

I. De mogelijkheid voor het deelnemen van burgers niet-statenleden aan commissies is niet algemeen (vgl. art. 64, lid 4);

II. Aan de commissies kunnen alleen adviserende en geen bestuurlijke bevoegdheden worden toegekend.

Ten aanzien van het onder I genoemde verschil behoeven er naar mijn mening principieel weinig bezwaren te bestaan tegen benoeming van niet-statenleden in commissies van advies. De indertijd door de Minister van Binnenlandse Zaken gegeven motivering om niet-statenleden uit vaste commissies van advies aan Provinciale Staten te weren is niet erg sterk. Indien met opheffing van het verschil als onder I genoemd kan worden bereikt dat het inzicht in en de belangstelling voor het bestuur bij de burger wordt vergroot moet een meer algemene samenstelling van de commissies worden bevorderd. In hoeverre er voor dergelijke commissies, die dus alleen adviseren belangstelling bestaat bij de burger is moeilijk vast te stellen. Het is waarschijnlijk dat het hierboven gestelde over de gemeentelijke commissies met betrekking tot het hebben van bevoegdheden, het kunnen beslissen dus evenzeer geldt, voor de provinciale commissies.

In het algemeen moet worden gesteld dat de provincies als staatkundig gegeven niet sterk leeft bij de burgerij; er is sprake van ongeïnteresseerdheid. Als een van de redenen zou kunnen worden genoemd dat de provinciale activiteiten meer in relatie tot de gemeente- en waterschapsbesturen als ook tot de rijksoverheid worden bedreven dan dat de burgers deze dagelijks en nadrukkelijk beleven. En de vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd of een honderdtal burgers, die bij het provinciaal bestuur zouden worden betrokken in deze ongeïnteresseerdheid verandering zou kunnen brengen. Er wordt nu wel een brug geslagen tussen provinciaal bestuur en die honderd niet-statenleden, maar de brug tussen hen en de burgers die niet bij het bestuur worden betrokken zie ik nog niet. Om die brug te slaan zou gebruik moeten worden gemaakt van de thans reeds op gang komende openheid en openbaarheid, waarbij onder openheid is te verstaan de situatie, waarin de overheid aan de burger inzicht geeft in haar handelen en onder openbaarheid is te verstaan het middel om dit inzicht te verkrijgen zowel door voorlichting te geven als door stukken, op dat handelen betrekking hebbend algemeen toegankelijk te stellen. Hier ligt een taak zowel voor de provincie als voor de politieke partijen. Ten aanzien van het onder II genoemde verschil ligt de zaak minder eenvoudig. Een belangrijke rol speelt hierbij wederom het ook reeds door de minister gesignaleerde verschil in karakter van het gemeentebestuur ten opzichte van het provinciaal bestuur. Het provinciaal bestuur heeft veel minder een uitvoerende taak dan het gemeentebestuur, terwijl daarnaast het provinciaal bestuur een belangrijke taak heeft op het gebied van het beslissen van geschillen en het uitoefenen van controle op de gemeente c.q. waterschapsbesturen. Wat die laatste taken betreft meen ik dat die te belangrijk zijn om te delegeren nog afgezien van de mogelijkheid dat delegatie de eenheid in het beleid zou kunnen verstoren. Zo de minister tot functio-

nele commissies met een betuurstak mocht besluiten, waren deze taken van overdracht uit te sluiten.

Ten aanzien van andere provincietaken (bijv. het goedkeuren van bestemmingsplannen, verlenen van subsidies, recreatie, milieuhygiëne etc.) kan naast adviescommissies ook aan bestuurscommissies behoefte zijn. Hier speelt behalve de vraag of de verhouding provinciaal bestuur-burger zal worden bevorderd ook een rol de vraag of de taak van Provinciale of Gedeputeerde Staten door deze delegatie zal worden verlicht en of aan deze verlichting behoefte wordt gevoeld. Het antwoord op deze vraag is moeilijk te geven. De provincies zijn onderling nogal verschillend (vgl. Zuid-Holland heeft 3 miljoen en Friesland een 1/2 miljoen inwoners). Wel acht ik zeker de mogelijkheid open om op bepaalde terreinen bevoegdheden te delegeren en provinciale bestuurscommissies in het leven te roepen.

