11de VERGADERING. — 11 DECEMBER 1929.

20. Regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren.

(Kranenburg e. a.)

de vertegenwoordigende functies, die niet hebben het karakter van ambtelijke verhoudingen en de ambtenaarspositie. Ik zou alleen willen zeggen, dat ik twijfel, of de aanstelling als zoodanig ook medebrengt een afhankelijkheid. Ik wijs hiervoor op de leden van de rechterlijke macht, die wel worden aangesteld, maar waarbij geen afhankelijkheid ten opzichte van den aansteller bestaat. De heer de Savornin Lohman zegt daar, dat dit ook voor de burgemeesters geldt; inderdaad, ook burgemeesters zijn ambtenaren, en zijn niet afhankelijk. Wij zijn het daarover dus eens.

De heer Mendels heeft ook een uitlegging gegeven, maar heeft het daardoor m. i. niet duidelijker gemaakt. Ik meen, dat als iemand voor regeling van zijn verhouding een burgerrechtelijk contract heeft gesloten, hij niet onder de formule van art. 1 valt. De formule zegt uitdrukkelijk, dat men moet zijn aangesteld om ,,in publieken dienst'' werkzaam te zijn, zoodat als men iemand aanstelt als arbeidscontractant — te recht of ten onrechte, dat laat ik thans in het midden —, men daarmede te kennen geeft, dat deze persoon niet is in een openbare functie, maar dat hij tot dengene, die hem aanstelt, in een privaatrechtelijke betrekking staat.

Ten slotte bewonder ook ik niet de artikelen 125 en 126, de opdracht tot regeling van materieel ambtenarenrecht aan een algemeenen maatregel van bestuur en aan lagere corporatiën, maar waar door andere leden van deze Kamer daarover al uitvoerig is gesproken, meen ik thans daarover te kunnen zwijgen en hiermede mijn rede te kunnen besluiten.

De heer **van Citters:** Mijnheer de Voorzitter! In de Memorie van Antwoord herinnert de Minister er aan, dat met dit ontwerp aan de positie der ambtenaren die vastheid wordt gegeven, die in de kringen der betrokkenen als hoogste goed op prijs wordt gesteld. Ik hoop, dat wanneer deze wet in het *Staatsblad* zal zijn verschenen, de Minister voor alle zorg en moeite, aan de belangen der ambtenaren gewijd, de noodige dank zal ontvangen. Maar hoeveel grooter zal die dank nog zijn, indien de Minister kan besluiten, nog in deze 4-jarige periode een ander deel van de administratieve rechtspraak ter hand te nemen, waarnaar zoovele Staatsburgers, die geen ambtenaren zijn, reikhalzend uitzien. Voorwaar, het moet voor den Minister aantrekkelijk zijn zijn naam te verbinden aan zulk een monumentaal werk, als zou zijn de totstandbrenging van de administratieve rechtspraak in ons vaderland!

De vreugde, mede te kunnen werken aan wat door de ambtenaren als ,,hoogste goed'' wordt beschouwd, wordt voor mij vergald door den prijs, die daarvoor in dit wetsontwerp moet worden betaald. In het Voorloopig Verslag van de Tweede Kamer is reeds opgemerkt, dat in dit stelsel een zoo krasse inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheden van provincie en gemeente als nog nimmer is geschied.

Het materieele recht wenscht de Minister niet in details in het wetsontwerp te regelen. Art. 125 bepaalt, dat bij algemeene maatregel van bestuur voor Rijksambtenaren voorschriften zullen worden gegeven betreffende aanstelling, ontslag, bezoldiging, enz., zooals dit verder in de punten *a—i* wordt genoemd. Maar het tweede lid legt dan verder gelijke verplichting op ten aanzien van hun ambtenaren aan de lagere corporaties. Daarmee zijn dan bedoeld provinciale-, gemeente- en waterschapsbesturen. Nu heeft blijkens de stukken de Minister weinig vertrouwen in de plichtsbetrachting dier lagere corporaties. Als sanctie op die verplichting, zoo luidt de Memorie van Toelichting op art. 126, wijst art. 126 een hooger gezag aan, om, zoo noodig, op het tot stand komen dier regelingen of op noodzakelijke wijziging, aanvulling of intrekking van reeds tot stand gekomen voorschriften aan te houden.

