

**Institutioneel onderzoek  
Overheidspersoneel**

**Deelbeleidsterrein  
Arbeidsverhoudingen bij de overheid  
1945-1995 (1997)**

Een rapport institutioneel onderzoek op het deelbeleidsterrein  
Arbeidsverhoudingen bij het overheidspersoneel in de periode 1945-1995 (1997)



**Institutioneel onderzoek  
Overheidspersoneel**

**Deelbeleidsterrein  
Arbeidsverhoudingen bij de overheid  
1945-1995 (1997)**

Een rapport institutioneel onderzoek op het deelbeleidsterrein  
Arbeidsverhoudingen bij het overheidspersoneel in de periode 1945-1995 (1997)

PIVOT-rapport nr. 72

Samengesteld door drs. R. van der Wal, m.m.v. drs. M.L. Baten,  
drs. R.P.B.A. Dingemans, drs. J. van der Meer, M. Schaap en drs. J.H. de Vries

Dit rapport is een gezamenlijke uitgave van  
het ministerie van Binnenlandse Zaken  
&  
Rijksarchiefdienst/PIVOT

's-Gravenhage, 2000



Tekst: drs. R. van der Wal, m.m.v. drs. M.L. Baten,  
drs. R.P.B.A. Dingemans, drs. J. van der Meer, M. Schaap en drs. .H. de Vries  
Vormgeving: Rijksarchiefdienst/PIVOT  
Illustraties: W. Küller  
Druk: Krips BV

ISBN: 90-74442-99-4

© Rijksarchiefdienst/PIVOT. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksarchiefdienst/PIVOT.

## **PROJECT INVOERING VERKORTING OVERBRENGINGSTERMIJN**

Voor u ligt het rapport waarin de uitkomsten van een onderzoek, gehouden in het kader van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT), zijn weergegeven. PIVOT is een projectorganisatie die in mei 1991 door de Algemene Rijksarchivaris in het leven is geroepen. De aanleiding daarvoor vormde de (voorgenomen) verkorting van de overbrengingstermijn conform de nieuwe Archiefwet van vijftig naar twintig jaar. Vanuit het oogpunt van democratisering van het openbaar bestuur moet deze termijnverkorting positief worden beoordeeld. Immers, eerder overgedragen archieven worden ook eerder volledig toegankelijk voor het publiek. Voor de Rijksarchiefdienst betekent deze termijnverkorting echter dat, wanneer er geen maatregelen worden genomen, zij overstroomd wordt met archiefmateriaal. De neerslag van dertig jaar overheidshandelen zou bij de invoering van de nieuwe wet in een korte periode moeten worden overgebracht naar de depots van de archiefdiensten. Voor de centrale rijksorganen wordt de omvang van deze stroom van gegevensbestanden geschat op ongeveer 600 strekkende kilometer over de periode 1943-1973 en over de periode 1973-1990 op nog eens eenzelfde hoeveelheid. Omdat een dergelijke hoeveelheid archiefmateriaal niet beheersbaar, noch hanteerbaar is en de opslag ervan te kostbaar, heeft de Rijksarchiefdienst in het kader van PIVOT tezamen met de verschillende Hoge Colleges van Staat en de ministeries maatregelen getroffen om deze vloed te kanaliseren.

Bij het uitvoeren van deze inhaaloperatie moesten reeds bestaande problemen bij de archiefzorg van de rijksoverheid in versneld tempo worden opgelost. Onder de Archiefwet 1962 zijn grote achterstanden ontstaan in het selecteren van naoorlogs archiefmateriaal en in het overbrengen van archief van vóór 1940 naar de Rijksarchiefdienst. In inspectierapporten van de Rijksarchiefdienst werd daar al op gewezen, maar door het rapport 'Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk' dat de Algemene Rekenkamer in 1988 uitbracht, is dit probleem pas in zijn volle omvang tot politiek Den Haag doorgedrongen.

PIVOT is mogelijk geworden door de inzet van extra financiële middelen die de minister van WVC in 1991 heeft toegezegd: fl. 17 miljoen over een periode van tien jaar (de looptijd van het project). Daarnaast zetten de ministeries en de Hoge Colleges van Staat, verantwoordelijk voor selectie en overdracht van hun archieven, elk eigen middelen in om deze operatie mogelijk te maken. Afspraken daarover zijn vastgelegd in convenanten die de verschillende secretarissen-generaal of vertegenwoordigers van de Hoge Colleges van Staat met de Algemene Rijksarchivaris hebben gesloten.

### **1. De uitgangspunten van PIVOT**

Om de hierboven beschreven papiervloed op een verantwoorde manier te kunnen beperken heeft PIVOT een nieuw selectie-instrument ontworpen. De traditionele selectiemethoden zijn voor een operatie van deze omvang niet toereikend: zij zijn te arbeidsintensief en dus te kostbaar waarbij de basis van de gevoerde selectie niet altijd duidelijk is geformuleerd. Bij de traditionele selectie worden als criteria gebruikt: de inhoudelijke of informatieve waarde van documenten en de plaats die zij innemen in het geheel van een dossier, een archief of verzameling archieven. Aangezien men bij die manier van selecteren geen model hanteert waarmee men de context van de gegevens in kaart kan brengen, kan men aan de gegevens op zich moeilijk een waarde toekennen. De functie van de gegevens is in dat geval niet te achterhalen. Het gevolg hiervan is een subjectieve selectie omdat iedereen die selecteert een eigen interpretatie aan de gegevens geeft.

PIVOT gaat ervan uit dat de selectie moet worden uitgevoerd vanuit het gezichtspunt van het overheidsorgaan of de organen die deze documenten in het kader van hun taak en het daaruit voortvloeiende handelen hebben ontvangen of geproduceerd: niet de informatiewaarde van documenten maar de waardebeoordeling van handelingen van overheidsorganen staat centraal. Met de gegevensbestanden die naar de Rijksarchiefdienst worden overgebracht moet het handelen van de overheid in relatie tot haar omgeving op hoofdlijnen te reconstrueren zijn. Daarbij wil PIVOT met het resultaat van de selectie op basis van deze doelstelling bronnen voor de kennis van en het inzicht in de Nederlandse samenleving (en cultuur) veiligstellen voor blijvende bewaring.

De methode om dit te bereiken is de methode institutioneel onderzoek van PIVOT. Deze methode is in de afgelopen jaren ontwikkeld aan de hand van praktijkervaringen en nieuwe, theoretische inzichten uit binnen- en buitenland. Via wet- en regelgeving en andere bestuurlijk-organisatorische bronnen wordt nagegaan welke handelingen overheidsorganen verrichten. Op basis van de handelingen kan achterhaald worden welke neerslag er in principe zou *moeten* zijn. Met andere woorden, de selectie zal niet meer plaatsvinden op basis van het archiefstuk zelf, maar op basis van de handeling. Handelingen worden gewaardeerd in het kader van de context.

Uiteindelijk zal PIVOT de overbrenging van het geselecteerde materiaal naar de depots van de Rijksarchiefdienst begeleiden. De rijksorganen zijn zelf verantwoordelijk voor de fysieke selectie en bewerking die de archieven en andere gegevensbestanden moeten ondergaan om ze geschikt te maken voor overdracht. Desgewenst zal PIVOT hen daarbij adviseren. Richtsnoer voor de bewerking na het institutioneel onderzoek en de institutionele selectie vormen de door de Permanente Commissie Documentaire Informatievoorziening (PCDIN) in september 1991 aanvaarde 'Normen voor goede en geordende staat' (zie hiervoor ook de PIVOT-brochure 'Om de kwaliteit van het behoud: normen 'goede en geordende staat' (Rijksarchiefdienst/PIVOT, 's-Gravenhage 1993).

## **2. Het institutioneel onderzoek**

Om het voor de selectie noodzakelijke inzicht te krijgen in het handelen van de overheidsorganen is PIVOT institutionele onderzoeken gestart bij de verschillende ministeries. De onderzoekers worden door PIVOT zelf en door de verschillende ministeries ingezet. Zij nemen gezamenlijk ongeveer 130 onderzoeksgebieden of beleidsterreinen voor hun rekening. Per beleidsterrein beschrijft de onderzoeker de historische ontwikkeling van dat beleidsterrein als context van de handelingen die er sinds 1940 zijn verricht. De onderzoeksperiode verschilt per beleidsterrein, maar bestrijkt in het algemeen de periode 1940 tot heden.

Uitgangspunt bij de onderzoeken vormt de Methode van Institutioneel Onderzoek (MIO), neergelegd in de brochure 'Handelend optreden' (PIVOT-brochure, 's-Gravenhage 1994). De resultaten van een institutioneel onderzoek worden beschreven in een Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO). Een RIO is de contextbeschrijving van een beleidsterrein waarop overheidsorganen handelend optreden en omvat:

1. een historische schets van het beleidsterrein waarop het onderzoek betrekking heeft, inclusief:
  - de doelstellingen van de overheid op het beleidsterrein;
  - de overheidsorganen en overige actoren;
  - de onderlinge relaties tussen de actoren;
  - de beleidsinstrumenten;
  - een beschrijving van het taakgebied waartoe het beleidsterrein behoort.

2. een overzicht van de handelingen die overheidsorganen verrichten of hebben verricht, inclusief:
- de looptijd van elke handeling (begin- en einddatum);
  - de grondslag (bron) van elke handeling;
  - het produkt van de handeling (indien bekend).

Zo mogelijk worden de handelingen thematisch of procedureel geordend, waardoor men de handelingen in hun context kan zien.

Een belangrijk begrip in het institutioneel onderzoek vormt de 'handeling'. Een handeling is een complex van activiteiten, gericht op het totstandbrengen van een produkt, dat een actor verricht ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid. Aangezien we niet alleen willen beschrijven wat de overheid moet doen maar ook wat zij daadwerkelijk doet, gebruiken we als bron voor het beschrijven van het handelen niet alleen officiële wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende algemene maatregelen van bestuur, koninklijke besluiten, ministeriële regelingen en beschikkingen zoals instellings-, opheffings- en organisatiebesluiten als onderzoeksbron, maar ook jaarverslagen en jaaroverzichten, staatsalmanakken, memories van toelichting op de rijksbegroting en op bovengenoemde wetten, beleidsnota's, archieven en literatuur. Daarnaast vormen interviews met beleidsmedewerkers en andere deskundigen - in en buiten de overheid- op het beleidsterrein een bron van informatie.

Naast het begrip 'handeling' neemt het begrip 'actor' in het institutioneel onderzoek een belangrijke plaats in. 'Actor' volgens de PIVOT-methode wordt gedefinieerd als "een overheidsorgaan of een particuliere organisatie of persoon die een rol speelt op een beleidsterrein". Strekten de PIVOT-onderzoeken zich tot 1995 uit tot de handelingen van overheidsorganen in de strikte zin van het woord, in de Archiefwet 1995 wordt, gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, onder 'overheidsorgaan' verstaan "organen van overheidsstichtingen, verenigingen en vennootschappen die, ook voor zover zij niet krachtens publiekrecht zijn ingesteld, toch met openbaar gezag zijn bekleed of waaraan toch één of meer overheidstaken zijn opgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend". Het begrip 'overheidsorgaan' is hiermee aanzienlijk verbreed.

In de onderzoeksrapporten worden de handelingen van particuliere instellingen niet opgenomen. Wel wordt hun rol op het beleidsterrein beschreven. Op grond van het acquisitieprofiel van het Algemeen Rijksarchief wordt bepaald of de archieven van particuliere instellingen voor overbrenging in aanmerking komen.

### **3. De toepassingsmogelijkheden**

De resultaten van het institutioneel onderzoek, neergelegd in het RIO, worden daarna verwerkt in een wettelijk voorgeschreven selectie-instrument: de selectielijst, in PIVOT-termen het "basis selectiedocument" (BSD). De selectielijst is een lijst van handelingen die elk voorzien zijn van de waardering 'bewaren' of 'vernietigen'. De selectielijst volgt uit de beschrijving van het RIO. In overleg met de betreffende instelling(en) wordt aan de hand van deze selectielijst gezien welke gegevensbestanden voor 'de eeuwigheid' geselecteerd moeten worden en uiteindelijk overgebracht worden aan de Rijksarchiefdienst. De ontwerp selectielijst wordt ter inzage gelegd bij verscheidene instanties en de zorgdrager(s) bied(t)(en) de ontwerp-selectielijst aan aan de minister van OCenW. De definitieve selectielijst wordt vastgesteld door de zorgdrager(s) in kwestie en de minister/staatssecretaris van OCenW.



Wanneer de inhaaloperatie eenmaal voltooid is, zijn we er nog niet. In de toekomst moet worden voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan bij selectie en overbrenging van gegevensbestanden. Om de toepassingsmogelijkheden van het institutioneel onderzoek ook voor de toekomst te kunnen garanderen, is het daarom noodzakelijk om ontwikkelingen in taken, handelingen en organisatie van de overheid, alsmede de grondslag van die taken en handelingen bij te houden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de zorgdragers. Het RIO en het BSD kunnen gebruikt worden als basis voor de ontwikkeling van een structureel documentair informatieplan teneinde het beheer van de gegevensbestanden die de Rijksarchiefdienst na 20 jaar verwerft en het beheer van de gegevensbestanden bij de verantwoordelijke organen zelf te verbeteren.

Zo kan in samenwerking met de betreffende organen worden voorkomen, dat zich in de toekomst nieuwe, onbeheersbare stuwmeren van archief en andere gegevensbestanden zullen vormen.

#### **4. Volumevermindering archieven en vergroting opslagcapaciteit**

Ook op deze terreinen is PIVOT werkzaam. Volumevermindering kan voor bepaalde archieven worden bereikt door middel van substitutie: het overzetten van de informatie op een andere drager, bijvoorbeeld microfilm, microfiches en in de toekomst wellicht beeldplaat. Inmiddels kon uitbreiding van de opslagcapaciteit met ca. 25 km. van bestaande depots in het Algemeen Rijksarchief worden gerealiseerd door de installatie van verrijdbare stellingen (compactus).

Gewapend met de opgedane ervaring zal PIVOT ook over deze kwesties de rijksorganen kunnen adviseren, die daarmee bij het moderne gegevensbeheer weer hun voordeel kunnen doen.

Algemeen Rijksarchief/PIVOT/Den Haag, juni 1995

# INHOUDSOPGAVE

<b>LIJST VAN AFKORTINGEN.....</b>	<b>1</b>
<b>ALGEMENE INLEIDING OP HET BELEIDSTERREIN OVERHEIDSPERSONEEL .....</b>	<b>3</b>
OVERHEIDSPERSONEEL.....	3
ONTWIKKELING VAN HET AMBTENARENRECHT EN HOOFDLIJNEN VAN HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID.....	3
VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET PERSONEELSBELEID EN HET SECTORENMODEL .....	4
INDELING VAN HET RAPPORT .....	6
<b>INLEIDING DEELTERREIN ARBEIDSVERHOUDINGEN.....</b>	<b>9</b>
<b>HOOFDLIJNEN VAN HET BELEID .....</b>	<b>13</b>
<b>ACTOREN .....</b>	<b>15</b>
<i>Overheid.....</i>	<i>15</i>
<i>Adviescommissies.....</i>	<i>20</i>
<i>Bemiddelingsorganen.....</i>	<i>22</i>
<i>Particuliere actoren .....</i>	<i>23</i>
<i>Aan de CCGOA deelnemende vakcentrales .....</i>	<i>24</i>
<b>HANDELINGEN .....</b>	<b>25</b>
LEESWIJZER.....	25
1 HANDELINGEN DIE BETREKKING HEBBEN OP MEER DAN ÉÉN DEELTERREIN .....	26
1.1 Inleiding .....	26
1.2 Handelingen.....	26
1.2.1 Algemene handelingen .....	26
1.2.2 Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector .....	27
1.2.3 Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid (AOP).....	27
1.2.4 Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst (ICPR) .....	27
1.2.5 Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden .....	29
1.2.6 Centrale Personeelsdienst .....	30
1.2.7 Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren.....	32
2 ARBEIDSVERHOUDINGEN ALGEMEEN .....	33
3 CENTRAAL GEORGANISEERD OVERLEG IN AMBTENARENZAKEN .....	37
3.1 Inleiding .....	37
3.1.1 De geschiedenis van het centraal georganiseerd overleg tot 1945 .....	37
3.1.2 De periode na 1945: reorganisatie van het centraal overleg .....	38
3.1.3 Aanhoudende kritiek.....	39
3.1.4 Nieuwe eisen.....	40
3.1.5 Een nieuw overlegstelsel .....	41
3.1.6 Het overlegstelsel van de jaren negentig - sectoroverleg .....	42
3.2 Handelingen.....	44
3.2.1 Salariscommissie Ad-Hoc.....	44
3.2.2 Centraal georganiseerd overleg - organisatie.....	44
3.2.3 Centraal georganiseerd overleg - taken.....	48
3.2.4 Herziening overlegstelsel.....	49
3.2.5 Sectoroverleg - algemeen.....	50
3.2.6 Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP).....	50
3.2.7 Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO).....	51
3.2.8 Sectorcommissie overleg rijkspersoneel .....	52
4 BIJZONDERE COMMISSIE .....	56
4.1 Inleiding .....	56
4.2 Handelingen.....	57
5 GESCHILLENREGELING .....	59
5.1 Inleiding .....	59
5.2 Handelingen.....	60