Resumerend kom ik tot een aantal conclusies:

1. Er zijn geen principiële bezwaren tegen benoeming van niet-statenleden in commissies;
2. Aan deze commissies moeten behalve adviserende ook bestuursbevoegdheden gegeven kunnen worden;
3. Bestuursbevoegdheid ten aanzien van het beslissen van geschillen en controle op de gemeentec.q. waterschapsbesturen ware van overdracht uit te sluiten;
4. Voorzover bestuursbevoegdheden worden overgedragen zullen provinciale c.q. Gedeputeerde Staten moeten vaststellen op welke wijze controle op de uitoefening van deze bevoegdheden wordt gehouden;
5. De taak van Provinciale of Gedeputeerde Staten zal door deze commissies kunnen worden verlicht. Of hieraan behoefte bestaat valt in zijn algemeenheid niet te beantwoorden;
6. Het is de vraag of door deze „opening” in de Provinciewet de afstand burger-provinciaal bestuur wordt verkleind. Aan openheid en openbaarheid van de zijde van het provinciaal bestuur moet bij het beoordelen van deze verhouding belangrijke waarde worden toegekend.

Nogmaals de Hoge Raad en de Verhaalswet Ongevallen Ambtenaren 1965

door mr. L. E. M. Klinkers

In een vorig artikel¹ heb ik gepoogd aan te tonen, dat de Hoge Raad ten onrechte van mening is dat de artikelen 2 en 3 van de Verhaalswet Ongeval-

¹ T.v.O. 17 september 1970, nr. 1151.

len Ambtenaren (hierna: V.O.A.) beperkt moeten worden geïnterpreteerd.² Naast de uitspraak zelf verdient een der gevolgen van de uitspraak verdere aandacht.

1. In het kort de casuspositie.

De V.O.A. geeft de overheid het recht salarisschade – ontstaan door arbeidsongeschiktheid van een ambtenaar – te verhalen op degene die de arbeidsongeschiktheid heeft veroorzaakt.

Na inwerkingtreding van de V.O.A. op 15 september 1965 stelden diverse overheidslichamen verhaalsacties in op de voet van de wet, waarbij in de regel het betalen van de schadevergoeding ten laste kwam van de verzekeringsmaatschappijen (hierna: maatschappijen) van de schuldige.

De artikelen 2 en 3 van de V.O.A. geven aan hoe groot de omvang van het verhaalsrecht is.

Volgens de interpretatie van de H.R. van die artikelen behoren niet tot die omvang de premies sociale voorzieningen die ten laste van de overheid komen, te weten: premie A.O.W./A.W.W., premie A.K.W., 50% premie I.Z.A., en pensioenbijdrage minus pensioenbijdrageverhaal.

Tussen het tijdstip van inwerkingtreding van de V.O.A. en de uitspraak van de H.R. claimden de overheidslichamen de voornoemde premies sociale lasten wél, en ontvingen deze ook. Dit werd enigszins anders toen de arrondissementsrechtbank te Leeuwarden in een concreet geval oordeelde dat de gemeente Sneek de betreffende premies niet mocht claimen.

Vanaf dat tijdstip plachten verschillende maatschappijen, in afwachting van een uitspraak van de H.R., slechts onder voorbehoud de volle claim te honoreren.

Er waren echter maatschappijen die tot aan de uitspraak van de H.R. zonder meer aan de gemeenten ook de ten laste van de gemeenten komende premies sociale voorzieningen vergoedden. Na de uitspraak stortten die laatste maatschappijen zich op de verhaal gehad hebbende lichamen met acties ex artikel 1395, lid 1, B.W. (onverschuldigde betaling), onder de leuze: 'de H.R. heeft uitgemaakt dat de premies sociale voorzieningen ten laste van de overheid niet verhaald mogen worden, dus wij hebben u, bij betalingen vóór die uitspraak, teveel vergoed.'

