ziekenfondsverzekering een positieve functie, welke bij de invoering van een uniforme ziektekostenregeling, voor de ambtenaren zou ontbreken. De eenheid tussen hogere en lagere ambtenaren, welke naar de mening van de meerderheid ook met betrekking tot de ziektekostenvoorziening dient te worden gehandhaafd, is naar de mening van de meerderheid niet in overeenstemming met het verschil in behoefte, dat op dit gebied der sociale zekerheden tussen beide groepen bestaat. Hier is daarentegen sprake van een eenheid van behoefte van alle minder draagkrachtigen. Het voorontwerp Ziekenfondswet strekt zich dan ook tot hen allen uit. In het ontwerp wordt echter het standpunt ingenomen, dat niet voor alle minder draagkrachtigen een voldoende rechtsgrond aanwezig is om in deze een verplichting op te leggen. Ten aanzien van de ambtenaren wordt door de meerderheid wel een rechtsgrond erkend voor een verplichting tot deelneming aan een bepaalde ziektekostenregeling. Door een dergelijke verplichting op een andere wijze te verwezenlijken dan in de vorm van de z.g. verplichte ziekenfondsverzekering zou naar de mening van de minderheid een ongewenst verschil bestaan in de wijze van voldoening aan één en de zelfde behoefte. Tenslotte moge nog een opmerking worden gemaakt over de regerende bevoegdheid van de Ziekenfondsraad. In het reeds eerder vermelde voorontwerp Ziekenfondswet is de vaststelling van de omvang der verstrekingen binnen het in de wet neergelegde raam geheel voorbehouden aan de Kroon. De toepassing van de z.g. verplichte ziekenfondsverzekering op de ambtenaren zal dan ook niet medebrengen, dat een wezenlijk onderdeel van hun rechtspositie bepaald zal worden door de vertegenwoordigers van de groeperingen die bij de ziekenfondsverzekering zijn betrokken.

Waar de minderheid ten aanzien van het gehele vraagstuk der sociale zekerheid reeds geneigd was tot de conclusie, dat de sociale verzekeringswetten in het algemeen toepassing kunnen vinden op de ambtenaren, heeft zij bij een nadere beschouwing van het ziektekostenvraagstuk niet alleen geen bijzondere omstandigheden aangetroffen, die aan de toepassing van de z.g. verplichte ziekenfondsverzekering op de ambtenaren in de weg zouden staan, doch is zij zelfs op enkele speciale aspecten gestuit, die voor deze toepassing pleiten.

De minderheid wil hierbij uitdrukkelijk vermelden — hetgeen ook reeds uit het alge-

mene deel dezer nota kan blijken — dat deze toepassing volledig de mogelijkheid open laat voor het Overheidspersoneel boven de loongrens een aparte, op de behoeften van deze groep afgestemde, ziektekostenvoorziening te treffen.

De meerderheid wijdt een afzonderlijke paragraaf aan de positie van de arbeidscontractanten. Ten aanzien van dit deel van het Overheidspersoneel acht zij de mogelijkheid aanwezig van een zekere differentiatie van haar conclusie. In het meerderheidsadvies wordt de mogelijkheid open gelaten voor de conclusie, dat de arbeidscontractanten niet of niet alle onder de afzonderlijke ambtenarenvoorzieningen dienen te vallen. Voor deze mogelijkheid is, naar de mening van de minderheid, geen plaats in het principiële standpunt, dat de meerderheid in de overige delen van haar advies inneemt. De aspecten, welke de meerderheid ter adstructie van haar standpunt naar voren brengt — de tweezijdige positie van de Overheid als draagster van openbaar gezag en als werkgeefster, de wijze van totstandkoming van de rechtspositieregelingen, de wenselijkheid van gelijke regelingen voor hoger en lager personeel — zijn immers niet beperkt tot de ambtenaren. Ook de arbeidscontractanten hebben een draagster van openbaar gezag als werkgeefster; ook hun rechtspositieregelingen worden met de ambtenarenorganisaties besproken in het georganiseerd overleg en in feite vaak eenzijdig vastgesteld; er is geen reden aangegeven, waarom gelijkheid van regelingen voor hoger- en lager personeel bij de arbeidscontractanten minder wenselijk zou zijn dan bij ambtenaren.