Mijnheer de Voorzitter! Bij het lezen van dezen zin heb ik een aan bewondering grenzende verwondering gevoeld voor den bekwamen stylist, uit wiens pen dat woord ,,aanhouden'' is gevloeid. Immers het is kostelijk, om met een zoo onschuldig woord een zoo exorbitante macht uit te drukken als hier aan het boven de ,,lagere corporaties'' gesteld gezag wordt gegeven; een macht om die verhoudingen vast te stellen zooals hij dat

(van Cittert.)

wenscht te decreteeren en niet alleen vast te stellen maar ook te wijzigen, al zal dit natuurlijk wel geschieden met de noodige welwillendheid en omzichtigheid le sourire aux lêvres, maar met den stok achter de deur. En als men nu eens ziet met welk een zorg tot dusverre de wetgever voor de zelfstandigheid van deze door Rijk en provincie vastgestelde verordeningen heeft gewaakt! Vernietiging van de eenmaal Koninklijk goedgekeurde provinciale verordeningen kan slechts tot stand komen langs den weg der wet, een keur van een waterschap, strijdende met wet of algemeen belang, slechts bij Koninklijk besluit, den Raad van State gehoord; hier krijgt het gezag alle mogelijke ruimte om te doen datgene wat het wil.

Wie zich herinnert, hoe vlijmend scherp wijlen Staatsraad professor Oppenheim tegen wetsbepalingen, die het begrip autonomie aantastten of te kort deden aan het begrip van zelfbestuur, kon optreden — in het bijzonder bleek dit bij de totstandkoming van de eerste paragraaf der Woningwet, men kan dat o. a. lezen in Oppenheim's ,,Gemeenterecht'', deel I, blz. 20 —, die kan een flauw vermoeden hebben, wat men zou hebben kunnen hooren — indien de hand van dezen bekwamen kenner van ons Staats- en gemeenterecht nog vaardig was — over een aantasten van autonomie, zelfbestuur, van provincie en gemeente, als in dit wetsontwerp is neergelegd.

De Minister zegt, dat hij bij het tot stand brengen van dit wetsartikel allerlei regelingen van bestaande wetten voor oogen heeft gehad. Hij noemde de Woningwet, de Vleeschkeuringswet, de Warenwet, maar hij zal toch moeten toegeven, dat hij hier toch veel en ook principieel verder gaat. Bij vergelijking van die wetten met dit ontwerp heb ik althans niet gevonden de vrijheid om, wanneer eenmaal de verordeningen gemaakt zijn, daarin wijzigingen aan te brengen.

De Minister noemt zeer eigenaardig dezen vorm van inbreuk op de zelfstandigheid van lagere besturen: een tusschenvorm tusschen autonomie en zelfbestuur. Ik zou met bescheidenheid willen vragen, of deze speciale wet nu wel de plaats is om in ons Staatsrecht dergelijke tusschenvormen in te voeren. En een tweede bescheiden vraag zou zijn, wat denkt 's Ministers ambtgenoot van Binnenlandsche Zaken wel van deze noviteit?

Wat zijn nu wel de redenen, welke den Minister noopten tot het doen van nieuwen aanslag op de zelfstandigheid der betreffende besturen?

Op blz. 21 der Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer lezen wij:

> ,,In het belang der ambtenaren moet worden zorggedragen, dat de arbeidsvoorwaarden niet hier of daar beneden het redelijk te stellen minimum zullen dalen, dus dat er zekere eenheid van het materieele ambtenarenrecht moet worden nagestreefd.''

In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer maakt de Minister het nog zwarter; daar heet het:

> ,,dat waarborgen moeten worden gegeven, dat aan art. 125 wettelijk en niet slechts door eenige formeele, weinig zeggende voorschriften uitvoering wordt gegeven''.

Ik zou willen vragen, of de Minister nu meent, dat alleen bij het centraal bestuur het hart warm klopt voor de ambtenaren. Ik zou den Minister uit ervaring kunnen mededeelen — en dat geldt zoowel voor de Provinciale Staten als voor de gemeentebesturen —, dat nimmer met meer animo aan de debatten wordt deelgenomen, meer gebruik wordt gemaakt van het recht van amendement om voorliggende voorstellen te verfraaien, te verbeteren, te vergulden, dan wanneer een regeling aan de orde is betreffende salarisregeling van ambtenaren, verlofregeling, ziekteregeling, enz. Men kan waarlijk wel gerust zijn, want de Statenleden en gemeenteraadsleden vergeten niet, dat zij ook vertegenwoordigers zijn van ambtenaren.