6 DE ROL VAN DE CENTRALE OVERHEID TEN AANZIEN VAN DE ARBEIDSVOORWAARDEN BIJ DE AMBTENAREN VAN DE DECENTRALE OVERHEDEN (WATERSCHAPPEN, GEMEENTEN, PROVINCIES).....	62
6.1 Inleiding .....	62
6.1.1 Toezicht .....	62
6.1.2 Van toezicht naar coördinatie .....	63
6.1.3 Van coördinatie naar gelijkschakeling door wet- en regelgeving .....	63
6.1.4 Gelijkschakeling arbeidsvoorwaarden rijk en lagere overheden.....	64
6.1.5 Koppeling salarisniveaus rijk en gemeenten door middel van Ubink-normen.....	64
6.1.6 Herziening Ubink-normen .....	65
6.2 Handelingen.....	65
7 COLLECTIEVE ACTIE .....	68
7.1 Inleiding .....	68
7.2 Handelingen.....	70
8 VAKBONDSFACILITEITEN.....	72
8.1 Inleiding .....	72
8.2 Handelingen.....	72
9 MEDEZEGGENSCHAP.....	73
9.1 Inleiding .....	73
9.1.1 Verandering aard en werkwijze van de dienstcommissie .....	73
9.1.2 Naar een nieuwe regeling van de dienstcommissie.....	73
9.1.3 Invoering van de Wet op de ondernemingsraden.....	74
9.2 Handelingen.....	76
9.2.1 Algemeen.....	76
9.2.2 Samenstelling van de dienstcommissie / ondernemingsraad.....	77
9.2.3 Werkwijze dienstcommissie / ondernemingsraad .....	79
9.2.4 Taken en bevoegdheden.....	82
9.2.5 Groeps ondernemingsraden .....	84
9.2.6 College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies .....	84
9.2.7 Algemene geschillenregeling / Bedrijfscommissie .....	85
10 WERKOVERLEG .....	87
10.1 Inleiding .....	87
10.2 Handelingen.....	87
11 OVERLEG BIJ REORGANISATIE/PRIVATISERING .....	89
11.1 Inleiding .....	89
11.2 Handelingen.....	89
<b>OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN .....</b>	<b>91</b>
WET- EN REGELGEVING.....	91
ARCHIEVEN .....	93
LITERATUUR.....	94
MATERIEDESKUNDIGEN.....	96
<b>BIJLAGE.....</b>	<b>97</b>
TIENJAARLIJKE ORGANOGRAMMEN M.B.T. OVERHEIDSPERSONEELSBELEID 1946-1996.....	97
<b>NOTEN .....</b>	<b>103</b>

## Lijst van afkortingen

ABP	Algemeen burgerlijk pensioenfonds
ACOP	Algemene Centrale voor Overheidspersoneel
AOP	Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
art	Artikel
ASIO	(werkgroep) Aard, structuur en inhoud van het overleg
Biza	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CMHA	Centrale van Middelbare en Hogere functionarissen Overheid en Onderwijs
CMHP	Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen
CCGOA	Centrale Commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken
COR	Centraal orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden
DC	Dienstcommissie
ESH	Europees Sociaal Handvest
FAOP	Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel
G&G-sector	Gepremieerde en Gesubsidieerde sector
ICBMW	Interdepartementale Contactvergadering Bedrijfsmaatschappelijk Werk
ICF	Interdepartementaal Contactorgaan Formatiezaken
ICPL	Interdepartementale Contactvergadering Personeelsbeoordeling en Loopbaanbegeleiding
ICPO	Interdepartementale Contactvergadering Personeelsontwikkeling
ICPR	Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst
ICPV	Interdepartementale Contactvergadering Personeelsvoorziening
ICRA	Interdepartementale Coördinatievergadering Rechtspositie Aangelegenheden
ICVO	Interdepartementale Contactvergadering Vorming en Opleiding
KB	Koninklijk besluit
NOVON	Nederlandse Onafhankelijke Vakbond voor de Overheids- en Non-profitsector
OR	Ondernemingsraad
RBR	Raad voor de Burgerlijke Rijksdienst
ROP	Raad voor overheidspersoneelsbeleid
RRD	Raad voor de Rijksdienst
RRDIA	Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden
SOR	Sectoroverleg Rijkspersoneel
Stb	Staatsblad
Stert	Staatscourant
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VUT	Vervroegde uittreding
WOR	Wet op de ondernemingsraden
zbo	zelfstandig bestuursorgaan



# Algemene inleiding op het beleidsterrein Overheidspersoneel

## **Overheidspersoneel**

Binnen het overheidspersoneel kan onderscheid gemaakt worden tussen ambtenaren en arbeidscontractanten<sup>1</sup>. Ambtenaren kunnen gedefinieerd worden als het personeel dat aangesteld is om in openbare dienst werkzaam te zijn.<sup>2</sup> Van cruciale betekenis is de ‘aanstelling’, een eenzijdige handeling van de overheid-werkgever van *publiekrechtelijke* aard. Arbeidscontractanten worden niet ‘aangesteld’; met hen gaat de overheid-werkgever een arbeidsovereenkomst van *privaatrechtelijke* aard aan. Op de laatste is het ‘gewone’, algemene arbeidsrecht van toepassing. Ten aanzien van ambtenaren geldt een publiekrechtelijk arbeidsrecht, het zgn. ambtenarenrecht.

## **Ontwikkeling van het ambtenarenrecht en hoofdlijnen van het overheidspersoneelsbeleid**

Het ambtenarenrecht is het geheel van rechtsnormen dat de dienstverhouding regelt waarin op beroepsmatige wijze openbare dienst wordt verricht. Het is het sociale recht met betrekking tot de ambtelijke openbare dienst dat zijn wortels heeft in het begin van de twintigste eeuw, toen het algemeen arbeidsrecht nog weinig ontwikkeld was en ambtenarenorganisaties naar een verbetering van de rechtspositie streden. Ook de gedachte dat een goed beschermde positie van de ambtenaar met het oog op het functioneren van de openbare dienst wenselijk was, heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van een afzonderlijk rechtstelsel voor ambtenaren. Latere ontwikkelingen van het algemene arbeidsrecht hebben de verschillen met het ambtenarenrecht verkleind.

De positie van de ambtenaar is vastgelegd in de Ambtenarenwet (1929) en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (1931); ten aanzien van de arbeidscontracten was tot 1993 het Arbeidsovereenkomstenbesluit (eveneens 1931) van kracht. De aparte status van de ambtenaar komt onder andere tot uiting in de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar door de overheid-werkgever; de rechtsbescherming door de ambtenarenrechter; de gedetailleerde regeling inzake de gronden voor ontslag; de uniforme en betrekkelijk gunstige pensioenvoorzieningen; de beperkte mate van medezeggenschap van ambtenaren (via de dienstcommissies); de beperkte invloed op de vaststelling van de collectieve arbeidsvoorwaardenregelingen door de overheid (via het georganiseerd overleg); en de sterkere beperking van het stakingsrecht dan voor de marktsector. De bijzondere positie van het overheidspersoneel als geheel is ook terug te vinden in het vooroorlogse algemene arbeidsrecht, zoals de Arbeidswet 1919, de Veiligheidswet 1934. De hierin vastgelegde regels met betrekking tot de arbeid waren primair op de particuliere sector gericht en golden slechts in beperkte mate voor de openbare dienst.

Na de oorlog werd deze uitzonderingspositie allengs afgezwakt, al heeft ze nog lange tijd standgehouden. Grote wijzigingen deden zich pas vanaf de jaren tachtig voor, toen de Arbeidsovereenkomstenwet (1985) en de Wet op de ondernemingsraden (1995) op de overheid van toepassing werden verklaard en de positie van de ambtenaar ten opzichte van de werknemer in de marktsector werd ‘genormaliseerd’. Met de inwerkingtreding van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (1998) geldt ook het sociale zekerheidsrecht voor ambtenaren. Als gevolg van de ‘normalisering’ kon de overheid zich steeds meer als een ‘normale’ werkgever in de marktsector gaan gedragen.

Hierbij zij opgemerkt dat bij ‘normalisering’ weliswaar gestreefd wordt naar meer conformiteit met de marktsector, maar dat het geenszins de bedoeling is de verschillen tussen beide sectoren volledig op te heffen: als de belangen van de overheidsorganisatie en het overheidspersoneel zulks vergen, worden nog steeds *eigen* keuzes gemaakt.<sup>3</sup> De uitzonderlijke positie van de ambtenaar blijft dus gehandhaafd, al wordt ze allengs wat minder exclusief dan voorheen.

Na 1945 voltrok zich binnen de overheid, evenals in het bedrijfsleven, het proces van humanisering en democratisering van de arbeid. Het welbevinden van het personeel werd een nieuwe doelstelling van het beleid en kwam tot uitdrukking in het bieden van inspraak en ontplooiingsmogelijkheden. Het overheidspersoneelsbeleid werd ook een instrument bij het scheppen van werkgelegenheid en het bieden van betere arbeidsperspectieven aan achterstandsgroepen.

De naoorlogse periode werd lange tijd gekenmerkt door een toename van het arbeidsvolume bij de overheid. Deze groei hield aan tot het midden van de jaren tachtig, toen onder invloed van de bezuinigingen de overheid gedwongen was af te slanken. Langs verschillende wegen werd getracht dit doel te bereiken: privatisering, decentralisatie en efficiencyoperaties. Privatisering is de omzetting van een staatsbedrijf in een privaatrechtelijke rechtspersoon, waarna deze instelling onderworpen is aan de werking van concurrentie op de markt - het omvangrijkste voorbeeld hiervan is de PTT (1989). Bij decentralisatie worden taken van de Rijksdienst afgestoten naar lagere overheden (provincies en gemeenten), waarmee weliswaar een afname van het aantal rijksambtenaren wordt bewerkstelligd, maar het probleem feitelijk slechts verplaatst wordt. Naast deze vorm is de ‘functionele decentralisatie’ te onderscheiden, waarbij delen van een ministerie worden omgezet in zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s), die niet langer deel van een departement uitmaken maar via allerlei benoemings- en toezichtsmechanismen nog wel een band met de centrale overheid hebben. De derde afslankingsmethode is de efficiencyoperatie, waarmee men door verbetering van de bedrijfsvoering, terugdringing van de stafdiensten, vermindering van de interdepartementale overlap en verbetering van de onderlinge organisatie tot een hogere arbeidsproductiviteit wil komen.<sup>4</sup>

### ***Verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en het sectorenmodel***

De zorg voor het overheidspersoneelsbeleid heeft in de vooroorlogse periode steeds bij de minister van Binnenlandse Zaken gelegen, met uitzondering van de jaren 1917-1933, toen de minister van Justitie hiermee belast was. Hierbij moeten echter de volgende kanttekeningen gemaakt worden.

Allereerst neemt als gevolg van de ‘normalisering’ de bewegingsvrijheid van de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van het personeelsbeleid af. Tegelijkertijd oefent de minister van Sociale Zaken, die de regels ten aanzien van arbeid in de marktsector/het bedrijfsleven stelt, een steeds grotere invloed uit op het overheidspersoneelsbeleid.

Een tweede kanttekening betreft de decentralisatie van bevoegdheden met betrekking tot het overheidspersoneelsbeleid. De eerste decennia na de oorlog lieten nog een voortzetting zien van de centralistische opzet van dit beleid waarbij de minister van Binnenlandse Zaken als coördinator voor de gehele overheid een dominante rol speelde. Dit centralistische systeem vond zijn bekroning in het Coördinatiebesluit van 1958. Via het Ambtelijk en het Bestuurlijk Beraad beschikte de minister van Binnenlandse Zaken sinds 1973 over een forum om het personeelsbeleid van de lagere overheden te sturen. In de jaren tachtig werd de organisatie en het functioneren van de rijksoverheid aan een grootschalige heroverweging onderworpen. De gedachte was dat overheidsinstellingen beter zouden kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving naarmate ze minder centraal aangestuurd zouden worden en zelf meer verantwoordelijkheden zouden dragen. Dit had ook gevolgen voor de taakverdeling tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de vakministeries op het terrein van het personeelsbeleid. Voorbeelden zijn de decentralisatie van de werving van rijksoverheidspersoneel en de grotere vrijheid van de ministeries bij het vaststellen van hun personeelsformaties.

In 1993 werd de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg een feit met de invoering van het sectorenmodel bestaande uit acht overheidssectoren:

- Burgerlijk Rijkspersoneel ('Rijk'):  
het personeel in dienst van de ministeries inclusief het personeel van de Dienst Buitenlandse Zaken, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, maar uitgezonderd Defensie.
- Defensie:  
het vrijwillig dienende en het dienstplichtige militaire personeel alsook het burgerpersoneel (inclusief het burgerpersoneel dat werkzaam is op het ministerie).
- Onderwijs en wetenschappen ('Onderwijs')  
het onderwijsgevende en het onderwijsondersteunende personeel inclusief het personeel van de academische ziekenhuizen en de instellingen ten behoeve van onderzoek en wetenschapsbeleid.
- Politie:  
zowel het uitvoerende ('executieve') politiepersoneel als het administratief-technische personeel dat ten behoeve van de politie werkzaam is.
- Rechterlijke Macht:  
de zittende en de staande magistratuur, de gerechtsauditeurs, de rechterlijke ambtenaren en de griffiers.
- Gemeenten:  
het personeel in dienst van de gemeenten.
- Provincies:  
het personeel in dienst van de provincies.
- Waterschappen:  
het personeel in dienst van waterschappen.

Tot de invoering van het sectorenmodel trad de minister van Binnenlandse Zaken als werkgever op in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor alle rijksambtenaren. Deze rol werd nu overgenomen door die ministers waaronder de vijf rijkssectoren ressorteerden: de minister van Binnenlandse Zaken voor de sectoren Rijk en Politie, de minister van Defensie voor de sector Defensie, de minister van Justitie voor de Rechterlijke Macht en de minister van Onderwijs voor Onderwijs. Bij de lagere overheden treden respectievelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen op als werkgevers in het overleg. Naar het personeelsbeleid in de sectoren Politie, Justitie en Onderwijs zijn of worden afzonderlijke institutionele onderzoeken verricht.<sup>5</sup> Voor institutioneel onderzoek over het personeelsbeleid in de sector Defensie geldt het volgende. Het onderhavige institutioneel onderzoek geldt voor het personeelbeleid ten aanzien van de burgerambtenaren zowel voor als na 1993. Voor 1993 kenden de burgerambtenaren van Defensie geen aparte rechtspositie. Sinds de sectoralisatie zijn voor hen voor wat betreft wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende handelingen geen duidelijke veranderingen opgetreden ten opzichte van de oude situatie. Voor het militair personeel in de sector Defensie in de periode tot 1993 is inmiddels institutioneel onderzoek verricht.<sup>6</sup> Voor de periode daarna zal nog apart onderzoek verricht worden.

Als gevolg van het sectorenmodel opereert de minister van Binnenlandse Zaken op drie niveaus. Allereerst fungeert hij evenals de overige ministers als werkgever voor zijn eigen ministerie. Bovendien is hij verantwoordelijk voor het management en personeelsbeleid binnen de sectoren Rijk en Politie. Tenslotte coördineert hij de arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen binnen de overheid als geheel.



## **Indeling van het rapport**

In overeenstemming met het voorstel van het ministerie van Binnenlandse Zaken is gekozen voor een verdeling van het onderzoek in een aantal deelonderzoeken. Elk deelonderzoek betreft een afgebakend gedeelte van het beleidsterrein. De deelbeleidsterreinen zijn:

- 1) arbeidsverhoudingen
- 2) arbeidsvoorwaarden rijkspersoneel
- 3) buitensectorale arbeidsvoorwaarden
- 4) formatiebeleid, arbeidsmarktbeleid en personeelsontwikkeling en mobiliteit
- 5) arbeidsomstandighedenbeleid
- 6) personeelsinformatievoorziening en -administratie

### **Arbeidsverhoudingen**

*PIVOT-rapport nr. 72*

Aan de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden door de overheid gaat een tweezijdig proces van arbeidsvoorwaardenvorming vooraf. De overheid als werkgever overlegt over de arbeidsvoorwaarden met (bepaalde) organisaties van werknemers. Ook de rol van de centrale overheid ten opzichte van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de decentrale overheden wordt in dit rapport behandeld. Voorts komen in dit deelonderzoek de collectieve acties en het stakingsrecht aan de orde. Tenslotte wordt het medezeggenschapsrecht bij de (rijks)overheid beschreven.

### **Arbeidsvoorwaarden rijkspersoneel**

*PIVOT-rapport nr. 73*

Dit onderzoek heeft betrekking op het geheel van rechten en plichten die op grond van de diverse rechtspositionele regelingen gelden voor het rijksoverheidspersoneel. Hierbij moet men denken aan zaken als bezoldiging, arbeidstijden, de mogelijkheid disciplinaire maatregelen te treffen, vakantie met behoud van salaris, doorbetaling van de bezoldiging bij ziekte, zwangerschaps- en ouderschapsverlof. De belangrijkste regelingen waarin bepalingen omtrent arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd zijn de Grondwet, de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

### **Buitensectorale arbeidsvoorwaarden**

*PIVOT-rapport nr. 74*

Dit betreft de arbeidsvoorwaarden van personen die voor de overheid werkzaam zijn, maar die niet onder het sectorenmodel vallen. Het gaat bij deze groep om de gekozen leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen, de benoemde politieke ambtsdragers, de leden van de Hoge Colleges van Staat en die van de koninklijke hofhouding.

### **Formatiebeleid, arbeidsmarktbeleid, personeelsontwikkeling en mobiliteit**

*PIVOT-rapport nr. 75*

*Formatiebeleid* heeft betrekking op de vaststelling van de personeelsomvang van de rijksoverheidsinstellingen en op de waardering (inschaling) van de bij de rijksoverheid voorkomende functies.

Het *arbeidsmarktbeleid* is gericht op het versterken van de arbeidsmarktpositie van de (rijks)overheid als werkgever ten opzichte van werkgevers in de marktsector. Onder arbeidsmarktbeleid valt ook de bijdrage die de (rijks)overheid levert aan de verruiming van de werkgelegenheid in het algemeen en onder kansarme groepen in het bijzonder. Ook komt in dit deelonderzoek de herplaatsing van ontslagen of met ontslag bedreigde ambtenaren aan de orde.