2. Bij een oppervlakkige beschouwing van die leuze kan men geneigd zijn deze positief te beantwoorden. Dat kan uiteraard ook het geval zijn na een dieper gaande beschouwing maar het lijkt mij niet onmogelijk dat er dan toch enige twijfels rijzen.

Als ik de casuspositie ga ontleden zie ik de volgende elementen:

A = de gemeente Sneek.

B = de tegenpartij.

X = de totale som die Sneek vordert van B.

IJ = bestanddeel van X, omvattend het bruto salaris c.a.

Z = bestanddeel van X, omvattend premies sociale voorzieningen ten laste van Sneek.

Derhalve:

– A vordert van B een bedrag X (d.w.z. IJ + Z);

– de H.R. zegt: A mag slechts vorderen X – Z = IJ, omdat de wet volgens ons het vorderen van Z niet toestaat;

– de maatschappijen zeggen: nu volgens de H.R. het vorderen van Z niet is toegestaan hebben wij steeds Z onverschuldigd uitbetaald.

Wij zien enerzijds een uitspraak van de H.R. in een concreet geschil waarin totaal geen sprake is van onverschuldigde betaling; en anderzijds de mening van de maatschappijen dat die uitspraak onverschuldigde betaling hunnerzijds oplevert. De maatschappijen leggen derhalve een causaal verband tussen de uitspraak die niet op onverschuldigde betaling betrekking heeft en het achteraf ontbreken van de verschuldigdheid van eerder door hen gedane betalingen.

Ik vraag me af of dat causaal verband wel mag worden gelegd. De maatschappijen hebben betaald. Volgens artikel 1395 B.W. doet iedere betaling een schuld veronderstellen, of om met Asser-Rutten te spreken: betaling is niet denkbaar zonder schuld.³ De schuld – hier bedoeld in de betekenis van verplichting tot presteren – vloeit voort uit de V.O.A. De V.O.A. verschaft derhalve de titel die tot presteren verplicht. In de opvatting van de maatschappijen ontstaat er in die titel een gebrek door de uitspraak van de H.R., een gebrek dat – ware hier sprake van een verbintenis uit een overeenkomst – op zich zelf weer een verbintenis uit de wet in het leven zou roepen, nl. de verplichting om terug te betalen wat onverschuldigd is betaald.⁴

In het onderhavige geval is echter geen sprake van een verbintenis uit overeenkomst. De maatschappijen betalen krachtens een in de V.O.A. vastgelegd verhaalsrecht voor de overheid. Niettemin moet artikel 1395 B.W. ook van toepassing worden geacht op betalingen gedaan krachtens een publiekrechtelijke verhouding, daar de H.R. eens heeft uitgemaakt dat ingevolge artikel 2 R.O. de rechter bevoegd is kennis te nemen van de vordering tot terugbetaling van hetgeen krachtens een publiekrechtelijke verhouding is betaald, tenzij het tegendeel bepaald is in de wet.⁵

Mijn bezwaren tegen het beroep van de maatschappijen op onverschuldigde betaling kunnen derhalve niet betrekking hebben op het ongeoorloofd zijn van het instellen van een actie ex 1395 B.W. in een publiekrechtelijke verhouding, want dat is wél geoorloofd. Mijn bezwaren richten zich tegen de stelling dat een uitspraak van de H.R. in een concreet geschil tussen concrete partijen – niet

² H.R. 5 december 1969, N.J. 1970, pag. 22, nr. 3.

³ Asser-Rutten, derde deel – Verbintenissenrecht, blz. 313.

⁴ Volgens artikel 1388 B.W. spruiten de verbintenissen die uit kracht der wet geboren worden voort, of uit de wet alleen, of uit de wet tengevolge van 's menschen toedoen. De groep verbintenissen uit de wet tengevolge van 's menschen toedoen wordt in artikel 1389 verder gesplitst in verbintenissen uit rechtmatige daad en uit onrechtmatige daad. Art. 1395 (onverschuldigde betaling) is een voorbeeld van een verbintenis uit rechtmatige daad.