Waarop steunt, zou ik willen vragen, het ongunstig oordeel, de ongunstige verwachting van den Minister ten aanzien van de medewerking van Provinciale Staten, gemeentebesturen en waterschappen om, als zij daartoe geroepen zijn, hun medewerking te verleenen bij de uitvoering van een Rijkswet? Het

(van Cittert.)

is mij nimmer gebleken, dat de Staten niet steeds op de meest loyale wijze in dezen hun taak vervullen, al doen zij dat dan ook met de zelfstandigheid, welke zij naar hun oorsprong verplicht en aan hun geboorte verschuldigd zijn. Ik herinner mij niet, dat er ooit dwangmaatregelen noodig zijn geweest om de Staten tot hun plicht te brengen, en ook wat de medewerking van gemeentebesturen betreft, heeft, voor zoover mij bekend, behoudens een hoogst zeldzaam geval, de algemeene wet niet gefaald om ook die besturen hun plicht behoorlijk te doen nakomen.

Hoe wenscht nu de Minister die eenheid, die z.i. ten aanzien van het materieele ambtenarenrecht moet worden verschaft, te bereiken? Ik herinnerde zooeven aan de Memorie van Antwoord, waarin staat, dat moet worden zorg gedragen, dat de arbeidsvoorwaarden niet hier of daar beneden zeker te stellen minimum dalen, doch dat ook een zekere eenheid in het materieele recht moet worden nagestreefd.

Uit het eerste deel van dezen zin uit de Memorie van Antwoord zou men afleiden, dat de Minister denkt aan een afronding naar boven, maar wanneer de arbeidsvoorwaarden in gemeente of provincie nu eens gunstiger zijn dan bij het Rijk — mij zijn wel zulke provincies en gemeenten bekend, waar de salarissen zeker niet onderdoen voor die van het Rijk; mij is zelfs een provincie bekend, waar behalve een salarisregeling, welke niet onderdoet voor die van Staatsambtenaren, nog premievrij pensioen bestaat — denkt in zoodanig geval de Minister aan een afronding naar beneden? Ik vrees, dat de Minister zich op deze wijze in een wespennest gaat steken.

Hoe nu die eenheid te krijgen met betrekking tot gemeentebesturen, waartegenover Gedeputeerde Staten zullen optreden? In de eerste plaats heeft men 11 verschillende colleges van Gedeputeerde Staten; uitdrukkelijk wordt gezegd, dat het centraal gezag alleen kan optreden, indien een besluit door Gedeputeerde Staten is uitgelokt of tot stand gebracht. En nu schijnt ook alweer het vertrouwen van den Minister in Gedeputeerde Staten niet erg groot te zijn, want in de Memorie van Antwoord lees ik:

> ,,Als waarborg voor de lagere organen tegen minder overwogen optreden van Gedeputeerde Staten is bovendien bepaald, dat de door deze Staten bij de uitoefening van het toezicht uitgelokte of tot stand gebrachte besluiten de goedkeuring van de Kroon behoeven.''.

Nu kan een beroepsinstantie zeer zeker haar nut hebben, maar ik vraag mij toch af, of er reden was om, gezien de samenstelling van Gedeputeerde Staten en de wijze, waarop deze colleges geoutilleerd zijn, hier zoo voorop te stellen een ,,minder overwogen optreden'' van die colleges. Men kan gerust zeggen, dat Gedeputeerde Staten daarvoor wel de noodige geschiktheid bezitten, al zal natuurlijk een besluit van die colleges wel eens aanvechtbaar zijn, gelijk met tal van soortgelijke besluiten het geval is.

Indien ik mijn betoog samenvat, dan heb ik twee groote bezwaren. De Minister zou òf het materieele recht in de wet moeten regelen, doch hij heeft gezegd: dat kan ik niet (en ik heb reeds erkend, dat daaraan veel bezwaren zijn verbonden), òf de Minister moest binnen de perken der algemeene wet vrijheid laten aan de lagere corporaties. Want wat zal nu gebeuren? Eenheid wenscht de Minister te bereiken.

Hoe zal hij daartoe komen? Dan moeten er normen worden gesteld, maar nu krijgt men binnenskamersche normen, want men zal, om eenheid te krijgen, de voorstellen moeten toetsen aan een bepaalde maat. Dat kan natuurlijk niet aan één Departement gebeuren. Nu ben ik bevreesd, dat wij krijgen een interdepartementale commissie van enkele ambtenaren, die in deze gaat regeeren. Het is dan moeilijk om, wanneer zij eenmaal dergelijke normen vaststelt en de besluiten aan die normen gaat toetsen, daarvan af te wijken. Golden zij alleen voor de Rijksambtenaren, dan kon men het nog in het midden laten, maar zij zullen gelden voor alle ambtenaren van provincies, waterschappen, enz. Nu zal ik niet zeggen, dat dergelijke normen ,,niet weloverwogen'' zullen worden gesteld, maar zij

(van Cittert e. a.)

zullen toch niet zoo veelzijdig zijn overwogen als wanneer vaststelling bij de wet ware geschied.