*Personeelsontwikkeling* bij de (rijks)overheid houdt in scholing, training en vorming van rijksambtenaren. Deze activiteiten zijn gericht op het veranderen van de kennis, vaardigheden en houding van individuele ambtenaren en van groepen ambtenaren. Het *mobiliteitsbeleid* beoogt ambtenaren al dan niet tijdelijk te laten doorstromen naar andere functies, hetzij binnen het eigen ministerie, hetzij op een ander ministerie. Door arbeidsmobiliteit in de rijksdienst kan het verkokeren binnen en tussen de departementen worden tegengegaan en kunnen de onderlinge contacten en samenwerking verbeteren. Daarnaast biedt arbeidsmobiliteit de individuele ambtenaar betere ontplooiings- en ontwikkelingsmogelijkheden.

### **Arbeidsomstandigheden**

*PIVOT-rapport nr. 76*

De regeling van de arbeidsomstandigheden (werk- en rusttijden, veiligheid etc.) van werknemers in de collectieve sector komt sinds de Tweede Wereldoorlog in beginsel steeds meer overeen met die van werknemers in de private sector. Dit deelonderzoek behelst het tot stand komen van het specifieke arbeidsomstandighedenbeleid bij de overheid en het handelen dat door de (algemene en specifieke) wet- en regelgeving aan de (rijks)overheid als werkgever is opgedragen

### **Personeelsinformatievoorziening en - administratie**

*PIVOT-rapport nr. 77*

Het personeelsinformatievoorzieningsbeleid betreft informatie, ten behoeve van de werkgevers en het ministerie van Binnenlandse Zaken als coördinerend ministerie, over het personeel, de personeelsontwikkeling en de financiële kant van het personeelsbeleid. Het personeelsadministratiebeleid betreft de administratie van salarissen en overige personeelsgegevens.

Handelingen van algemeen bestuurlijke aard, die niet in een van de genoemde deelbeleidsterreinen ondergebracht kunnen worden, komen in het RIO *Arbeidsverhoudingen bij de overheid* (PIVOT-rapport nr. 72) aan de orde.



## Inleiding deelterrein Arbeidsverhoudingen

Voor u ligt het Rapport Institutioneel Onderzoek “Arbeidsverhoudingen bij de overheid.” Het rapport maakt deel uit van het institutioneel onderzoek Overheidspersoneel. Het onderzoek Arbeidsverhoudingen handelt over de relatie werkgever - werknemer bij de overheid vanaf 1945. Dit institutioneel onderzoek gaat hoofdzakelijk in op de arbeidsverhoudingen van het burgerlijk rijksoverheidspersoneel. Daar buiten vallen de politie, het onderwijzend personeel, de rechterlijke macht en het militair personeel. Voor deze laatste groepen worden afzonderlijke regelingen getroffen. De arbeidsvoorwaarden van deze groepen zijn vastgesteld in een sector-eigen arbeidsreglement. De arbeidsverhoudingen van deze ambtenarengroepen zullen dan ook in afzonderlijke Rapporten Institutioneel Onderzoek aan de orde worden gesteld.<sup>7</sup> Ook de lagere overheden, dat zijn de gemeenten, de provincies en de waterschappen, vallen grotendeels buiten het bereik van dit onderzoek. Alleen de rol van de centrale overheid ten opzichte van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de lagere overheden komt aan de orde

Bepaalde aspecten van het beleid voor de arbeidsverhoudingen zijn echter geldig voor alle groepen van overheidspersoneel, te denken valt aan het stakingsrecht of de medezeggenschap. Deze algemene aspecten zijn in principe voor alle groepen in dit onderzoek meegenomen.

De relatie werknemer - werkgever is in grote lijnen gebaseerd op overleg. Dit overleg vindt plaats in verschillende vormen tussen diverse betrokken partijen: enerzijds de overheid als werkgever, anderzijds de vakorganisaties als vertegenwoordiger van de ambtenaren. De overheid heeft er reeds in de negentiende eeuw voor gekozen om het overleg decentraal te doen laten plaatsvinden. Hieruit is een stelsel van diverse overlevormen gegroeid, hetgeen ook de afzonderlijke overlegstructuren voor de bovengenoemde ambtenarengroepen verklaart. Bij de vaststelling van de Ambtenarenwet in 1929 heeft de wetgever het decentrale stelsel onaangetast gelaten. Artikel 125 eerste lid sub m van deze wet legt de overheid de plicht op om overleg te voeren met vakorganisaties over de rechtstoestand van de ambtenaren. Het tweede lid van dit artikel legt het bevoegde gezag van de provincies, gemeenten, waterschappen, veenschappen en veenpolders de verplichting op dezelfde onderwerpen bij verordening te regelen.

Binnen het overleg was een zekere hiërarchische structuur waarneembaar. Bovenaan de overlegladder stond het centraal georganiseerd overleg. Er bestaan meerdere vormen van georganiseerd overleg, afhankelijk van de betrokken overheidswerkgevers, zoals hierboven reeds is aangegeven. In dit onderzoek gaat het om het centraal georganiseerd overleg. Dit overleg vindt plaats tussen de vakcentrales voor overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken en betreft de arbeidsvoorwaarden van het burgerlijk rijkspersoneel. Tot 1993 werd het overleg gevoerd in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CCGOA). De aanduiding centraal georganiseerd overleg was enigszins misleidend, omdat er in formele zin geen overlegsituatie was, waarin de rechtstoestand van alle ambtenaren aan de orde kwam. In de praktijk echter waren de hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid, waarover met de CCGOA werd overlegd in hoge mate bepalend voor de rechtstoestand van alle ambtenaren bij het Rijk en de lagere overheden. Dit was vooral te danken aan de interne coördinatie tussen de diverse overheidswerkgevers.<sup>8</sup> Het centraal georganiseerd overleg vormde dus de basis voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de rijksambtenaar. De bepalingen omtrent de vorm van het overleg en de samenstelling van de centrale commissie waren en zijn nog steeds vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement.

De opvattingen over de inhoud van het overleg liepen nogal eens uiteen. Gedurende het interbellum ging men er nog vanuit dat er alleen over de rechtspositie van de ambtenaar moest worden gesproken. In de loop der jaren is de overlegthematiek geleidelijk aan uitgebreid en werd het gehele personeelsbeleid bij de overheid punt van overleg. Vanaf het einde van de jaren tachtig verkende men de mogelijkheden om het overleg verder te decentraliseren. Men wilde het terugbrengen tot het zogenaamde sectoraal overleg. In 1993 was er uiteindelijk sprake van een volwaardig sectoroverleg en

werd de CCGOA ontbonden. Vanaf dat moment wordt er gesproken van de sectorcommissie bestaande voor de sectoren Rijk, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen.<sup>9</sup>

In de tweede plaats is er het overleg in de bijzondere commissie. De bijzondere commissie kan worden ingesteld voor ambtenaren werkzaam bij één of meer diensten, bedrijven of instellingen, met voor deze ambtenaren geldende bijzondere dienstvoorwaarden. Afhankelijk van de situatie kunnen er dus meerdere bijzondere commissies binnen één departement aanwezig zijn. In veel gevallen wordt de bijzondere commissie per dienstonderdeel ingesteld.

De taak van de bijzondere commissie spitst zich toe op de groep van ambtenaren die zij vertegenwoordigt. In eerste instantie brengt de bijzondere commissie adviezen uit aan zowel de minister als aan de CCGOA en vanaf 1993 met de SOR. Met name naar deze laatste speelde zij een belangrijke ondersteunende rol. Sinds 1956 beperkte de adviesrol zich tot het centraal georganiseerd overleg.

Door de komst van de ondernemingsraden bij de rijksoverheid in 1995 is de bijzondere commissie nogal onder druk komen te staan. Door de uitgebreide bevoegdheden van de ondernemingsraad is er in de praktijk een overlapping van de werkzaamheden opgetreden. De taakverdeling tussen beide organen is dan ook niet meer geheel duidelijk.

Medezeggenschap is de derde overlegvorm. In het Algemeen Rijksambtenarenreglement is in 1929 de mogelijkheid tot instelling van dienstcommissies opgenomen. In eerste instantie had de dienstcommissie de taak om de bijzondere commissie te adviseren. Zij stond dicht bij de werkvloer en kende de problemen en de opvattingen van het personeel. Tot 1982 moesten de leden van de dienstcommissie afkomstig zijn uit één van de tot het centraal georganiseerd overleg toegelaten vakorganisaties. Het overleg van de dienstcommissie werd door velen als te beperkt ervaren. Dit gold zowel voor de nauwe verbondenheid met de vakorganisaties, waardoor er van een ware personeelsafspiegeling geen sprake was, als voor het nagenoeg ontbreken van bevoegdheden in het overleg met het diensthoofd. Met de Wet op de ondernemingsraden als grote voorbeeld, zocht men in de jaren tachtig naar aansluiting bij het medezeggenschapsstelsel in de particuliere sector. Het bestaande stelsel kwam op de helling te staan. Zo ontstond er een dienstcommissie waarvan de leden op basis van passief en actiefkiesrecht gekozen werden.

Gedurende de jaren negentig onderzocht men of een verdere koppeling van de medezeggenschapsstructuur aan de Wet op de ondernemingsraden (WOR) mogelijk was. In 1995 werd tenslotte de WOR van toepassing verklaard voor de (rijks)overheid.

De totstandkoming van deze wet komt in dit Institutioneel Onderzoek niet aan de orde. De WOR was in de eerste plaats een product van het ministerie van Sociale Zaken en in die hoedanigheid vallen de ondernemingsraden onder het beleidsterrein Arbeidsverhoudingen, dat in het rapport institutioneel onderzoek 'Werkende Arbeidsverhoudingen' van E. Burger wordt uitgewerkt. Wel wordt aandacht besteed aan de overgangswet uit 1995, waarin de WOR, met enige wijzigingen van toepassing werd verklaard voor de (rijks)overheid. Die overgangswet was primair een product van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Tenslotte is er het werkoverleg, staande op de onderste sport van de overlegladder, maar zeker niet onbelangrijk. In de loop der jaren is men bij de overheid de waarde van het werkoverleg steeds meer gaan inzien. In het werkoverleg krijgt de individuele werknemer/ambtenaar de gelegenheid om mee te praten over zaken, die hem direct aangaan. Het houdt hem betrokken. Voor het werkoverleg bestaan slechts richtlijnen. Het is niet wettelijk vastgelegd.

Dit RIO staat onder het hoofdstuk Collectieve Actie ook stil bij de ambtenarenstatus. Er is immers sprake van een rechtspositioneel verschil tussen de ambtenaar en de werknemer in de particuliere sector. Dit verschil kreeg gedurende de jaren zestig en zeventig de volle aandacht, naar aanleiding van de discussies over het stakingsverbod voor ambtenaren. Het was de vraag of de bijzondere werknemerspositie van de rijksambtenaar nog wel diende te verschillen van die van de werknemer in de particuliere sector. Diverse werkgroepen hebben zich met deze problematiek bezig gehouden.

Misschien ten overvloede moet hier nog eens benadrukt worden dat dit institutioneel onderzoek zich uitsluitend richt op de overlegstructuren van de (Rijks)overheid. De resultaten voortkomend uit het overleg komen hier niet aan de orde, maar worden in andere rapporten behandeld.



## Hoofdpijnen van het beleid

Het beleid ten aanzien van de arbeidsverhoudingen bij de rijksoverheid – en in principe bij de overheid als geheel – staat sinds 1945 vooral in het teken van democratisering en normalisering.

Sinds 1945 hebben de ambtenarencentrales gestreefd naar een meer open overleg. Van daadwerkelijke onderhandelingen was in de jaren vijftig, zestig en zeventig geen sprake. De verhoudingen binnen de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, waar overheid en werknemers overleg voerden, waren geenszins gebaseerd op gelijkwaardigheid. De vakcentrales voor overheids personeel konden slechts een oordeel uitspreken, maar hadden geen directe invloed op de “onderhandelingen”. Zij drongen voortdurend aan op democratisering van het stelsel ofwel een meer gelijkwaardige positie binnen het overleg.

In 1984 werd naar aanleiding van de bevindingen van enkele adviescommissies en de ambtenarenstaking van 1983 de weg naar een nieuwe overlegstructuur ingeslagen. In dit nieuwe overlegstelsel was een gelijkwaardige positie voor de vakcentrales ingeruimd. Tegelijkertijd werd er een bemiddelingsorgaan in het leven geroepen: de Advies- en Arbitragecommissie. In 1989 en 1990 werd dit stelsel beproefd.

In het kader van de normalisatietendens – de gelijkschakeling met het bedrijfsleven –, welke vanaf het einde van de jaren zeventig veld won werd het overlegstelsel in de jaren negentig opnieuw herzien. Gezien de diversiteit van de diverse overheidsorganen werd aangestuurd op een sectoraal overleg. Dit was een overlegstructuur waarbinnen diverse overheidswerkgevers, ingedeeld in sectoren, een zekere zelfstandigheid verkregen voor het bepalen van de arbeidsvoorwaarden. Vanaf 1993 was het sectorale model van toepassing. De eerste vier jaar bij wijze van proef. Het stelsel werd in 1997 definitief ingevoerd.

Ook op lager niveau bepaalde de democratisering het beleid. Dit gold met name voor de medezeggenschap, waartoe de dienstcommissies dienden. Ook hier ontbrak een gelijkwaardige positie. Het personeel werd gekend in de beslissingen, die de overheid op het gebied van personeel en organisatie nam. Een echte onderhandelingspositie ontbrak en de voornaamste taak van de dienstcommissies was feitelijk het informeren van de verschillende bijzondere commissies. Bovendien kon er in de dienstcommissies moeilijk gesproken worden van een goede vertegenwoordiging van het personeel bij de desbetreffende diensteenheid, daar bepaald was dat alleen georganiseerde ambtenaren in de dienstcommissie zitting mochten nemen. Democratisering en normalisering speelden ook hier een rol. Ten aanzien van de normalisering gold de Wet op de ondernemingsraden als voorbeeld. Vanaf het einde van de jaren zeventig werden de mogelijkheden voor een beter medezeggenschapsstelsel bestudeerd, waarin met name de aansluiting bij de Wet op de ondernemingsraden centraal stond. In 1982 werd een wetswijziging ingevoerd waarin het medezeggenschapsstelsel werd veranderd. De leden werden in het vervolg gekozen op grond van actief en passief kiesrecht. Bovendien verkreeg de dienstcommissie een aantal bevoegdheden, waaronder het advies- en het instemmingsrecht.

Een in 1986/87 verricht evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de dienstcommissie ‘nieuwe stijl’ leverde een weinig gunstig resultaat op. Veranderingen waren nodig en in het kader van de normalisatie werd de invoering van de Wet op de ondernemingsraden overwogen. Na een onderzoek diende de regering in 1993 een wetsontwerp in voor invoering van deze wet in de overheidssector. In april 1995 werd de wet ingevoerd.





## Actoren

Op het beleidsterrein overheidspersoneel zijn vele actoren werkzaam. Actoren die uitsluitend voorkomen op één deelbeleidsterrein, zijn ondergebracht in het desbetreffende rapport. Daarnaast zijn er actoren die op een beperkt aantal deelbeleidsterreinen actief zijn. Zo verrichtte de Rijks Geneeskundige Dienst tot 1985 zowel handelingen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden (het keuren van ambtenaren voor hun aanstelling) als op dat van de arbeidsomstandigheden (het begeleiden van zieke ambtenaren en het optreden tegen beroepsziekten). De beschrijving van deze actoren is opgenomen in het rapport van het deelbeleidsterrein waarop zij de meeste handelingen verrichten.

Een aantal actoren verricht evenwel handelingen op alle (of vrijwel alle) deelbeleidsterrein. Voor zover deze handelingen deelbeleidsterrein overstijgend zijn, zullen deze in het hoofdstuk 'Handelingen' onder paragraaf 1 beschreven worden. Daar komen ook de handelingen aan bod die betrekking hebben op de instelling van die actoren die op (vrijwel) alle deelbeleidsterreinen handelingen verrichten. Voorbeelden van deze actoren zijn:

- de Raad voor de Burgerlijke Rijksdienst / de Raad voor de Rijksdienst,
- de Adviescommissie Overheidspersoneel
- de Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst

## Overheid

### Minister van Binnenlandse Zaken

Formeel is de werkgever van overheidspersoneel een rechtspersoon: de Staat der Nederlanden. In de dagelijkse praktijk wordt de Staat echter vertegenwoordigd door een minister, een commissaris van de koning of een burgemeester. Ten einde een zekere uniformiteit en consistentie te waarborgen, ligt de coördinatie van het overheidspersoneelsbeleid bij de minister van Binnenlandse Zaken. Sinds de invoering van het sectorenmodel (1993) opereert de minister van Binnenlandse Zaken op drie niveaus. Allereerst fungeert hij, evenals de overige ministers, als werkgever voor zijn eigen ministerie. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor het management en personeelsbeleid binnen de sectoren Rijk en politie. Ten slotte coördineert hij de arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen binnen de overheid als geheel.

Deze drie niveaus vinden we terug in de acht 'domeinen' die binnen de publieke sector zijn te onderscheiden:

- 1) de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector (de zogenaamde G&G-sector):  
Dit domein omvat private organisaties die niet tot de overheidssector behoren.
- 2) de overheidssector:  
Tot dit domein moeten alle overheids- en onderwijsorganen gerekend worden.
- 3) de acht (arbeidsvoorwaardelijke) overheidssectoren:  
Dit zijn de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Onderwijs, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.
- 4) de vijf (arbeidsvoorwaardelijke) rijkssectoren:  
Dit zijn de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke macht.
- 5) de arbeidsvoorwaardelijke sectoren Rijk en Politie:  
In deze sectoren treedt de minister van Binnenlandse Zaken op als sectorwerkgever.  
Als directe werkgever treden in de sector Rijk de afzonderlijke ministeries en Hoge Colleges van Staat op; in de sector Politie wordt deze rol door de afzonderlijke politieregio's gespeeld.