⁵ H.R. 19 maart 1931, N.J. 1931, 470 en H.R. 10 maart 1944, N.J. 1944, nr. 267.

twistend over onverschuldigde betaling – achteraf zou kunnen leiden tot een gebrek in een titel⁶ van andere partijen, met als gevolg het achteraf wegvallen van de verschuldigheid van de betaling. De uitspraak betreft nl. een geschil over een vordering tot betaling en niet een geschil tot terugvordering van een onverschuldigde betaling. Bovendien kunnen m.i. alleen de in het geding zijnde partijen aan de uitspraak rechten en plichten ontleenen. Als de H.R. van mening is dat de V.O.A. slechts een beperkt verhaalsrecht kent, kan dat n.m.m. slechts gevolgen hebben voor toekomstige verhaalsacties op de voet van de V.O.A., waarbij moet worden aangetekend dat een uitspraak van de H.R. geen algemene werking kan hebben, in die zin dat na de uitspraak op partijen buiten het geding een dwingende verplichting zou rusten voortaan overeenkomstig die uitspraak te handelen.

Als argument voor deze opvatting kan worden aangevoerd het feit dat men vrij is opnieuw over de strekking van de V.O.A. te gaan procederen in de niet onwaarschijnlijke verwachting dat een H.R. van een andere samenstelling anders oordeelt. Als derhalve een uitspraak van de H.R. geen algemene werking heeft, dan kan deze ook niet met terugwerkende kracht een gebrek in de titel van de maatschappijen veroorzaken.

Naar mijn mening is de uitspraak van de H.R. te kenschetsen als een soort verandering in de rechtsopvatting.

Ter illustratie het volgende voorbeeld.

In 1909 springt de waterleiding in een pakhuis waarin leer ligt opgeslagen.⁷ De hoofdkraan bevindt zich in de aan een dame verhuurde bovenwoning, die weigert de hoofdkraan af te sluiten. Er volgt een grote schade, en een actie ex 1401 B.W. De H.R. interpreteert het begrip onrechtmatige daad eng, door te overwegen dat de bloot passieve houding van de dame geen inbreuk maakt op een subjectief recht, noch schending van een op haar rustende wettelijke rechtsplicht is. Geen woord over zorgvuldigheid welke in het maatschappelijk verkeer betaamt t.a.v. een anders persoon of goed.

In 1919⁸ breidt de H.R. het begrip onrechtmatige daad uit door te overwegen dat onder een onrechtmatige daad tevens is te verstaan een handelen in strijd met de zorgvuldigheid t.a.v. een anders persoon of goed.

Door aldus te vonnissen heeft de H.R. aangegeven dat voortaan de wet, in casu artikel 1401 B.W., op een bepaalde manier moet worden verstaan. Niemand zal echter op het idee komen alsnog deze dame uit het vorige arrest te gaan aanspreken.

De uitspraak van de H.R. in 1919 kan derhalve niet alsnog een titel opleveren voor het geval dat zich in 1909 afspeelde. Zo kan ook n.m.m. de uitspraak in het onderhavige geval niet achteraf een gebrek opleveren in de titel op grond waarvan de maatschappijen verplicht zijn tot betaling.

Men kan mij tegenwerpen dat ik een onjuiste vergelijking maak. Aan de uitspraak van 1919 ging er een vooraf in 1910. Men kan daarom gemakkelijk spreken van een verandering in de rechtsopvatting in 1919. In de onderhavige verhaalskwes- tie is de uitspraak van de H.R. bij mijn weten, de

eerste, welke handelt over de strekking van de V.O.A. Als men zich op het standpunt stelt dat er eerst sprake is van verandering in de rechtsopvatting als zich vóór de litigieuze uitspraak reeds andersluidende jurisprudentie over het geschilpunt heeft gevormd, dan kan men volhouden dat in het onderhavige geval geen verandering in de rechtsopvatting heeft plaatsgevonden. Met die opvatting wordt echter n.m.m. het begrip verandering in de rechtsopvatting te eng geïnterpreteerd. Als er – zonder rechterlijke uitleg – een zekere communis opinio bestaat over de toepassing van een wet, en nadien de H.R. uitmaakt dat de wet anders luidt dan men steeds heeft verondersteld, dan is er n.m.m. ook sprake van verandering in de rechtsopvatting.