Doordat de meerderheid één complex van afzonderlijke sociale voorzieningen voor de ambtenaren voorstaat, zal zij genoodzaakt zijn een begrenzing aan te geven van de groepen personeel, voor wie deze afzonderlijke voorzieningen dienen te gelden. De minderheid verwacht, dat het moeilijk zal blijken te zijn voor deze begrenzing, die in de Staatscommissie nog niet is behandeld, een bevredigend criterium te vinden. Bij het minderheidsstandpunt komt deze begrenzing in ieder geval bij het ziektekostenvraagstuk niet aan de orde.

H. L. Fagel,  
R. Kranenburg,  
E. Kronenberg,  
M. G. Levenbach,  
W. M. J. C. Phaf,  
L. de Vries.



## INHOUDSOPGAVE

§ 3 Sociale zekerheid .....	Blz. 109
<b>A</b>	
Algemene beschouwingen .....	110
1. Bezoldiging .....	110
2. Loongrens .....	111
3. De uitvoering der sociale verzekeringswetgeving .....	112
4. De rechtspraak .....	116
5. Standpunt der minderheid .....	116
<b>B</b>	
Bijzondere aspecten .....	117
1. Kinderbijslagwet .....	118
2. Ziektewet .....	123
3. Ongevallenwet .....	124
4. Werkloosheidswet .....	125
5. Invaliditeitswet .....	126
6. Algemeen Ouderdomswet .....	127
7. Ziektenfondsbesluit .....	127
<b>C</b>	
Toepasselijkheid van de conclusies van deze paragraaf .....	127
Bijlage 1. Interim-advies inzake het ziektekostenvraagstuk van de ambtenaren ..	129
Bijlage 2. Minderheidsadvies, behorend bij bijlage 1 .....	138
Inhoudsopgave .....	144

Inleiding .....	Blz. 3
-----------------	-----------

### EERSTE DEEL

Welke redenen hebben er in het verleden toe geleid, dat de rechtspositie van de ambtenaren werd gekenmerkt door een bijzondere status? .....	10
<b>Hst. I. Inleiding</b> .....	10
<b>Hst. II. De ontwikkeling van de rechtstoestand der ambtenaren</b> .....	12
§ 1 Bezoldiging .....	13
§ 2 Pensioen .....	21
§ 3 Wachtgeld .....	25
§ 4 Aanspraak op bezoldiging bij ziekte of ongeval .....	30
§ 5 Kindertoelage .....	31
§ 6 Ontslag .....	33
§ 7 Stakingsverbod .....	36
§ 8 Georganiseerd overleg in ambtenarenzaken .....	39
§ 9 Andere rechtswaarborgen .....	44
§ 10 De ontwikkeling van de status der gemeenteamttenaren .....	48
Conclusie .....	51
<b>Hst. III. De ontwikkeling van het ambtenaarsbegrip</b> .....	53
§ 1 Ambtenaren, beambten, bedienden, werklieden, arbeiders .....	53
§ 2 Het karakter der ambtenaarsverhouding .....	57
§ 3 Omvang van het ambtenaarsbegrip .....	60
Conclusies .....	63
<b>Hst. IV. De wettelijke regeling van de rechtstoestand der ambtenaren</b> .....	63
§ 1 Drang naar wettelijke regeling .....	63
§ 2 Regeling van de rechtstoestand bij of krachtens de wet .....	67
<b>Hst. V. Slotbeschouwingen</b> .....	77

### TWEDE DEEL

Is een bijzondere reglementering van de rechtspositie der ambtenaren nog steeds gemotiveerd? .....	83
<b>Hst. I. Zijn er redenen, welke motiveren dat de ambtelijke rechtspositie in het algemeen op bijzondere wijze wordt gereguleerd?</b> .....	83
§ 1 Het ambtenaarsbegrip als taakbegrenzing voor de commissie .....	83
§ 2 De eenzijdige vaststelling van dienstvoorwaarden .....	86
§ 3 Het rechtskarakter van het dienstverband .....	96
§ 4 Het personeel van naamloze vennootschappen en stichtingen .....	100
<b>Hst. II. Zijn er redenen, welke motiveren dat de ambtelijke rechtspositie in haar onderdelen op bijzondere wijze wordt gereguleerd?</b> .....	101
§ 1 Ontslagrecht .....	101
§ 2 Stakingsverbod .....	106