- 6) het ministerie van Binnenlandse Zaken:  
Evenals de overige ministers treedt de minister van Binnenlandse Zaken op zijn eigen ministerie op als de directe werkgever van het aldaar werkzame personeel. In die hoedanigheid worden hij en zijn collegae in dit onderzoek 'vakministers' genoemd.
- 7) het domein van politieke en ambtelijke bestuurders en groepen overheidsperoneel die niet onder een (arbeidsvoorwaardelijke) sector vallen.  
Op dit domein is de minister van Binnenlandse Zaken betrokken bij het regelen van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden.
- 8) het internationale domein.  
Dit domein wordt gevormd door de internationale organisaties. De minister van Binnenlandse zaken neemt het voortouw inzake de Nederlandse inbreng in het rechtspositie- en het personeelsbeleid van deze organisaties.

Sinds 1933 is de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het overheidsperoneelsbeleid; tot 1933 lag deze taak bij de minister van Justitie. Deze verantwoordelijkheid betekent in de eerste plaats dat alle wetgeving en organisatorische maatregelen ten aanzien van het rijksoverheidsperoneel (met uitzondering van de regelingen voor het politie-, rechterlijk-, militair- en onderwijzend personeel) onder het werkgebied van de minister van Binnenlandse Zaken vallen.

Voor het beleid betreffende de arbeidsverhoudingen houdt dit in dat de minister belast is met het voeren van het centraal georganiseerd overleg, na 1993 het sectoroverleg.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft een coördinerende rol ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden bij de ambtenaren van de decentrale arbeidsvoorwaarden. De minister van Binnenlandse Zaken hield toezicht op de besturen van gemeenten, waterschappen, veenschappen en veenpolders.

### **Ministerraad**

Aangezien het gehele archief van de Ministerraad zal worden bewaard, zijn er voor deze actor geen handelingen geformuleerd. Van speciaal belang voor het overheidsperoneelsbeleid zijn de volgende onderraden:

- Raad voor de Burgerlijke Rijksdienst / Raad voor de Rijksdienst
- Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden

### **Raad voor de Burgerlijke Rijksdienst (RBR) (1953-1965)**

#### **Raad voor de Rijksdienst (RRD) (1965-1995)**

De Raad voor de Burgerlijke Rijksdienst (RBR) is ingesteld in de Ministerraad van 6 juli 1953.<sup>10</sup> Als onderraad van de Ministerraad bereidt hij de besluitvorming in de Ministerraad voor inzake het overheidsperoneelsbeleid en de organisatie van de Rijksdienst. In 1965 trad de Raad voor de Rijksdienst (RRD) in de plaats van de RBR.<sup>11</sup> Op zijn beurt is de RRD in 1995 opgeheven.

Verschillende ministers en staatssecretarissen hebben als lid zitting in de raad. Van hen was de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon nauw bij de voorbereiding van de beraadslagingen in de Raad betrokken.

De RBR en RRD kenden een aantal ambtelijke voorportalen, waarvan alleen de Adviescommissie Overheidsperoneelsbeleid (1972-) een rol op het beleidsterrein personeelsbeleid was weggelegd.<sup>12</sup>

### **Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden (RRDIA) (1976-)**

De Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden is ingesteld in de Ministerraad van 20 augustus 1976. Het ging hierbij om een uitbreiding van de Raad voor de Rijksdienst (RRD) voor de bespreking van inkomenspolitieke aspecten die niet betrekking hebben op het overheidsperoneel. Coördinerend bewindspersoon is de minister van Sociale Zaken. In 1995 heeft de RRDIA de voorbereiding van de besluitvorming van de Ministerraad inzake het overheidsperoneelsbeleid en de organisatie van de Rijksdienst van de RRD overgenomen.

### **Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid (AOP) (1972-)**

Dit ambtelijke voorportaal van de Raad voor de Rijksdienst, ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken in 1972, adviseert de minister, al dan niet op diens verzoek, omtrent alle maatregelen die betrekking hebben op het overheidspersoneelsbeleid in de meest ruime zin.

### **Minister van Financiën**

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de financiën van het Rijk is de minister van Financiën betrokken bij het voorbereiden van het kabinetsstandpunt inzake de toekenning van budgetten aan de gepremieerde en gesubsidieerde sector, voor zover die met de arbeidsvoorwaarden in deze sector te maken hebben.

### **Vakminister**

Elke minister treedt op zijn eigen ministerie op als de directe werkgever van het aldaar werkzame personeel. In die hoedanigheid wordt hij in dit institutioneel onderzoek 'vakminister' genoemd. (Dit betekent dat ook de minister van Binnenlandse Zaken tot de vakministers behoort.)

De vakminister is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de medezeggenschap en het werkoverleg binnen zijn/haar ministerie of daaraan gelieerde diensten.

### **Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CCGOA) (1919-1945 / 1951-1995)**

Ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 december 1919 (Stbl. 1919/819). De taken waren vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement artikelen 105 tot en met 107. In de periode 1945-1951 werden de werkzaamheden van de CCGOA waargenomen door de Salariscommissie ad-hoc.

Taak: het overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zou worden gevoerd. De minister wees de deelnemende vakorganisaties aan, die tezamen de personeelsdelegatie vormden. De regeringsdelegatie werd eveneens door de minister aangewezen. De samenstelling en het voorzitterschap van de CCGOA wijzigden zich in de loop der jaren herhaaldelijk. (zie hoofdstuk centraal georganiseerd overleg).

De CCGOA werd in 1995 formeel opgeheven, als gevolg van het nieuwe sectoroverlegmodel, terwijl sinds 1993 het sectoroverleg voor rijkspersoneel al afzonderlijk werd gevoerd.

### **Bijzondere Commissie**

Ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 december 1919 (Stb. 1919/819). De taken zijn vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Bijzondere Commissies kunnen worden ingesteld voor ambtenaren werkzaam bij één of meer diensten, bedrijven of instellingen, met voor deze ambtenaren geldende bijzondere dienstvoorwaarden. De minister moet oordelen of het aantal ambtenaren voldoende is om de oprichting van een bijzondere commissie te wettigen. De bijzondere commissie houdt zich bezig met onderwerpen die buiten het centraal georganiseerd overleg en later het sectoroverleg rijkspersoneel vallen en specifiek betrekking hebben op het personeel van het desbetreffende ministerie. In afzonderlijke gevallen, wanneer de bijzondere dienstvoorwaarden van groepen ambtenaren dermate afwijken, kunnen er nog andere bijzondere commissies door de minister worden ingesteld. Zo kunnen er binnen één ministerie meerdere bijzondere commissies actief zijn. De bijzondere commissie adviseert aan de CCGOA/SOR.

### **Dienstcommissies (1931-1995)**

Op grond van artikel 122 van het ARAR kon de minister per diensteenheid een dienstcommissie instellen. De dienstcommissie behandelde aangelegenheden die haar door de voorzitter ter bespreking worden voorgelegd.

Tot de jaren tachtig bestond de dienstcommissie uitsluitend uit leden van de vakcentrales die tot het centraal georganiseerd overleg waren toegelaten. De rol van de dienstcommissie beperkte zich in die jaren hoofdzakelijk tot advisering van een bijzondere commissie. Van daadwerkelijke medezeggenschap was geen sprake.

In 1982 werd de dienstcommissie gemodelleerd naar de Wet op de ondernemingsraden: de instelling van de dienstcommissie werd verplicht gesteld; de samenstelling van de commissie vond voortaan plaats op basis van actief en passief kiesrecht; de dienstcommissie verkreeg het adviesrecht, het informatierecht alsmede een aantal andere bevoegdheden welke waren overgenomen van de Wet op de ondernemingsraden.

In 1995 werden de dienstcommissies vervangen door ondernemingsraden.

### **Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden (COR) (1946-1955)**

Ingesteld bij Koninklijk Besluit van 18 december 1946. Het COR was een centraal adviserend en uitvoerend orgaan voor de behandeling van algemene personeelsaangelegenheden van het Burgerlijk Rijkspersoneel. Het COR bestond uit de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden en de Centrale personeelsdienst. De ministers waren verplicht om advies bij het COR in te winnen. Het COR werd in 1955 opgeheven.

### **Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden (1946-1955)**

Deze Raad werd in 1946 door de minister van Binnenlandse Zaken ingesteld en fungeerde als zijn adviesorgaan inzake het personeelsbeleid van de rijksoverheid. Hij was gesplitst in vijf afdelingen die met specifieke taken waren belast. Samen met de Centrale Personeelsdienst vormde de Raad het Centrale Orgaan voor de Rijkspersoneelsaangelegenheden.

De Raad speelde binnen het centraal georganiseerd overleg een belangrijke rol. Zij adviseerde op aanvraag of uit eigen beweging in zaken betreffende de vaststelling van de personeelsformaties, voorgenomen indienstnemen en bevorderingen, personeelszaken voortvloeiende uit de voorgenomen oprichting of reorganisatie van burgerlijke diensteenheden, de administratieve uitvoerbaarheid van algemene regelingen.

De Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden vormde tot 1955 de regeringsdelegatie van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

In 1955 werd de Raad opgeheven.

### **Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) (1992- )**

Met de invoering van het sectorenmodel ontstond bij de sectorwerkgevers de behoefte aan onderlinge samenwerking, afstemming en collectieve belangenbehartiging. Hierop werd het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) ingesteld, bij overeenkomst tussen de ministers van Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie en Justitie en het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen van 10 december 1992.

Het VSO bestaat uit de sectorwerkgevers van de acht overheidssectoren Rijk, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, Politie, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

De taak van het VSO is in de overeenkomst omschreven als:

- afstemmen op hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren, voor zover gewenst;
- voorbereiden van de gezamenlijke inbreng van de sectorwerkgevers in de Raad voor het Overheidspersoneelbeleid;
- voorbereiden en inbrengen van het standpunt van de gezamenlijke sectorwerkgevers ten behoeve van kabinetsbeslissingen over de omvang van de sectorale arbeidsvoorwaardenbudgetten;
- fungeren als centraal coördinatiepunt betreffende de verzameling en verwerking van de door de gezamenlijke sectorwerkgevers noodzakelijk geachte gegevens inzake (financiële) arbeidsvoorwaarden, inkomen, werkgelegenheid en arbeidsmarkt bij de overheid;

Organisatorisch kent het VSO een *bestuurlijk* en een *ambtelijk overleg*. Onder het ambtelijk overleg functioneert een viertal vaste werkgroepen, te weten de Werkgroep Pensioenen, de Werkgroep Sociale Zekerheid, de Werkgroep Arbeidsvoorwaardenruimte en primaire arbeidsvoorwaarden en de Werkgroep Arbeidsverhoudingen en overlegstelsel. Verder worden er ad-hoc werkgroepen en commissies gevormd voor de behandeling van specifieke onderwerpen.

#### **\*Raad voor het overheids personeelsbeleid (ROP) (1993- )**

Dit overlegorgaan, met taken te vergelijken als die van de Stichting van de Arbeid en de Sociaal Economische Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de vier centrales van overheids personeel en de acht sectorwerkgevers van de overheid. De ROP is ingesteld ingevolge het Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 d.d. 10 februari 1993, per 10 juli 1996 geformaliseerd bij overeenkomst ROP.

De taken van de ROP zijn:

- desgevraagd of uit eigen beweging kenbaar maken van standpunten aan de regering over aangelegenheden mede het overheids personeel betreffende;
- doen van centrale aanbevelingen aan de sectoren;
- bezien van een sectorale afspraak tot decentralisatie van onderhandelingen;
- onderhandelen over het wijzigen of vervangen van de pensioenovereenkomst zoals bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Wet Privatisering ABP;
- onderhandelen over het wijzigen of vervangen van de VUT-overeenkomst zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet kaderregeling VUT overheids personeel;
- voeren van overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over regelingen die specifiek betrekking hebben op het overheids personeel;
- voeren van periodiek overleg met de regering;
- voeren van overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over de uitoefening door de minister van bevoegdheden die hij heeft op basis van de WOR.

Voor de behandeling van pensioenaangelegenheden heeft de ROP de Pensioenkamer ingesteld, voor aangelegenheden betreffende ondernemingsraden de WOR-kamer.

#### **Sectorcommissie overleg rijks personeel (SOR) (1993- )**

Het Sectoroverleg rijks personeel werd in 1993 bij protocol ingevoerd. Het CCGOA is toen vervangen door de Sectorcommissie overleg rijks personeel (SOR). Over aangelegenheden van algemeen belang en besluiten op het gebied van de rechtspositie van het overheids personeel in de sector Rijk voert de SOR overleg met de minister van Binnenlandse Zaken. De SOR bestaat uit vertegenwoordigers van de vakcentrales van overheids personeel. Het secretariaat wordt gevoerd door de Stichting CAOP.

#### **Ondernemingsraden (1995- )**

Sinds 1995 is de medezeggenschap van het overheids personeel geregeld in de Wet op de ondernemingsraden (Stb. 1995, 231).

De ondernemingsraad heeft een tweeledige taak: het voeren van overleg met de ondernemingsleiding en het vertegenwoordigen van het personeel. De OR bestaat uit leden die door de in de onderneming werkzame personen rechtstreeks uit hun midden wordt gekozen. Ter uitvoering van haar werkzaamheden beschikt de OR over de volgende rechten en bevoegdheden:

- adviesrecht;
- instemmingsrecht;
- recht op informatie;
- recht van initiatief;
- advies bij benoeming en ontslag van bestuurders.

## Adviescommissies

### **Commissie Neher (1945)**

Ingesteld in het najaar van 1945. Deze commissie kreeg de opdracht om de mogelijkheden van een nieuwe overlegvorm te onderzoeken.

### **Salariscommissie ad-hoc (1945-1951)**

Ingesteld op 13 oktober 1945 ter advisering van de regering over de herziening van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren. In de praktijk behandelde de commissie alle zaken op het gebied van arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van de diverse overheidssectoren en vertegenwoordigers van de vakcentrales voor overheidspersoneel. Opgeheven in 1951, na het herstel van de centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken.

### **Commissie van advies inzake de bezoldiging van het gemeentepersoneel (1946-1951)**

De Commissie van advies inzake de bezoldiging van het gemeentepersoneel werd ingesteld bij beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 23 november 1946, Stcrt. 1946/236. Deze commissie, onder leiding van de heer Ubink, adviseerde de minister van Binnenlandse Zaken over de bezoldiging van het gemeentepersoneel.

### **Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren (Commissie Kranenburg) (1952-1958)**

Deze commissie is ingesteld bij KB van 13 augustus 1952 (Stcrt. 1952/159). Zij diende een onderzoek in te stellen naar het ontstaan van de bijzondere rechtspositie van ambtenaren en de regering te adviseren over de wenselijkheid om deze al dan niet te handhaven. Zij moest in haar onderzoek ook aandacht schenken aan de positie van de arbeidscontractanten. De commissie bracht in 1958 rapport uit. Zij sprak zich uit tegen een structurele wijziging.

### **Commissie Bouman (1956)**

Ingesteld in 1956, naar aanleiding van de aanhoudende kritiek op de vorm van het centraal georganiseerd overleg. De commissie kreeg de opdracht om de overlegvorm te bestuderen. De resultaten zijn niet openbaar gemaakt.

### **Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst (ICPR) (1956-)**

Om alle aspecten van het overheidspersoneelsbeleid goed onder de aandacht van de departementen te brengen, maakt het ministerie van Binnenlandse Zaken sinds 1956 gebruik van dit overlegorgaan, waarin de hoofden van de departementale personeelsafdelingen ambtshalve zitting hebben. De ICPR adviseert de minister van Binnenlandse Zaken inzake de hoofdlijnen van het personeelsbeleid bij de rijksoverheid. Het voorzitterschap en het secretariaat berusten bij het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid, voorheen het Directoraat-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid geheten.

Onder de ICPR ressorteren diverse (sub-)commissies die zich met specifieke aspecten van het personeelsbeleid bezighouden.

### **Adviescommissie Arbeidsvoorwaarden Overheidspersoneel (1968- )**

Ingesteld op 16 oktober 1968. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van het Rijk, de provincie en gemeente. De adviescommissie adviseerde de minister en nam namens deze deel aan het centraal georganiseerd overleg. De commissie nam in 1968 de taken over van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden. Daarmee trad de adviescommissie in de rol van de voormalige regeringdelegatie.

### **Staatscommissie van advies inzake het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding (Commissie Toxopeus) (1970-1973)**

Ingesteld in 1970, is deze staatscommissie bekend geworden als de Commissie Toxopeus. De commissie kreeg als taak: het verrichten van onderzoek naar de inhoudelijke aard en het rechtskarakter van de verhouding overheid - overheidspersoneel. Ook moest de commissie zich buigen over de vraag of een stakingsrecht voor overheidspersoneel strookte met de vigerende staatsrechterlijke en bestuurlijke verhoudingen onder meer tot uitdrukking komend in het optreden van vertegenwoordigende lichamen respectievelijk in het toezicht van Rijks- en provinciale organen op die van de lagere publiekrechtelijke lichamen. De commissie bracht in juli 1973 verslag uit.

### **Commissie van Advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve arbeidsgeschillen in openbare dienst (Commissie Toxopeus II) (1979-1982)**

Ingesteld in 1979 door de minister van Binnenlandse Zaken. De commissie die bekend werd onder de naam Commissie Toxopeus II had als opdracht een voorontwerp te maken voor een geschillenregeling. In 1982 presenteerde de commissie een voorontwerp van Wet voor een geschillenoplossing overleg in openbare dienst.

### **Werkgroep Aard, structuur en inhoud van het overleg (ASIO) (1980-1981)**

De Werkgroep ASIO bestond uit ambtenaren van BiZa, Defensie en Onderwijs en Wetenschappen, provincies en gemeenten en vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel. Het beraad in de werkgroep had een informeel karakter. Het rapport van de werkgroep gaf de persoonlijke opvattingen van de leden weer, en deze opvattingen bonden daarom noch de overheden noch de centrales die in de werkgroep waren vertegenwoordigd.