Ook hier kan men tegenwerpen maken door te stellen dat er zich geen communis opinio gevormd kan hebben omdat reeds 10 maanden⁹ na het in werking treden van de V.O.A. een gerechtelijke procedure werd gestart over de strekking van de V.O.A. Tegen deze opvatting zou ik willen inbrengen dat het starten van die procedure, zo kort na inwerkingtreding van de V.O.A., niet weerhoudt dat anderen dan de procespartijen voor de rechtbank het wél eens kunnen zijn, en ook daadwerkelijk waren, over de strekking van de V.O.A. Bovendien kan ik uit die opvatting, dat 10 maanden te kort zijn voor het vormen van een communis opinio, afleiden dat men wél het bestaan van een communis opinio wil aannemen als er tussen het in werking treden van een wet en een – van de communis opinio afwijkende – uitspraak van de H.R. een ruimere periode dan 10 maanden ligt. Huldigt men die opvatting dan kan men niet anders doen dan concluderen dat een eerste uitspraak van de H.R. over de strekking van een wet, afwijkende van de communis opinio, een verandering in de rechtsopvatting inhoudt. Een verandering in de rechtsopvatting werkt ex nunc en niet ex tunc. Ik ben derhalve van mening dat de vorderingen van de maatschappijen ex 1395, lid 1 B.W. niet mogen worden toegewezen.

⁶ Met titel is hier bedoeld de verplichting der maatschappijen tot presteren, voortvloeiend uit het in de V.O.A. vastgelegde verhaalsrecht voor de overheid.

⁷ H.R. 10-6-1910, W. 9083, Zutphense Waterleiding.

⁸ H.R. 31-1-1919, N.J. 1919, 161, Cohen-Lindebaum.

⁹ Aanvang procedure voor de arrondissementsrechtbank.

Modern personeelsbeleid, van reactie naar actie

Geselecteerde indrukken van de Bedrijfssociologische Studiedagen 1970

door dr. J. P. A. van den Dam

Daar zit je dan als gemeentesecretaris, je aanvankelijk voelend als de spreekwoordelijke vreemde eend, tussen in hoofdzaak personeelsdienstfunctio- nariissen uit het particuliere bedrijfsleven, en je denkt: 'Hebben wij, van de gemeentelijke overheid, aan wat hier wordt opgedist eigenlijk wel een boodschap?' 'Hier', dat was dan de verkorte herhaling te Gorinchem van de reeds in het voor- jaar 1970 in Leiden gehouden, maar door grote belangstelling duplicerbaar gebleken Bedrijfsso- ciologische Studiedagen 1970.

Het thema luidde dit jaar: 'Personeelbeleid, actie – reactie?' en de problematiek werd voorge- schoteld in een, voor één dag wel wat overladen, programma van zeven inleidingen en twee inter- preterende samenvattingen.

De inleiders (prof. dr. H. van Zuthem, drs. J. van Dijck, drs. P. Nas, drs. C. Poppe, mr. F. van Schaik, drs. J. Ramondt en W. Schafrat) waren gedeeltelijk uit de wetenschappelijke en gedeelte- lijk uit de praktijk sfeer afkomstig, terwijl ook de interpretatoren (dr. J. Schobbe en prof. dr. J. van Hoof), wier optreden ik jammer genoeg niet kon meemaken, eerlijk verdeeld uit beide sferen kwa- men.

En om nu maar ineens een antwoord te geven op de beginvraag: 'Als wij, van de gemeentelijke overheid, aan het te Gorinchem behandelde op dit moment nog geen duidelijke en algemene bood- schap zouden hebben, dan zal het toch vermoede- lijk niet lang meer duren of wij zijn ook zo ver.'

Zonder ook maar iets te willen afdoen aan de be- tekenis van de andere inleidingen, stalen voor mij Van Zuthem, Ramondt, Van Schaik en Poppe de show. Van wat zij, in voordracht en discussie, te berde brachten, zal ik nu het een en ander aan de orde stellen. Het gaat daarbij niet om een verslag (de inleidingen en samenvattingen zullen trou- wens, als ik het goed begrepen heb, in druk ver- schijnen), maar om enige geselecteerde indrukken van hetgeen ter sprake kwam.