Mijn tweede bezwaar en hoofdbezwaar is ten slotte, dat hier wordt gemaakt een zoo geweldige inbreuk op de zelfstandigheid van de lagere besturen. Acht men het oogenblik voor een wettelijke regeling nog niet gekomen, dan late men — binnen de perken van de algemeene wet — groote vrijheid aan de deelen; alleen op deze wijze zal de belangstelling in en het gevoel van verantwoordelijkheid voor het vervullen van de opgelegde taak groeien. Men kan dan eens rustig afwachten wat daaruit opkomt, en vinde daarin — niet opgelegde, maar uit het organisch leven voortgekomen— stof voor toekomstige regeling, zoo deze later noodig mocht blijken. De Minister wil voorkomen, dat de lagere besturen zich van de zaak zullen afmaken, door eenige formeele en nietszeggende voorschriften, maar een voorstel als het onderwerpelijke werkt het door den Minister gevreesde in de hand. Het wekt de lagere besturen niet op tot activiteit, noch tot zelfwerkzaamheid, maar tot leidelijkheid, kortom, tot afwachten of en welke aandrang van boven komen zal. Initiatief, zelfstandigheid en verantwoordelijkheidsgevoel van de lagere besturen wordt door dergelijke maatregelen in hooge mate teruggehouden.

Mijnheer de Voorzitter! Waarom nu dit alles gezegd, want deze bezwaren zijn op het oogenblik niet te ondervangen. Verbeteringen in het ontwerp kunnen nu niet aangebracht worden. Toch meende ik mijn opmerkingen niet achterwege te mogen laten en vooral hierom, opdat, wanneer straks weder een bewindsman een regeling mocht willen maken, waarbij de zelfstandigheid van provincie en gemeente in het gedrang komt, hij niet alleen zal kunnen zeggen: ik heb daarbij ook de Ambtenarenwet in het oog gehouden, maar dat men, wanneer men de *Handelingen* naslaat, zal zien, dat er ook een stem is geweest, die met volle overtuiging gezegd heeft: ,,niet ter navolging''.

De heer **Donner**, Minister van Justitie: Mijnheer de Voorzitter! Ik moge beginnen met een woord van dank aan de sprekers, die van hun waardeering voor dit wetsontwerp hebben doen blijken, in het bijzonder aan den heer van der Hoeven, die dit gedaan heeft in bewoordingen, welke ik nauwelijks durf aanvaarden.

Wat den algemeenen opzet van deze zaak betreft, is in twee opzichten gezegd, dat de zaak eigenlijk wat te beperkt was gehouden. In de eerste plaats voor zoover er van gesproken is, dat hier incidenteel een stuk administratieve rechtspraak wordt geregeld, waarvan men zou kunnen zeggen, dat het beter ware geweest, het achterwege te laten, om het in te voegen in een algemeene regeling. In de tweede plaats voor zoover het beschouwd is als een te beperkte opzet uit het oogpunt van de materie zelf van dit ontwerp.

Wat de eerste opmerking betreft, heeft de geachte afgevaardigde de heer Kranenburg zijn bezwaren ingeleid door op te merken, dat hier in werkelijkheid een stuk administratieve rechtspraak was, in tegenstelling met de klanken, die daaromtrent de heer Pollema, in navolging van den heer van den Bergh in de Tweede Kamer, heeft doen hooren. Inderdaad komt het ook mij voor, dat het karakter van administratieve rechtspraak bezwaarlijk valt te ontkennen. Wanneer men niet in het algemeen gestemd is voor administratieve rechtspraak, zooals de heer van den Bergh, kan men natuurlijk betoogen: ik wil desondanks het ontwerp wel, maar ik geloof, dat men er dan toch niet aan kan ontkomen, dat men aldus, zij het op een beperkt terrein, administratieve rechtspraak aanvaardt. Want als men zegt: administratieve rechtspraak is eigenlijk alleen rechtspraak van de administratie tegenover de geadministreerden, dan vergeet men toch, dat het hier geldt het persoonlijk recht van den ambtenaar tegenover de administratie en niet de rechten van den ambtenaar in de administratie, zoodat men hem in zooverre ook geadministreerde kan noemen. Het is intusschen min of meer een woordenstrijd, of men dit als administratieve rechtspraak beschouwt.

Als bezwaar is nu genoemd, dat deze regeling incidenteel zou zijn en daarom een algemeene regeling zal vertragen. Dit argu-