### **Werkgroep Overlegstelsel (1981-1983)**

Ingesteld in 1981. Taak van de werkgroep was het verder uitwerken van de ideeën van de ASIO (zie boven). In deze werkgroep waren het rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen vertegenwoordigd. Het eindrapport werd in maart 1983 gepresenteerd.

### **Werkgroep geschillenregeling (1982-1983)**

Ingesteld in 1982. De werkgroep kreeg als taak de nadere uitwerking van een regeling ter oplossing van geschillen tussen overheid en vakcentrales voor overheidspersoneel. De werkgroep presenteerde in 1983 een ontwerp.

### **Werkgroep Doeleinden, uitgangspunten en middelen van het personeelsbeleid voor de burgerlijke rijksdienst (1975-1977)**

Deze werkgroep werd ingesteld om onder meer advies uit te brengen over het werkoverleg binnen de rijksdienst. De werkgroep bepleitte in 1977 een open overleg en concludeerde ook dat het raadzaam was voor de vaststelling van een procedure te kijken naar de bepalingen in de Wet op de ondernemingsraden.



## Bemiddelingsorganen

### **Advies- en Arbitragecommissie (1984- )**

De commissie is op 17 oktober 1984 geïnstalleerd. De commissie doet adviserende dan wel bindende uitspraken in geschillen tussen overheidswerkgevers en ambtenarenorganisaties. De Advies- en Arbitragecommissie bestaat uit vijf leden, onder wie de voorzitter, en vijf plaatsvervangende leden die ieder voor een periode van zes jaar worden benoemd. De voorzitter en diens plaatsvervanger worden op gezamenlijke voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en de voorzitter van de CCGOA/Sectorcommissie benoemd. Van de andere vier leden en plaatsvervangende leden worden er twee door de minister van Binnenlandse Zaken en twee door de CCGOA/Sectorcommissie aangewezen. Dit geldt ook voor de plaatsvervangende leden.

Voor onderwerping van een geschil aan arbitrage is overeenstemming vereist tussen alle deelnemers aan het overleg. Het moet conform artikel 110c van ARAR gaan om geschillen inzake aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren. De commissie besluit bij meerderheid van stemmen. Het advies of de uitspraak moet voorzien zijn van een goede onderbouwing. De voorzitter draagt er zorg voor dat een advies of arbitraire uitspraak binnen vier weken nadat het verzoek daartoe is ontvangen aan de deelnemers van het overleg wordt medegedeeld.

### **College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies (1982-1995)**

Ingesteld op grond van het Koninklijk Besluit van 13 september 1982 betreffende een wijziging van het ARAR en het Arbeidsovereenkomstenbesluit (Stb 1982/526). Het college diende de minister van Binnenlandse Zaken van advies op geschillen tussen het hoofd van de diensteenheid en de dienstcommissie. Het college was bevoegd alle inlichtingen en gegevens in te winnen, welke zij voor het opstellen van haar advies nodig achtte en de ambtenaren te horen, ten aanzien van wie zij dit wenselijk achtte. Het college kon al dan niet op verzoek van het diensthoofd of de commissie andere personen horen. Binnen vier weken nadat de minister het college om advies had gevraagd, bracht het advies uit. Bij spoedeisende kwesties of bij zaken die naar het oordeel van de voorzitter van gering belang waren, kon de voorzitter beslissen dat het advies alleen door hem werd uitgebracht. De minister kon in de aan hem voorgelegde geschillen niet eerder beslissen dan nadat hij het College van advies had gehoord.

### **Bedrijfscommissie voor de overheid (1995- )**

De instelling van de bedrijfscommissies vindt zijn basis in de Wet op de ondernemingsraden, art 36. De bedrijfscommissies worden door de Sociaal Economische Raad ingesteld voor groepen van ondernemingen die in de regel een gehele of een gedeeltelijke bedrijfstak omvatten. Bij de van toepassing verklaring van de WOR voor de overheid in mei 1995 is deze bevoegdheid voor wat betreft de overheid, opgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Een bedrijfscommissie is paritair samengesteld, dat wil zeggen zij bestaat uit vertegenwoordigers uit vak- en ondernemersorganisaties. In plaats van deze laatste groep kunnen ook één of meerdere ministers worden aangewezen.

De bedrijfscommissie speelt een bemiddelende en adviserende rol in geschillen tussen ondernemingsraad en bestuurder. Alvorens een zaak door de kantonrechter in behandeling wordt genomen moet de bedrijfscommissie zich hierover buigen. Door middel van hoor en wederhoor zal de bedrijfscommissie, binnen twee maanden nadat haar bemiddeling is gevraagd, proberen een minnelijke schikking tussen de partijen tot stand te brengen. Zij brengt schriftelijk verslag uit aan de partijen. Intentie van deze regeling is het zien te voorkomen van gerechtelijke procedures.

Met de inwerkingtreding van de WOR voor de overheid werd een bedrijfscommissie voor de overheid ingesteld. Deze commissie bestaat uit twee kamers: één voor de sectoren Rijk en politie en én voor de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen.

## Particuliere actoren

### **\*Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) (1995- )**

Voormalige afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken, werd in 1995 verzelfstandigd.

Draagt vanaf dat moment de stichtingsvorm. Speelt een onafhankelijke en vooral ondersteunende rol tussen de vakcentrales en de rijksoverheid op het gebied van arbeidsverhoudingen/ arbeidsvoorwaarden. Rijksoverheid is de belangrijkste opdrachtgever.

Taak:

- Verlenen van secretariële ondersteuning van adviesraden en -commissies alsmede andere instanties, waaronder begrepen privaatrechtelijke rechtspersonen, waaraan door de overheid taken zijn opgedragen welke een bijzonder orgaan van overleg zijn, op het gebied van aangelegenheden, die de rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhouding van het overheidspersoneel betreffen, dan wel welke een arbitrerende functie hebben in geschillen inzake aangelegenheden die op dit gebied betrekking hebben, dit alles in de ruimste zin des woords;
- verzamelen van documentatie en informatie over onderwerpen die betrekking hebben op het gebied waarop zij werkzaam is en daarover als expertisecentrum aan belanghebbende overheidsorganisaties en daaraan verwante diensten, instellingen en bedrijven alsmede overheidsorganisaties informatie verschaffen.

## Aan de CCGOA deelnemende vakcentrales

### 1945 - 1951

- Algemeen Comité voor Overheidspersoneel
- Comité ter behartiging van de algemene belangen van overheidspersoneel
- Rooms-Katholieke Centrale van burgerlijk overheids- en semi-overheidspersoneel
- Nederlands Christelijke Bond van Overheidspersoneel
- Centrale van Hogere Rijksambtenaren
- Centrale van Verenigingen van Personeel in 'Rijks Dienst
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel

### 1952 - 1960

- Centrale van Hogere Ambtenaren
- Ambtenarencentrum
- Rooms-Katholieke Centrale van burgerlijk overheids- en semi-overheidspersoneel
- Comité ter behartiging van de algemene belangen van overheidspersoneel
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel

### 1961 - 1970

- Centrale van Hogere Ambtenaren
- Ambtenarencentrum
- Rooms-Katholieke Centrale van burgerlijk overheids- en semi-overheidspersoneel
- Comité ter behartiging van de algemene belangen van overheidspersoneel
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel

### 1971 - 1980

- Algemeen Comité van Overheidspersoneel
- Ambtenarencentrum
- Rooms-Katholieke Centrale van burgerlijk overheids- en semi-overheidspersoneel
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel
- Centrale van Hogere Ambtenaren
- Centrale van Hogere functionarissen bij Overheid en Onderwijs

### 1981 - 1990

- Centrale van Middelbare en Hogere functionarissen Overheid en Onderwijs/CMHA
- Algemene Centrale Overheidspersoneel
- Rooms-Katholieke Centrale van burgerlijk overheids- en semi-overheidspersoneel
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel
- Ambtenarencentrum

### 1991 -

- Centrale van Middelbare en Hogere functionarissen Overheid Bedrijven en Instellingen/CMHF
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel
- Ambtenarencentrum
- Algemene Centrale Overheidspersoneel

Fusies, afsplitsingen en naamsveranderingen zijn in deze lijst niet vermeld.

# Handelingen

## **Leeswijzer**

### *Handelingenblokken*

De handelingen zijn verwerkt in uniek genummerde gegevensblokken die als volgt zijn opgebouwd:

- Actor:* dit is het orgaan dat een rol speelt op het beleidsterrein personeelsinformatievoorziening en -administratie, en de bevoegdheid heeft tot het zelfstandig verrichten van handelingen op grond van attributie of delegatie.
- Handeling:* een complex van activiteiten, dat verricht wordt door één of meer actoren en dat veelal een product naar de omgeving oplevert.
- Periode:* dit geeft de jaren weer waarin de handeling werd verricht.
- Grondslag/Bron:* dit is de (wettelijke) basis van de handeling. De aanduiding bron wordt gebruikt indien een handeling geen duidelijke wettelijke basis heeft, maar de handeling is geformuleerd op basis van interviews, literatuur of andere bronnen.
- Product:* dit is de weergave van het juridisch-bestuurlijk niveau van het eindproduct van de handeling. Indien niet duidelijk is in welke soort documentaire neerslag een handeling heeft geresulteerd of als uit de beschrijving van de handeling al duidelijk is welk product de handeling oplevert, ontbreekt dit item.
- Opmerkingen:* dit geeft eventuele bijzonderheden over bovengenoemde items weer.

Een uitgangspunt van PIVOT ten aanzien van een institutioneel onderzoek is dat dit zich niet beperkt tot een beschrijving van het handelen van een afzonderlijke instelling, maar dat de beschrijving zich uitstrekt over het handelen van de verschillende actoren van de rijksoverheid die op een bepaald beleidsterrein een rol spelen. Dit betekent dus dat niet alleen de actoren die onder de minister van Binnenlandse Zaken vallen worden meegenomen in dit onderzoek, maar ook die actoren die daarbuiten vallen en wel tot de rijksoverheid behoren.

## **1 Handelingen die betrekking hebben op meer dan één deelterrein**

### **1.1 Inleiding**

In dit eerste hoofdstuk zijn handelingen opgenomen die horen bij de algemene inleiding en handelingen die betrekking hebben op actoren die op meer dan één deelterrein actief zijn, zoals de Raad voor de Rijkspersoneelsaangelegenheden en de Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst (ICPR).

NB Voor de voorbereiding van wijzigingen van de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit wordt verwezen naar het institutioneel onderzoek *Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel*, PIVOT-rapport nr. 73, § 1.2

### **1.2 Handelingen**

Onder een ‘algemene handeling’ wordt verstaan een handeling die op elk beleidsterrein voorkomt en die geen grondslag heeft in specifieke wet- en regelgeving, of waarvoor geen grondslag in de overige wet- en regelgeving kan worden aangewezen. Volledigheidshalve zij hieraan toegevoegd dat het *hier* alleen om het overheidspersoneelsbeleid gaat voor zover dat niet gedekt is door de zes deelonderzoeken waaruit dit onderzoek bestaat.

#### **1.2.1 Algemene handelingen**

(1.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van het overheidspersoneelsbeleid
Periode	1945 -
Product	Beleidsnota's, beleidsnotities, rapporten, adviezen, evaluaties enz.
Opmerking	(1) Het betreft hier alleen beleid dat niet gedekt is door de zes deelonderzoeken waaruit dit onderzoek bestaat. (2) De eigenlijke vaststelling van het beleid vindt plaats in de ministerraad. Onder deze handeling valt ook: <ul style="list-style-type: none"><li>- het voeren van overleg met andere betrokken actoren op het beleidsterrein.</li><li>- het voorbereiden van een standpunt ter inbrenging in de ministerraadvergaderingen voor beraad en besluitvorming betreffende het beleidsterrein.</li><li>- het voeren van overleg met / het leveren van bijdragen aan het overleg met het staatshoofd betreffende het beleidsterrein.</li><li>- het voorbereiden van een Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting betreffende het beleidsterrein.</li><li>- het toetsen van de uitvoering van het beleid (evaluatie).</li><li>- het leveren van commentaar op de recht- en doelmatigheidscontroles van de Algemene Rekenkamer op het beleidsterrein.</li><li>- het informeren van het Kabinet van de Koningin over ontwikkelingen op het beleidsterrein.</li><li>- het voorbereiden en vaststellen van het voorlichtingsbeleid.</li></ul>

(2.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het beantwoorden van Kamervragen en anderszins op verzoek incidenteel informeren van leden van of commissies uit de Kamers der Staten-Generaal betreffende het overheidspersoneelsbeleid  
Periode 1945 -  
Product Brieven, notities

(3.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het informeren van de Commissies voor de Verzoekschriften en andere tot onderzoeken van klachten bevoegde commissies uit de Kamers der Staten-Generaal naar aanleiding van klachten over de uitvoering of de gevolgen van het beleid betreffende het overheidspersoneelsbeleid  
Periode 1945 -  
Product Brieven, notities

### **1.2.2 Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector**

(4.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het met de minister van Financiën voorbereiden van het Kabinetsstandpunt inzake de toekenning van budgetten ten behoeve van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid en bij de gepremieerde en gesubsidieerde sector  
Periode 1945 -

(5.)  
Actor Minister van Financiën  
Handeling Het met de minister van Binnenlandse Zaken voorbereiden van het Kabinetsstandpunt inzake de toekenning van budgetten ten behoeve van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid en bij de gepremieerde en gesubsidieerde sector  
Periode 1945 -

### **1.2.3 Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid (AOP)**

(6.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het instellen van de Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid  
Periode 1972 -  
Product Beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 juni 1972, Nr. ABB72/U1525, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z., Stcrt. 1972/122

(7.)  
Actor Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid  
Handeling Het (al dan niet gevraagd) adviseren van de minister van Binnenlandse Zaken omtrent alle maatregelen die betrekking hebben op het overheidspersoneelsbeleid  
Periode 1972 -  
Grondslag Beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 juni 1972, Nr. ABB72/U1525, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z., Stcrt. 1972/122, art. I

### **1.2.4 Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst (ICPR)**

- (8.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen van de Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst  
 Periode (1956) 1990 -  
 Product Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 11 december 1990, Nr. MPA90/379/U1 DGMP, Stcrt. 1990/249;  
 Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 19 mei 1995, AD95/U446, Stcrt. 1995/103
- (9.)  
 Actor Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst  
 Handeling Het (gevraagd en ongevraagd) adviseren van de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdlijnen van het te voeren personeelsbeleid in Rijksdienst  
 Periode (1956) 1991 -  
 Grondslag: Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 11 december 1990, Nr. MPA90/379/U1 DGMP, Stcrt. 1990/249, art. 3, eerste en derde lid;  
 Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 19 mei 1995, AD95/U446, Stcrt. 1995/ 103, art. 3, eerste en derde lid  
 Opmerking Deze handeling omvat ook de advisering door de (sub)commissies die door de ICPR zijn ingesteld.
- (10.)  
 Actor Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst  
 Handeling Het (ten behoeve van de eigen werkzaamheden) instellen van commissies  
 Periode (1956) 1991 -  
 Grondslag: Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 11 december 1990, Nr. MPA90/379/U1 DGMP, Stcrt. 1990/249, art. 4  
 Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 19 mei 1995, AD95/U446, Stcrt. 1995/103, art. 4  
 Opmerking Commissies die in de loop van de tijd zijn ingesteld, zijn:  
 - ICRA (voor rechtspositie-aangelegenheden)  
 - ICF (voor formatiezaken)  
 - ICPO (voor personeelsontwikkeling)  
 - ICVO (voor vorming en opleiding)  
 - ICPL (voor personeelsbegeleiding en loopbaan)  
 - ICPV (voor personeelsvoorziening)  
 - ICBMW (voor bedrijfsmaatschappelijk werk)
- (11.)  
 Actor Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst  
 Handeling Het opstellen van een jaarverslag  
 Periode (1956) 1991 -  
 Grondslag Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 11 december 1990, Nr. MPA90/379/U1 DGMP, Stcrt. 1990/249, art. 5;  
 Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 19 mei 1995, AD95/U446, Stcrt. 1995/103, art. 5

### 1.2.5 Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden

(12.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het splitsen van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden in afdelingen  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, eerste lid

(13.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het vaststellen van een reglement van orde voor de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, eerste lid  
Opmerking Het reglement wordt vastgesteld na het inwinnen van het advies van de Raad zelf.

(14.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden van de voordracht door de Ministerraad van een persoon voor de benoeming tot voorzitter van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, tweede lid  
Opmerking De voorzitter wordt benoemd door de Kroon.

(15.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het vaststellen van het aantal leden van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, tweede lid

(16.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het benoemen en ontslaan van de gewone leden van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, tweede lid

(17.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het aanwijzen van de ondervoorzitter van de Rijkspersoneelsaangelegenheden en de voorzitters van de afdelingen van de Raad  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, tweede lid



(18.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het indelen van de gewone en ambtshalve leden in de afdelingen van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, derde lid

(19.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het aanwijzen van een of meer adjunct-secretarissen van de Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, derde lid

(20.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het aan overheidsorganen verlenen van het recht personen voor te dragen voor de benoeming tot lid van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, vierde lid

(21.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het toekennen van presentiegeld aan de voorzitter en de leden van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden, indien deze niet in dienst van de rijksoverheid zijn  
Periode 1947 - 1955  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 3, vijfde lid

### **1.2.6 Centrale Personeelsdienst**

(22.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voordragen van een persoon voor de benoeming tot directeur van de Centrale Personeelsdienst  
Periode 1947 -  
Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 4, eerste lid;  
Besluit tot reorganisatie van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden, 23 augustus 1955, Stb. 1955/403, art. 3, eerste lid  
Opmerking De directeur wordt benoemd door de Kroon

- (23.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het in overleg met de minister van Financiën vaststellen van de formatie van de Centrale Personeelsdienst  
 Periode 1947 - 1955  
 Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 4, tweede lid  
 Opmerking De formatie wordt vastgesteld na het inwinnen van het advies van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden.
- (24.)  
 Actor Minister van Financiën  
 Handeling Het met de minister van Binnenlandse Zaken overleggen inzake de vaststelling van de formatie van de Centrale Personeelsdienst  
 Periode 1947 - 1955  
 Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 4, tweede lid
- (25.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het geheel of gedeeltelijk overdragen van de bevoegdheid tot indienstneming van het personeel van de Centrale Personeelsdienst aan de directeur van deze dienst  
 Periode 1947 - 1955  
 Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 4, derde lid
- (26.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden van het standpunt van de Ministerraad inzake het regelen van de functionele betrekkingen tussen de Centrale Personeelsdienst en de hoofden van de personeelsafdelingen van de ministeries  
 Periode 1947 - 1955  
 Grondslag: Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G 367, art. 4, derde lid  
 Opmerking De minister benoemt op aanbeveling van de directeur van de Centrale Personeelsdienst.
- (27.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het regelen van de functionele betrekkingen tussen de Centrale Personeelsdienst en de hoofden van de personeelsafdelingen van de ministeries  
 Periode 1955 -  
 Grondslag: Besluit tot reorganisatie van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden, 23 augustus 1955, Stb. 1955/403, art. 3, tweede lid  
 Opmerking De minister benoemt op aanbeveling van de directeur van de Centrale Personeelsdienst.