Mij niet storende aan de chronologische en ook wel logische volgorde van het programma, begin ik met Ramondt. Hij sprak, zich baserende op ge- pleegde onderzoeken, over personeelbeleid en *werkoverleg*. Zijn meest saillante uitgangsstelling was wel dat men aan het werkoverleg niet al te lichtvaardig de idee verbinden kan dat er sprake is van een democratiseringsproces, omdat zijns in- ziens van deze vormen van overleg een machts- versterkend effect uitgaat in plaats van dat er een herverdeling van de machtsverhoudingen ontstaat. In de discussie moest hij van de stelligheid van deze uitspraak wat terugnemen, zoals hij overi-

gens in zijn papier ook al had gedaan door te wij- zen op de condities, waarbinnen het werkoverleg moet functioneren om als waardevol in het kader van een democratiseringsproces te kunnen worden aangemerkt. Ramondt bleef echter tamelijk pes- simistisch over de waarde en betekenis van werk- overleg binnen het personeelbeleid, op grond van hetgeen hij in de praktijk had aangetroffen. Hij leek mij nogal bevreesd dat deze methode door de leiding van bedrijven, in de onontkoombare aanpassing aan maatschappelijke ontwikkelingen, gemakkelijk als een onschuldige en weinig ver- bindende afleidingsmanoeuvre wordt gebruikt. In het werkoverleg komt dan veel te late en te be- perkte informatie binnen (de besluiten liggen er eigenlijk al), waardoor het met een zeer marginale en zeer geringe invloed genoeg moet nemen. Ik geloof dat Ramondts vrees niet ten onrechte is, indien inderdaad niet gelet wordt op de condities waarbinnen gewerkt moet worden, onder welke mij persoonlijk een vroegtijdige en volledige in- formatie van de bij het overleg betrokkenen als de belangrijkste en meest voor de hand liggende voorkomt. Maar zelfs bij een perfect functione- rend werkoverleg zal men er – en daarin moet ik deze inleider gelijk geven – voor een democrati- seringsproces niet al te veel van mogen verwach- ten, als er in de onderneming geen andere ontwik- kelingen ten aanzien van de herverdeling van machtsverhoudingen op gang komen. De weg via werkoverleg alleen is ongetwijfeld te lang.

Van Schaik, die zijn inleiding als titel had mee- gegeven: 'Uitgangspunten van het personeelsbe- leid als onderdeel van de C.A.O. bij Van der Grinten N.V.', stelde daarin centraal de bij deze onder- neming in de collectieve arbeidsovereenkomst als hoofdstuk 2 opgenomen 'Grondslagen van het so- ciaal beleid', het z.g. Sociaal Statuut. Uit zijn voordracht en de daarop volgende discussie kies ik twee interessante elementen.

De *ondernemingsraad* krijgt, volgens Van Schaik, bij zijn onderneming een *kritische functie* in het bedrijfsgebeuren.

Wat is namelijk het geval? De ondernemingslei- ding wordt door de werkzaamheid van een onder- nemingsraad à la Van der Grinten gedwongen haar beslissingen beter te motiveren, de onder- nemingsraad in een eerder stadium bij beslissingen te betrekken en ruime informatie te verschaffen over haar overwegingen en de gehele gang van zaken. Daarbij hanteert deze ondernemingsraad het so- ciaal statuut als een spiegel die aan de directie wordt voorgehouden ter toetsing van het beleid.

Deze kritische functie beweegt zich geheel in de sfeer van medeweten en medespreken (advies) en al houdt zij geen medebeslissingsrecht in, zij geeft de ondernemingsraad toch een zeer invloedrijke positie.

Minstens zo interessant was echter dat Van Schaik zich liet verlokken tot de uitspraak dat naar zijn wijze van zien met het oog op de ontwikkeling van een onderneming in haar personeelsdienst een *be- drijfskritische functie* behoort te zijn ingebouwd. Deze uitspraak was van des te meer betekenis om- dat zij werd gedaan, nadat door een der gespreks- deelnemers was geponeerd dat de personeelchef, in dienst van en gesalarieerd door een onderne-