## 1.2.7 Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren

(28.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voordragen van een KB tot instelling van een Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren  
Periode 1952 - 1958  
Product KB tot instelling van een Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren, 13 augustus 1952, Stcrt. 1952/159

(29.)

Actor Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren  
Handeling Het onderzoeken van het ontstaan en het adviseren over de wenselijkheid tot handhaven van de bijzondere rechtspositie van ambtenaren (de ambtelijke status)  
Periode 1952 - 1958  
Grondslag KB tot instelling van een Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren, 13 augustus 1952, Stcrt. 1952/159

## 2 Arbeidsverhoudingen algemeen

Onder een 'algemene handeling' wordt verstaan een handeling die op elk beleidsterrein voorkomt en die geen grondslag heeft in specifieke wet- en regelgeving, of waarvoor geen grondslag in de overige wet- en regelgeving kan worden aangewezen.

(30.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van beleid betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
Periode 1945 -  
Opmerking De eigenlijke vaststelling van het beleid vindt plaats in de ministerraad.  
Onder deze handeling valt ook:  
- het voeren van overleg met andere betrokken actoren op het beleidsterrein  
- het voorbereiden van een standpunt ter inbrenging in de ministerraadsvergaderingen voor beraad en besluitvorming betreffende het beleidsterrein  
- het voeren van overleg met / het leveren van bijdragen aan het overleg met het staatshoofd betreffende het beleidsterrein  
- het voorbereiden van een Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting betreffende het beleidsterrein  
- het toetsen van de uitvoering van het beleid (evaluatie)  
- het leveren van commentaar op de recht- en doelmatigheidscontroles van de Algemene Rekenkamer op het beleidsterrein  
- het aan een externe adviescommissie verzoeken om advies betreffende het beleidsterrein  
- het informeren van het Kabinet van de Koningin over ontwikkelingen op het beleidsterrein  
- het voorbereiden en vaststellen van het voorlichtingsbeleid

(31.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van wet- en regelgeving betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
Periode 1945 -  
Product: onder meer:  
- Wet Stichting CAOP, Stb. 1994/761  
Opmerking Voor de voorbereiding van wijzigingen van de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit wordt verwezen naar het institutioneel onderzoek *Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel*, PIVOT-rapport nr. 73, § 1.2

(32.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het mede-vorbereiden van het vaststellen, wijzigen en intrekken van internationale regelingen betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid en het presenteren van Nederlandse standpunten in intergouvernementele organisaties  
Periode 1945 -  
Product internationale regelingen, nota's, notities, rapporten

- (33.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het opstellen van periodieke verslagen betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Product series jaarverslagen, kwartaalverslagen, maandverslagen
- (34.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het beantwoorden van Kamervragen en het anderszins op verzoek incidenteel informeren van leden van of commissies uit de Kamers der Staten-Generaal betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Product Brieven, notities
- (35.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het informeren van de Commissies voor de Verzoekschriften en andere tot onderzoeken van klachten bevoegde commissies uit de Kamers der Staten-Generaal naar aanleiding van klachten over de uitvoering of de gevolgen van het beleid betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Product Brieven, notities
- (36.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het beslissen op beroepschriften naar aanleiding van beschikkingen betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid en het voeren van verweer in beroepschriftprocedures voor administratief rechterlijke organen  
 Periode 1945 -  
 Product verweerschriften
- (37.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het beantwoorden van vragen van individuele burgers, bedrijven en instellingen met betrekking tot de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -
- (38.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Opmerking Zie voor het voorbereiden en vaststellen van het voorlichtingsbeleid handeling 30.

- (39.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het vaststellen van de opdracht en het eindproduct van een intern of extern (wetenschappelijk) onderzoek betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Product offerte, brieven, rapport  
 Opmerking Onder vaststellen van het eindproduct wordt ook verstaan het in ontvangst nemen van het eindproduct van extern verricht onderzoek.
- (40.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het begeleiden van intern en extern (wetenschappelijk) onderzoek betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Product notities, notulen, brieven
- (41.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het verzamelen en bewerken van gegevens ten behoeve van intern (wetenschappelijk) onderzoek betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -
- (42.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het financieren van extern (wetenschappelijk) onderzoek betreffende de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -
- (43.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen van commissies en werkgroepen voor advisering over het beleid en wet- en regelgeving ten aanzien van arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -
- (44.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het (bij KB) benoemen van de leden, plaatsvervangende leden, secretaris en adjunctsecretaris(sen) van adviescommissies op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -
- (45.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het deelnemen aan advies- en overlegcommissies waarvan het voorzitterschap en/of secretariaat niet bij het ministerie berust  
 Periode 1945 -  
 Product benoemingsvoordracht, lidmaatschapsarchief
- (46.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het deelnemen aan het bestuur van privaatrechtelijke instellingen op het gebied van de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
 Periode 1945 -  
 Product bestuurs(lidmaatschaps)archief

(47.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het oprichten en in stand houden van privaatrechtelijke instellingen op het gebied van de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
Periode 1945 -  
Product oprichtingsakte, statuten, verslaglegging naar de oprichters bijv. jaarverslagen  
Opmerking Te denken valt aan stichtingen die door de overheid (mede) zijn opgericht ten behoeve van een beleidsdoelstelling, zoals de Stichting CAOP.

(48.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het verstrekken van subsidies aan personen, bedrijven en instellingen die actief zijn op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
Periode 1945 -

(49.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het instellen, wijzigen en opheffen van organisatie-eenheden op het beleidsterrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid  
Periode 1945 -

### **3 Centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken**

#### **3.1 Inleiding**

Tot 1993 werden de arbeidsvoorwaarden voor het rijksoverheidspersoneel jaarlijks besproken in het centraal georganiseerd overleg voor ambtenarenzaken. Gezien de in dit rapport behandelde periode 1945 - 1995 staat het centraal georganiseerd overleg in het middelpunt. Na 1993 heeft men de structuur van het overleg gewijzigd en is men overgegaan op het zogenaamde sectorenmodel. Ook dit model is in het onderzoek verwerkt. Op dit punt is het onderzoek uitgebreid tot en met 1997, het jaar van de formalisatie van het sectorenmodel.

Aan het centraal georganiseerd overleg namen de vakcentrales voor overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken deel. Laatstgenoemde was in dit geval niet alleen verantwoordelijk voor de voorbereiding en totstandkoming van de wet- en regelgeving omtrent het rijksoverheidspersoneel, maar voerde ook het overleg over de arbeidsvoorwaarden.

De minister had ook de hand in de samenstelling van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CCGOA), de werknemers- en de regeringsdelegatie. Hij wees de deelnemende partijen aan. In dit geval de vakcentrales voor overheidspersoneel, die volgens de wet aan bepaalde criteria moesten voldoen om aan het overleg te kunnen deelnemen. In de praktijk betekende dit dat zij een voldoende afspiegeling van het personeel moesten zijn. Deze centrales stuurden hun vertegenwoordigers naar het overleg. De stem van de minister was ook bepalend voor de samenstelling van de regeringsdelegatie. Tot 1945 waren de regeringsvertegenwoordigers afkomstig uit de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden. Deze raad maakte vanaf 1946 deel uit van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden. De Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden adviseerde op aanvraag of uit eigen beweging in zaken betreffende de vaststelling van de personeelsformaties, voorgenomen indienstnemingen en bevorderingen, personeelszaken voortvloeiende uit de voorgenomen oprichting of reorganisatie van burgerlijke diensteenheden, de administratieve uitvoerbaarheid van algemene regelingen.

De overlegvorm verschilde van die van de particuliere sector. Terwijl in de particuliere sector de partijen al kort na de oorlog op een gelijkwaardige basis over arbeidsvoorwaarden onderhandelden, heerste in de ambtelijke sector nog een geheel andere structuur. Van een gelijkwaardige basis kon nog niet worden gesproken. De vakcentrales hadden geen onderhandelingsbevoegdheid. Dit veranderde pas in de loop van de jaren tachtig. In die periode zocht de minister van Binnenlandse Zaken ook naar een meer geschikte overlegvorm, waarbinnen het specifieke karakter van bepaalde overheidssectoren en de weerslag daarvan op de arbeidsvoorwaarden beter tot zijn recht kwam. Uiteindelijk werd het centraal georganiseerd overleg in de jaren negentig geleidelijk aan vervangen door het sectoroverleg, om tenslotte op 1 januari 1997 geheel te worden opgeheven.

#### **3.1.1 De geschiedenis van het centraal georganiseerd overleg tot 1945**

De geschiedenis van het georganiseerd overleg voert terug naar de jaren tien van de twintigste eeuw. In 1919 werd er bij Koninklijk Besluit op rijksniveau een Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg ingesteld. Deze commissie ressorteerde toen nog onder het ministerie van Justitie. Zij adviseerde de minister over 'aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren in dienst van het rijk of van rijksinstellingen.' De centrale commissie telde veertien leden: zeven kroonleden en zeven afgevaardigden van de ambtenarenorganisaties. Het geheel stond onder leiding van een door de minister aangestelde voorzitter. Het centraal overleg verliep in die jaren allesbehalve optimaal. De kroonleden stonden in geen enkele betrekking tot de regering en schaarden zich, volgens diezelfde regering, soms wel al te veel aan de zijde van de ambtenarenorganisaties. Dit was dan ook de reden om het overleg in 1925 te reorganiseren. Vanaf dat jaar bestond de centrale



commissie nog uitsluitend uit door de ambtenarenorganisaties aangewezen leden en door de minister aangewezen ambtenaren. De inbreng van de centrale commissie was hoofdzakelijk adviserend. Er konden geen bindende besluiten worden genomen.

In 1929 werd de in artikel 125 eerste lid sub k van de Ambtenarenwet de plicht om te overleggen vastgelegd. Het desbetreffende artikel en daarbij behorende lid luidde:

Art. 125 Voor zoverre onderwerpen niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het Rijk aangesteld, bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur, voorschriften vastgesteld betreffende:  
lid k. de wijze waarop aan verenigingen van ambtenaren gelegenheid wordt gegeven ten aanzien van de deze betreffende algemeen verbindende voorschriften haar gevoelen te doen kennen.

De voorschriften werden in 1931 in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) opgenomen. In artikel 105 van dit reglement stond dat er een Centrale Commissie van Georganiseerd Overleg was die in bespreking met door de minister aangewezen ambtenaren aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren behandelde, alvorens de beslissing door het bevoegd gezag werd genomen. Tot die aangelegenheden behoorden toen nog de Pensioenwet 1922, de Ambtenarenwet 1929 en de daaruit voortkomende regelingen, voorstellen tot wijziging van algemene regelingen zoals het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1928, het Wachtgeldbesluit 1922, het Reisbesluit 1917, het Besluit tot vergoeding van verplaatsingskosten 1923 en het Rijkskledingbesluit.

Destijds werden de besprekingen nog geleid door de minister van Justitie, de verantwoordelijke minister voor het overheidspersoneelsbeleid. In 1933 verhuisde dit beleid naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Voortaan was de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het overheidspersoneel. In die hoedanigheid werd hij ook belast met het centraal overleg. Gedurende de oorlogsjaren lag het overleg stil. De Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg kwam in deze periode niet bijeen.

### **3.1.2 De periode na 1945: reorganisatie van het centraal overleg**

Niet alle partijen bleken even gelukkig te zijn met de voorgeschreven overlegvorm. Die ontevredenheid openbaarde zich direct na de oorlog. In 1945 dienden de vertegenwoordigers van de drie centrales van overheidspersoneel, te weten de Rooms-Katholieke Centrale voor Overheidspersoneel, het Permanent Comité van Christelijke Organisaties van Personeel in Publieken Dienst en het Algemeen Comité voor Overheidspersoneel, een nota in, waarin zij hun inzichten en wensen betreffende een verbeterde vorm van overleg kenbaar maakten. Zij bepleitten een andere status, waarbij de rol van de vakcentrales niet meer louter adviserend was. Naar hun mening moest er sprake zijn van daadwerkelijke onderhandelingen. Ook de minister was van mening dat het overleg moest worden aangepast aan de opvattingen van de nieuwe tijd, al kwamen zijn ideeën over verandering niet geheel overeen met die van de vakcentrales. In het najaar van 1945 kreeg de commissie Neher de opdracht om de mogelijkheden van een nieuwe overlegvorm te onderzoeken. In afwachting van een mogelijke reorganisatie van het centraal overleg werd bij beschikking van 13 oktober 1945 (Stb. 5336/R) de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken op non-actief gesteld. Om het overleg over rechtspositionele zaken toch gaande te houden, werd bij diezelfde beschikking de Salariscommissie ad-hoc ingesteld. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van ambtenarenorganisaties en vertegenwoordigers van de rijksoverheid. Ofschoon de Salariscommissie in eerste instantie de opdracht kreeg om te adviseren over de algehele herziening van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren, verschilde haar taak inhoudelijk nauwelijks van die van de CCGOA.

In 1947 waren de eerste voorstellen voor een nieuw overlegstelsel gereed. De salariscommissie besprak de voorstellen nog datzelfde jaar. Tijdens die besprekingen gaf de regering aan dat zij het centraal georganiseerd overleg in 1948 weer hoopte te herstellen. De nieuwe Centrale Commissie moest dan een regeling ontwerpen, waarin de bevoegdheden van de partijen nader werden geregeld. Maar al snel bleek dat de regering en de vakcentrales het moeilijk eens konden worden over de rol die de regering aan de ambtenarencentrales had toebedacht. Die rol was te beperkt en bood geen enkele mogelijkheid voor een open overleg. Ook ten aanzien van de toelating van de vakcentrales kon men het niet eens worden. Aanvankelijk wilde het kabinet alleen organisaties toelaten, die nauw gelieerd waren met de drie in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde vakcentrales. Dit waren de Rooms-Katholieke Centrale voor Overheidspersoneel (NKV), het Permanent Comité van Christelijke Organisaties van Personeel in Publieken Dienst (CNV) en het Algemeen Comité voor Overheidspersoneel (NVV). Andere ambtenarenorganisaties, waaronder het Ambtenarencentrum en de Centrale van Hogere Rijksambtenaren, eisten echter ook hun plaats op aan de onderhandelingstafel. Toen het kabinet aan die eisen wilde toegeven, leidde dit weer tot protesten van de drie samenwerkende centrales, die zich hierdoor in hun positie voelden aangetast. Het geplande herstel van het centraal overleg werd hierdoor aanzienlijk vertraagd. Na veel protest werd in 1949 een proef genomen met de toelating van de Centrales voor Hogere Rijksambtenaren en het Ambtenarencentrum voor een duur van twee jaar.

Tot dan toe had men zich voornamelijk met de deelname aan het overleg bezig gehouden. Inhoudelijk was er aan het centraal overleg nagenoeg niets veranderd. In 1950 vroeg de vaste kamercommissie zich af waarom het herstel van de Centrale Commissie zolang op zich liet wachten. Ondanks de herhaalde toezeggingen van de opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken waren er inmiddels vijf jaren verstreken, zonder dat dit tot resultaat had geleid. Zo langzamerhand begon de Kamer aan de serieuze bedoelingen van de minister te twijfelen. Nog in datzelfde jaar werd de Centrale Commissie weer in haar oude vorm geactiveerd. Het was slechts een tussenstap, want de discussie over een andere vorm van overleg ging door. In augustus 1954 bereikte men uiteindelijk overeenstemming over een nieuw overlegstelsel (KB 19 augustus 1954, Stb. 406). De taken van de CCGOA zoals die in 1931 waren vastgesteld werden verbreed. Voortaan mocht de Centrale Commissie ook meepraten over het sociaal beleid. Daartoe behoorden onder meer de functiebeschrijvingen, werkclassificaties en personeelsbeoordelingen, de grondslagen van de rangsbevordering binnen de vastgestelde formaties, de opleiding en vorming en de medische en sociale zorg. Binnen de commissie werden een viertal vaste afdelingen gevormd met als taak de voorbereiding van zaken betreffende de financiële rechtstoestand, de pensioenen en wachtgelden, de overige algemene rechtstoestand en het sociaal beleid. Daarnaast was er de mogelijkheid om subcommissies ad-hoc in te stellen voor thema's die buiten het taakgebied van de vaste afdelingen vielen.

### **3.1.3 Aanhoudende kritiek**

De kritiek op het centraal overleg hield ook na 1954 aan. Zowel de samenstelling als het functioneren van de commissie bleven ter discussie staan: bijzondere groepen van ambtenaren waren onvoldoende vertegenwoordigd, de overlegprocedure nam te veel tijd in beslag, de voorzitter nam geen onafhankelijke positie in omdat hij tevens voorzitter was van de regeringsdelegatie, de regering zou niet bereid zijn tot een reëel overleg, de regeringsdelegatie kreeg te weinig onderhandelingsruimte en de regering volgde niet alle adviezen van de commissie, ook niet wanneer er overeenstemming over was bereikt tussen de vakcentrales en de regeringsdelegatie. Het leek de Centrale Commissie daarom raadzaam om een bemiddelingsorgaan in te stellen, dat bij eventuele meningsverschillen tussen regering en centrale kon interveniëren. Naar aanleiding van deze kritiek gaf het kabinet in 1956 de commissie Bouman de opdracht om de overlevorm te bestuderen. De resultaten van dit onderzoek werden niet openbaar gemaakt en het onderzoek leidde dan ook niet tot oplossingen.

Tegelijkertijd hield ook de bijzondere rechtspositie van de rijksambtenaar de gemoederen bezig. In 1952 kreeg de commissie Kranenburg opdracht om uit te zoeken welke redenen er tot de bijzondere rechtspositie van ambtenaren hadden geleid, en of een bijzondere reglementering moest worden gehandhaafd. De uitkomsten konden ook implicaties hebben voor het centraal georganiseerd overleg. De commissie bracht in 1958 rapport uit. Zij sprak zich uit tegen een structurele wijziging. De rechtspositie van ambtenaren moest eenzijdig door de overheid worden vastgesteld. Het sluiten van een CAO was geen goed alternatief. Dit zou de continuïteit van de overheidsdienst kunnen verstoren, omdat in deze vorm ook het stakingsrecht voor ambtenaren zou gaan gelden. Bovendien paste een dergelijke onderhandelingsprocedure niet in het parlementaire budgetrecht. Gesteld dat de onderhandelingsresultaten de begroting overstegen, dan zou de minister steeds weer om een suppletore begroting moeten vragen. De bestaande structuur van het georganiseerd overleg werd dus gehandhaafd.

De onvrede aan de kant van de vakcentrales was nog steeds niet weggenomen. In 1960 werd met de Centrale Commissie afgesproken om de organisatie van het overleg opnieuw te bestuderen. De resultaten lieten ook nu weer lang op zich wachten. Volgens de minister was dit vooral een gevolg van de drukke werkzaamheden van de centrale commissie. Maar de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken dacht daar anders over. Volgens haar was het juist de minister die voor vertraging zorgde. Hij zou zich geen helder beeld hebben gevormd, van hoe het overleg zou moeten functioneren. Uiteindelijk kwam de CCGOA in 1965 met een eerste wijzigingsvoorstel. In september 1968 werd het ARAR gewijzigd (KB van 26 september 1968, Stb. 475). Het ging vooral om organisatorische wijzigingen. Zo werd de regeringsdelegatie afgeschaft. Voortaan voerde de minister van Binnenlandse Zaken of zijn staatssecretaris het overleg. Hierdoor ontstond een kortere overleglijn. De adviestaak van de voormalige regeringsdelegatie kwam in handen van de Adviescommissie Arbeidsvoorwaarden Overheidspersoneel, die op 16 oktober 1968 werd geïnstalleerd. Deze commissie had een brede samenstelling. Zij bestond uit afgevaardigden van het rijk, de provincie en gemeente, zodat alle overheidsgeledingen vertegenwoordigd waren. Ten aanzien van de inhoud van het overleg en de bevoegdheden van de CCGOA veranderde er weinig.

### **3.1.4 Nieuwe eisen**

Aan het einde van de jaren zeventig kwam het centraal overlegstelsel opnieuw onder druk te staan. Ditmaal waren het de aangekondigde kortingen op de ambtenarensalarissen, die de aanzet vormden voor de roep om veranderingen. Binnen het vigerende overlegstelsel was de onderhandelingsruimte nog steeds uiterst beperkt. Met het oog op de naderende salarisonderhandelingen werd dit als een grote beperking ervaren. Zeker wanneer men de overlegpositie vergeleek met die van de particuliere sector. De vakcentrales vroegen zich dan ook af of het overleg nog wel een wezenlijke inhoud had, wanneer alle lijnen van te voren door de regering al waren uitgezet. Wat zij wilden was een gelijkwaardige onderhandelingspositie tegenover de overheidswerkgever.

Op voorspraak van de vakcentrales werd in 1980 de werkgroep Aard, structuur en inhoud van het overleg (ASIO) ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de centrales en van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Defensie en Onderwijs en Wetenschappen. De werkgroep bracht in oktober van dat jaar verslag uit. Zij ging ervan uit dat er in het centraal overleg overeenstemming over de hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden moest zijn bereikt, alvorens er tot regelgeving kon worden overgegaan. De commissie drong ook aan op de instelling van een bemiddelingsorgaan voor zaken waarover geen overeenstemming kon worden bereikt.

Gezien de demissionaire status van het kabinet duurde het tot januari 1982, voordat er een akkoord werd gegeven aan het voorstel van de ASIO. Dit betekende niet dat er niets met het voorstel was gedaan. In oktober 1981 kreeg de werkgroep Overlegstelsel de opdracht om de ideeën van de ASIO verder uit te werken. In deze werkgroep waren het rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen vertegenwoordigd. In haar eindrapport, dat in maart 1983 verscheen, bouwde de werkgroep voort op de bevindingen van de ASIO. Volgens de werkgroep was het noodzakelijk om meer gelijkwaardigheid tussen de overlegpartijen te bereiken. De werkgroep zag ook mogelijkheden voor het afsluiten van overeenkomsten over arbeidsvoorwaarden tussen de overheid en de vakcentrales. Hierdoor zou het overleg een geheel ander aanzien verkrijgen. De voorstellen van de werkgroep werden aan de ambtenarencentrales voorgelegd.

In januari 1984 presenteerde de Algemene Centrale voor Overheidspersoneel (ACOP) een eigen concept. Het verschilde weinig van dat van de werkgroep Overlegstelsel. Gezien het feit dat het onderzoek naar een nieuw overlegstelsel nu al vier jaar in beslag nam, leek het er op dat het ACOP-voorstel vooral bedoeld was om de regering tot handelen aan te sporen. Deze opzet slaagde. Nog geen twee weken later op 30 januari zette minister Rietkerk via een brief aan de CCGOA<sup>13</sup> zijn eigen standpunten over een nieuw overlegstelsel uiteen. Zijn opzet was grotendeels gebaseerd op de rapportage van de werkgroep Overlegstelsel. De belangrijkste uitgangspunten waren:

- overleg op grond van een meer gelijkwaardige positie van de partijen, hetgeen er op neerkomt dat de positie van de vertegenwoordigers van de vakcentrales zal moeten worden verstevigd;
- over de hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid moet op centraal niveau worden onderhandeld, hetgeen betekent dat alle overheidswerkgevers invloed moeten hebben op de voorstellen die aan de vertegenwoordigers van het overheidspersoneel worden gedaan.

Volgens de minister moesten de onderhandelingen bij voorkeur uitmonden in een privaatrechterlijke overeenkomst tussen de onderhandelingspartijen. Op zich zou dit een grote stap in de richting van een gelijkwaardige status voor beide onderhandelingspartijen kunnen zijn. Maar minister Rietkerk maakte ook een voorbehoud. Hij vond ook dat een eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden in uitzonderingsgevallen mogelijk moest blijven. Ook wees hij op het feit dat het parlement, met name bij de algemene en financiële beschouwingen, de uitkomsten van het overleg kon beïnvloeden.

Uit de brief van Rietkerk bleek ook dat de regering plannen had om de reikwijdte van het overleg te veranderen. Zo stelde zij de vraag of de onderhandelingen nog wel uitsluitend op centraal niveau moesten worden gevoerd of eveneens op sectoraal of decentraal niveau. Eventueel kon het onderhandelingsstelsel gefaseerd worden ingevoerd: eerst op centraal niveau en vervolgens op decentraal en sectoraal niveau voor onderwerpen die nadere uitwerking vereisten. Na 1 à 1½ jaar kon men dan besluiten om het onderhandelingsstelsel op alle niveaus in te voeren. Men gaf kennelijk de voorkeur aan een meer flexibel overlegstelsel.

De minister wilde dat najaar nog een ontwerpregeling aan de Tweede Kamer voorleggen. Zover kwam het niet. De onderhandelingen verliepen uiterst stroef als gevolg van de salarisbezuinigingen. Voor de Kamer was de trage voortgang reden om de minister opnieuw ter verantwoording te roepen.

### **3.1.5 Een nieuw overlegstelsel**

Aan het einde van 1987 presenteerde minister Van Dijk de 'Schets van een herzien overlegstelsel.' De herziening moest leiden tot een gelijkwaardiger overleg. In de eerste plaats kregen de centrales een vorm van instemmingsrecht, hetgeen inhield dat er over alle wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden overeenstemming moest worden bereikt tussen de minister en (een meerderheid van) de centrales. Ook beleidsvoornemens met personele of werkgelegenheidsgevolgen moesten met de centrales worden besproken, al hoefde hierover geen overeenstemming te worden bereikt.

Een tweede belangrijk punt van het nieuwe stelsel was de keuze van de onderhandelings thema's. Nog slechts een beperkt aantal onderwerpen moest op centraal niveau worden behandeld. Dit gold voor zaken als het primaire inkomen, pensioenaanspraken en uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid (ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom). Over alle andere arbeidsvoorwaarden werd in beginsel op decentraal niveau onderhandeld, ofwel in de sectorraden voor bijzondere groepen, zoals de politie, het onderwijs en defensie en op het niveau van de lagere overheden. De uitkomsten van de centrale onderhandelingen waren bindend voor alle overheidswerkgevers, inclusief de lagere overheden.

De overlegprocedure was als volgt ingedeeld. In het voorjaar vond het vooroverleg plaats met de centrales en de vertegenwoordigers van de lagere overheden. Hierin werden de gewenste wijzigingen van de arbeidsvoorwaarden voor het komende begrotingsjaar uiteengezet. Vervolgens bepaalde het kabinet, tijdens de voorbereidingen van de miljoenennota, de beschikbare financiële ruimte. Daarbij hield het terdege rekening met de ontwikkelingen in de marktsector, de budgettaire ruimte en de gewenste verbeteringen in de arbeidsvoorwaarden van de collectieve sector. Op de derde dinsdag in september stuurde de minister van BiZa een brief aan de centrales van overheidspersoneel met een pakket van wijzigingsvoorstellen, dat op de begroting was afgepast. Daarin gaf de minister aan welke thema's er waren bestemd voor het centrale overleg en welke voor het decentrale overleg. Bij alle thema's stonden de kosten vermeld. Over het totale pakket werd vooraf overlegd met de overheidswerkgevers.

In overleg met de centrales werd besloten om voor het onderhandelingsjaar 1989 en mogelijk ook voor 1990 een proef te nemen met het nieuwe overlegstelsel. Voor die proefneming werd een protocol opgesteld, dat in juli 1988 door drie van de vier centrales werd ondertekend. In eerste instantie weigerde de ACOP, de grootste ambtenarenvakbond, om het protocol te ondertekenen, omdat de regering niet bereid was om ook de beloningsdifferentiatie onder het protocol te laten vallen. In september sloot de centrale zich toch bij de proefneming aan.

De proefneming kon in het voorjaar van 1989 nog niet worden geëvalueerd, omdat de onderhandelingen op decentraal niveau nog niet waren afgerond. Minister Van Dijk besloot daarom om de proefneming te verlengen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg van 1990. Nu lag de Centrale van Middelbare en Hogere functionarissen Overheid Bedrijven en Instellingen (CMHF) dwars. Volgens deze centrale moest het mogelijk zijn om minderheidsstandpunten voor te leggen aan de Advies- en arbitragecommissie. Dit was in afwijking van het standpunt van de regering en de overige centrales. Ook de CMHF ging tenslotte overstag.

In juni 1989 vond een eerste evaluatie plaats. Op enkele punten na - waaronder het meerderheidsvereiste en de te geringe invloed die de centrales en enkele werkgevers konden uitoefenen op de financiële ruimte voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling - was men tevreden over het nieuwe overlegstelsel.

### **3.1.6 Het overlegstelsel van de jaren negentig - sectoroverleg**

De eerste aanzet tot decentralisatie van het ambtenarenoverleg was geslaagd en daarmee lag de weg open voor verdere stappen. Al in het voorjaar van 1990 zette minister Dales op het jaarcongres van het College voor Arbeidszaken haar gedachten over die verdere decentralisatie uiteen. Zij zei te willen streven naar normalisering, wat neerkwam op gelijkschakeling met de particuliere sector. Op 12 oktober 1990 liet de minister de Centrale Commissie weten dat zij aanstuurde op een grotere gelijkwaardigheid tussen werkgevers en centrales. Bovendien vond zij dat de sectorale overheidswerkgevers een grotere invloed moesten kunnen uitoefenen op het arbeidsvoorwaardenbeleid, hetgeen inhield dat tegelijkertijd hun verantwoording toenam. Die verantwoording was met name budgettair. Volgens de nieuwe opzet moest het uiteindelijk beslag op de financiële middelen een resultante zijn van het onderhandelingsresultaat. Aan iedere sectorwerkgever zou in zo'n geval een totaal geïntegreerd budget voor het arbeidsvoorwaarden- en voorzieningenniveau ter beschikking worden gesteld.

De plannen werden in 1991 uitgewerkt. Op 1 april 1993 ging het nieuwe overlegstelsel van start. Voortaan werden de onderhandelingen over het salaris, de arbeidsduur en de aanvullende aanspraken bij ziekte en werkloosheid niet meer in het centraal georganiseerd overleg gevoerd, maar in acht sectoren: Rijk, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, Politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen. Het sectorale overlegstelsel was een feit.

De nieuwe overlegstructuur werd in het Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993 vastgelegd. In het nieuwe overlegmodel was het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd naar de acht sectoren. Voor de sector rijk werd in het protocol opgenomen dat het sectoroverleg rijk afzonderlijk gevoerd zou worden met de CCGOA. De regels van de centraal georganiseerd overleg werden daarbij ook van toepassing verklaard op het sectoroverleg. Het lag in de bedoeling dat de CCGOA geleidelijk getransformeerd werd tot Sectorcommissie overleg rijkspersoneel (SOR) en omdat de taken en bevoegdheden overeenstemden bestond er geen noodzaak om de regelgeving aan te passen. Maar in de praktijk bleek deze stap minder eenvoudig dan verwacht. Want al snel constateerde men dat de minister van Binnenlandse Zaken niet alleen als werkgever met de centrales van overheidspersoneel onderhandelde, maar ook als medewetgever voerde hij overleg over kwesties die in algemene zin en dus sectoroverstijgend als wetgever geregeld werden voor het overheidspersoneel. Deze overlegtaak zou komen te vervallen, indien volstaan zou worden met een transformatie van de CCGOA tot de SOR. Om die reden werd voorgesteld om deze overlegtaak over te hevelen van de CCGOA naar de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). In de ROP waren de acht sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel vertegenwoordigd. De taken van deze raad bestonden uit het geven van centrale aanbevelingen aan de sectoren en uit het gevraagd of ongevraagd adviseren van de regering over aangelegenheden die het overheidspersoneel betreffen. De ROP werd op 13 februari 1993 ingesteld. Overigens zouden de sectoreigen thema's behandeld worden door de Sectorcommissie. Tegelijkertijd ging het kabinet akkoord met de oprichting van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), een informeel platform waarin de overheidswerkgevers de arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren op elkaar afstemden. Het VSO werd in eerste instantie voorgezeten door de minister van Binnenlandse Zaken.

Geleidelijk aan droeg men steeds meer onderhandelings thema's over aan de sectorwerkgevers. De taken van het centraal overleg werden steeds verder afgekalfd. In 1995 werd er in het centraal overleg nog slechts onderhandeld over de pensioenen en de v.u.t.-regeling. Met de privatisering van het ABP en het v.u.t.-fonds op 1 januari 1996, vielen ook deze laatste 'centrale' onderhandelings thema's weg. Voortaan stonden deze onderwerpen op de agenda van de sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel in de Raad voor het Overheidspersoneel. Daardoor was feitelijk de grondslag voor het centraal overleg verdwenen. Op 18 september kwam minister Dijkstal met de centrales voor overheidspersoneel overeen om het Sectoroverleg rijkspersoneel te formaliseren. Dit gebeurde met ingang van 1 januari 1997. Op die datum werd ook de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken opgeheven en vervangen door de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel. De "centrale" overlegtaak lag vanaf dat moment bij de Raad voor het Overheidspersoneel. De formalisering van het overleg vond plaats door middel van het "Besluit van 13 januari 1997, houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneel, alsmede wijziging van het ARAR in verband met de formalisering van het Sectoroverleg rijkspersoneel".

Het secretariaat van de ROP werd ondergebracht bij het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, dat een belangrijke ondersteunende rol speelde bij het arbeidsvoorwaardenoverleg.

## 3.2 Handelingen

### 3.2.1 Salariscommissie Ad-Hoc

(50.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het - in overleg met de Salariscommissie ad-hoc en de centrales voor overheidspersoneel ontwikkelen van een nieuw overlegstelsel voor het georganiseerd overleg inzake de rechtspositie voor overheidspersoneel  
Periode 1945 - 1953  
Bron Begrotingen 1945 t/m 1953

(51.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het instellen en opheffen van de Salariscommissie ad-hoc  
Periode 1945 - 1951  
Product Beschikking van 13 oktober 1945, No.5336/R, Stcrt. 1945/91  
Beschikking van 20 november 1951, No. U 7131(S) RRPa I, Stcrt. 1951/229

(52.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het benoemen en schorsen van de voorzitter, secretaris en leden van de Salariscommissie ad-hoc  
Periode 1945 - 1951  
Grondslag Beschikking van 13 oktober 1945, No.5336/R Stcrt. 1945/91

(53.)  
Actor Salariscommissie ad-hoc  
Handeling Het adviseren van de minister omtrent arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel  
Periode 1945 - 1951  
Grondslag Beschikking van 13 oktober 1945, No.5336/R, Stcrt. 1945/91  
Opmerking In eerste instantie zou de opdracht beperkt blijven tot advisering over de algehele herziening van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

### 3.2.2 Centraal georganiseerd overleg - organisatie

De regels zoals gesteld aan het functioneren van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken waren in de periode 1945-1951 voor het grootste deel ook van toepassing op de Salariscommissie ad-hoc.

(54.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van beleid betreffende het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken  
Periode 1945 - 1997  
Bron Begrotingen  
Opmerking In de periode 1945-1951 was de Salariscommissie ad-hoc belast met het arbeidsvoorwaardenoverleg. In 1951 werd de CCGOA hersteld

- (55.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van wet- en regelgeving betreffende het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken  
 Periode 1945 - 1997  
 Opmerking Voor de voorbereiding van wijzigingen van de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit wordt verwezen naar het institutioneel onderzoek *Overheidspersoneel*, deelbeleidsterrein *Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel*, PIVOT-rapport nr. 73, § 1.2
- (56.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen en opheffen van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Periode 1951 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 105  
 Product Beschikking van 20 november 1951, Stcrt. 1951/229  
 Opmerking De CCGOA is in eerste instantie ingesteld door de minister van Justitie. Vanaf 1933 is deze taak overgebracht naar Binnenlandse Zaken. Na de Tweede Wereldoorlog werd het arbeidsvoorwaardenoverleg van 1945 tot 1951 waargenomen door de Salariscommissie ad-hoc.
- (57.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden, vaststellen en wijzigen van het vergaderreglement van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, alsmede het stellen van regels ten aanzien van de vergaderfaciliteiten  
 Periode 1945 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 110  
 Opmerking De bepalingen betreffen onder meer:
  - de voorzitter bepaalt de tijd en plaats van de vergaderingen en is verplicht de vergadering bijeen te roepen indien twee aangewezen leden van de deelnemende organisaties het verlangen tot vergaderen te kennen geven;
  - de stemverhoudingen / reglementen;
  - de openbaarheid van verslagen.
- (58.)  
 Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Handeling Het in overleg met de door de minister aangewezen ambtenaren opstellen van een reglement van orde  
 Periode 1945 - 1968  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 111.1, gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 112.1



- (59.)  
 Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Handeling Het opstellen van vergaderverslagen  
 Periode 1945 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 111.2, gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 112.2 en .3 en bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 112  
 Opmerking De verslagen betreffen alleen de informatie welke voor openbaarmaking geschikt is. In principe is het verhandelde in de commissie geheim, behoudens de besprekingen, waarin de in artikel 105 van de wet bedoelde ambtenaren met de minister en de door de organisaties aangewezen leden in overleg treden.
- (60.)  
 Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Handeling Het met toestemming van de voorzitter (kunnen) uitnodigen van externe deskundigen  
 Periode 1945 - 1997
- (61.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aanwijzen en benoemen van een voorzitter en een vice-voorzitter voor de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Periode 1945 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 106.2  
 Opmerking Vanaf 1968 is de minister van Binnenlandse Zaken voorzitter van het overleg. Hij kan echter een ambtenaar als plaatsvervangend voorzitter van het overleg aanwijzen.
- (62.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aanwijzen en benoemen van een secretaris en adjunct-secretaris voor de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Periode 1945 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 112, gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 106b en bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 107.3
- (63.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden van een K.B. voor de toelating en schorsing van vakcentrales tot de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Periode 1945 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 107, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 105, 106 en 107a  
 Opmerking Tot de voorwaarden voor toelating hoorden onder meer:  
 - het jaarlijks doen inzien van de statuten en eventuele wijzigingen;  
 - een jaarlijkse opgave van de aangesloten verenigingen  
 - een jaarlijkse opgave van de ledentallen

- (64.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aanwijzen van ambtenaren die namens de minister deelnemen aan centraal georganiseerd overleg, de zogeheten Regeringsdelegatie  
 Periode 1945 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 105.2, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 105.1 en 107.1 en .2  
 Koninklijk besluit van 18 december 1946, Stb. 1946/G367, art. 6  
 Opmerking Vanaf 1946 wordt het overleg gevoerd door een afdeling van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden en vanaf 1951 door de Regeringsdelegatie, die eveneens onderdeel uitmaakt van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden.
- (65.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het geven van aanwijzingen en opdrachten aan de Regeringsdelegatie voor de bespreking in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Periode 1954 - 1968  
 Grondslag ARAR ,12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 108c
- (66.)  
 Actor Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden  
 Handeling Het voorbereiden en voeren van de besprekingen in het centraal georganiseerd overleg  
 Periode 1946 - 1955  
 Grondslag Koninklijk besluit van 18 december 1946, Stb. 1946/G367
- (67.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aanwijzen een ambtenaar die namens de minister belast is met de leiding van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Periode 1968 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 106.2, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 107.1  
 Opmerking De minister van Binnenlandse Zaken heeft zelf de leiding bij het overleg maar kan dit, indien de aard van de te bespreken aangelegenheden dit toelaten, opdragen aan een ambtenaar.
- (68.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het (kunnen) uitsluiten van leden of plaatsvervangende leden van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken van deelname aan het overleg  
 Periode 1954 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 107.3, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 106.3  
 Opmerking Wanneer deelname aan het overleg strijdig was met het dienstbelang kon de minister tot uitsluiting beslissen. Uitsluiting geschiedt niet dan nadat het bestuur van de daarbij betrokken zijnde centrale van verenigingen van ambtenaren over het voornemen daartoe is gehoord, en het advies van de overige leden van de commissie daarover is ingewonnen. Tot 1968 werd in plaats van uitsluiten de term “wraken” gebruikt.

(69.)

Actor Adviescommissie Arbeidsvoorwaarden Overheidspersoneel  
Handeling Het adviseren van de minister over arbeidsvoorwaarden als voorbereiding voor het centraal georganiseerd overleg  
Periode 1968 -  
Bron Begroting 1968 e.v.

### 3.2.3 Centraal georganiseerd overleg - taken

(70.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het in overleg met de Commissie voor Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken voorbereiden en vaststellen van aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, welke in het georganiseerd overleg aan bod moeten komen  
Periode 1945 - 1997  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art 105.2, 108 en 111.2, gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 108 en 112, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 105.1, 108 en 112  
Opmerking Het betreft hier o.m. voorstellen tot wijziging van:  
- de Pensioenwet 1922 en de Algemene burgerlijke pensioenwet ;  
- de Ambtenarenwet 1929;  
- het Algemeen Rijksambtenarenreglement;  
- het Arbeidsovereenkomstenbesluit;  
- het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1948 en 1984;  
- het Besluit tot regeling van de toekenning van wachtgeld aan burgerlijke rijksambtenaren 1922 en het Rijkswachtgeldbesluit 1959;  
- Uitkeringsregelingen;  
- Reisbesluiten;  
- het Verplaatsingskostenbesluit.  
Verder betreft het algemene sociale aangelegenheden, onder meer:  
- de invoering en het gebruik in de burgerlijke Rijksdienst van systemen van functiebeschrijving, werkclassificatie en personeelsbeoordeling;  
- de grondslagen van de rangsbevordering binnen de vastgestelde formaties;  
- de vakopleiding en de ambtelijke vorming van het burgerlijk Rijkspersoneel;  
- de medische en sociale zorg voor het burgerlijk Rijkspersoneel.  
Feitelijk gaat het hier om het vaststellen van de vergaderagenda.

(71.)

Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
Handeling Het opstellen en vaststellen van adviezen bestemd voor de minister van Binnenlandse Zaken  
Periode 1945 - 1997  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb 1931/248, gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 109, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 110a  
Opmerking Wanneer er tussen beide delegaties geen overeenstemming kan worden bereikt dient het advies van beide standpunten met uitleg voorzien te zijn.

(72.)  
 Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Handeling Het instellen van vaste afdelingen/werkgroepen welke belast worden met de voorbereiding van specifieke onderwerpen  
 Periode 1954 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 108d, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 110  
 Opmerking Tot de onderwerpen behoren onder meer:  
 - aangelegenheden betreffende de algemene financiële rechtstoestand;  
 - aangelegenheden betreffende pensioenen en wachtgelden;  
 - aangelegenheden betreffende de overige algemene rechtstoestand;  
 - aangelegenheden betreffende opleidingen;  
 - medische en sociale zorg.

(73.)  
 Actor a. Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 b. Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen van (sub)commissies ter voorbereiding van voorstellen, waarvoor in de Centrale Commissie geen afdeling bestaat  
 Periode a. 1954 - 1968  
 b. 1968 - 1997  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 108e, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 110 lid 3

(74.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken mededelen van regeringsbeslissingen omtrent de in de commissie behandelde aangelegenheden  
 Periode 1945 - 1968  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb 1931/248, art. 109, gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1954, Stb. 1954/406, art. 109a, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 111  
 Opmerking In 1968 werd de bepaling omtrent mededeling van het regeringsstandpunt beperkt tot de gevallen waarin het regeringsbeleid afweek van het standpunt van de meerderheid van de commissie.

### 3.2.4 Herziening overlegstelsel

(75.)  
 Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
 Handeling Het opzetten en verrichten van onderzoek naar een nieuw overlegstelsel  
 Periode 1951 - 1997  
 Bron Begrotingen

(76.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het instellen van commissies en werkgroepen inzake het onderzoek naar de opzet van een nieuw overlegstelsel
Periode	1945 -
Grondslag	Begrotingen
Opmerking	Het betreft hier: - Commissie Neher 1945 - Commissie Bouman 1956 - Werkgroep Aard, structuur en inhoud van het overlegstelsel (ASIO) 1980-1983 - Werkgroep Overlegstelsel 1981-1983

### 3.2.5 Sectoroverleg - algemeen

(77.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van beleid inzake het gedecentraliseerd of sectoroverleg
Periode	1980 -
Grondslag	Begrotingen

(78.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van wet- en regelgeving betreffende het sectoroverleg
Periode	1980 -
Grondslag	Ambtenarenwet, 12 december 1929, Stb. 1929/530, art. 125.1
Product	onder meer: - Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Stb. 1997/31

### 3.2.6 Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP)

(79.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het stellen van procedurele regels voor het overleg in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
Periode	1993 -
Grondslag	Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 2-3

(80.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voeren van overleg met de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
Periode	1993 -
Grondslag	Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 1
Opmerking	Tot deze handeling wordt ook gerekend het overleg met door de ROP ingestelde kamers of commissies, bijvoorbeeld de Pensioenkamer en de WOR-kamer.

### 3.2.7 Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)

(81.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Minister van Defensie en Minister van Justitie
Handeling	Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met andere sectorwerkgevers ten behoeve van afstemming en collectieve belangenbehartiging
Periode	1992 -
Product	Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1
Opmerking	In deze overeenkomst is het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) ingesteld. Naast de genoemde ministers waren in 1992 het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen partij bij deze overeenkomst. De mogelijkheid bestaat voor andere sectorwerkgevers om zich aan te sluiten bij de overeenkomst en het VSO.

(82.)	
Actor	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
Handeling	Het voeren van overleg ten behoeve van <ul style="list-style-type: none"> <li>- de afstemming op hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren;</li> <li>- de voorbereiding van de (gezamenlijke) inbreng van de sectorwerkgevers in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, bij het kabinet of (tot 1997) in de CCGOA;</li> <li>- het bereiken van een gezamenlijke uitgangspunt voor de onderhandelingen die de Minister van BZK voert met de CCGOA (tot 1997)</li> </ul>
Periode	1993 -
Grondslag	Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1, art. 2
Product	verslagen, besluitenlijsten
Opmerking	Hieronder valt het overleg van zowel het bestuurlijk VSO als het ambtelijk VSO en de verschillende werkgroepen en (voorbereidende) commissies.

(83.)	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het beslissen over standpunten die bij de onderhandelingen in de CCGOA ingebracht moeten worden en waarover binnen het VSO geen overeenstemming wordt bereikt
Periode	1993 - 1997
Grondslag	Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1, art. 6.3

- (84.)  
 Actor Verbond Sectorwerkgevers Overheid  
 Handeling Het inbrengen van het standpunt van de gezamenlijke sectorwerkgevers in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1, art. 2 onder b  
 Opmerking De voorbereiding van het standpunt vindt plaats in het bestuurlijk en ambtelijk overleg, zie handeling 82
- (85.)  
 Actor Verbond Sectorwerkgevers Overheid  
 Handeling Het inbrengen van het standpunt van de gezamenlijke sectorwerkgevers bij het kabinet ten behoeve van kabinetsbeslissingen over de omvang van de sectorale arbeid  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1, art. 2 onder c  
 Opmerking De voorbereiding van het standpunt vindt plaats in het bestuurlijk en ambtelijk overleg, zie handeling 82
- (86.)  
 Actor Verbond Sectorwerkgevers Overheid  
 Handeling Het opstellen van vergelijkende overzichten van arbeidsvoorwaarden, inkomen, werkgelegenheid en arbeidsmarkt bij de verschillende sectoren van de overheid  
 Periode 1993 -  
 Bron Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1, art. 2 onder d  
 Product Overzicht sectorovereenkomsten (onderdeel van het jaarverslag)
- (87.)  
 Actor Verbond Sectorwerkgevers Overheid  
 Handeling Het evalueren van het functioneren van het VSO  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Werkgeversovereenkomst decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg van 10 december 1992, VSO 92/1, art. 5  
 Product (evaluatie)rapport
- (88.)  
 Actor Verbond Sectorwerkgevers Overheid  
 Handeling Het opstellen van een jaarverslag  
 Periode 1993 -  
 Bron interview A.B. van der Scheer

### 3.2.8 Sectorcommissie overleg rijksperoneel

- (89.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen en opheffen van de Sectorcommissie overleg rijksperoneel  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol Sectoralisatie van het overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 105

- (90.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het vaststellen van de onderwerpen welke door de Sectorcommissie overleg  
 rijkspersoneel in behandeling mogen worden genomen  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol Sectoralisatie van het overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997,  
 Stb. 1997/31, art. 105 en art. 108.2  
 Opmerking Het betreft hier de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van  
 de ambtenaren met inbegrip van de algemene onderwerpen welke door de vakcentrales  
 worden aangedragen.
- (91.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden van een K.B. voor de toelating en schorsing van vakcentrales tot de  
 Sectorcommissie overleg rijkspersoneel  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997,  
 Stb. 1997/31, art. 105.2, 106.2 en 107a
- (92.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het (kunnen) uitsluiten / schorsen van leden of plaatsvervangende leden van deelname  
 aan het sectoroverleg  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997,  
 Stb. 1997/31, art. 106.3  
 Opmerking De minister kan tot uitsluiting besluiten wanneer de deelname aan het overleg strijdig  
 wordt geacht met het dienstbelang. Uitsluiting vindt niet eerder plaats dan nadat de  
 desbetreffende vakcentrale en de overige leden van de Sectorcommissie zijn gehoord.
- (93.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aanwijzen van een voorzitter, ambtelijke leden en een secretaris van de  
 Sectorcommissie overleg rijkspersoneel  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997,  
 Stb. 1997/31, art. 107.1 en 3  
 Opmerking In principe zit de minister zelf het overleg voor. Hij kan echter de leiding overdragen  
 aan de directeur-generaal Management en Personeelsbeleid van het ministerie van  
 Binnenlandse Zaken.



- (94.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het aanwijzen van functionarissen welke de minister bij het overleg in de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel terzijde staan  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 107.2 en 110.1  
 Opmerking Wanneer het wenselijk is om over bepaalde aangelegenheden voorbereidende besprekingen te voeren of in het overleg genomen besluiten uit te werken kan de minister daartoe functionarissen aanwijzen die samen met vertegenwoordigers van de Sectorcommissie aan het werk gaan.
- (95.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het vaststellen van vergaderdata voor de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 108b
- (96.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het ter beschikking stellen van vergaderfaciliteiten voor de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 109
- (97.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het stellen van regels ten aanzien van de werkwijze van de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol Sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 110a t/m 110f
- (98.)  
 Actor Sectorcommissie overleg rijkspersoneel  
 Handeling Het vaststellen van standpunten over de in het overleg besproken aangelegenheden  
 Periode 1993 -  
 Grondslag Protocol Sectoralisatie overleg, 1993  
 ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997, Stb. 1997/31, art. 110l  
 Opmerking Het standpunt wordt schriftelijk aan de minister medegedeeld.
- (99.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het beslissen op voorstellen inzake de regeling of wijziging van rechten of verplichtingen van ambtenaren, waarover hij niet met een meerderheid van de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel overeenstemming heeft kunnen bereiken (omdat daar de stemmen staken)  
 Periode 1993 -

Grondslag Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993  
ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997,  
Stb. 1997/31, art. 105.3

(100.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken

Handeling Het berichten van de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel over besluiten waarbij  
afgeweken is van het advies van de sectorcommissie

Periode 1993 -

Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 januari 1997,  
Stb. 1997/31, art. 111

## **4 Bijzondere Commissie**

### **4.1 Inleiding**

Naast de centrale commissie georganiseerd overleg is er de bijzondere commissie, ook wel bijzondere commissie voor georganiseerd overleg genoemd. De bijzondere commissie kan worden ingesteld voor ambtenaren werkzaam bij één of meer diensten, bedrijven of instellingen, met voor deze ambtenaren geldende bijzondere dienstvoorwaarden. Vaak gaat het om speciale (afwijkende) dienstvoorwaarden, bijvoorbeeld in het gevangeniswezen, het loodswezen etc.. De minister moet oordelen of het aantal ambtenaren voldoende is om de oprichting van een bijzondere commissie te wettigen. De bijzondere commissie houdt zich bezig met onderwerpen die buiten het centraal georganiseerd overleg vallen en specifiek betrekking hebben op het personeel van het desbetreffende ministerie. In afzonderlijke gevallen, wanneer de bijzondere dienstvoorwaarden van groepen ambtenaren dermate afwijken, kunnen er nog andere bijzondere commissies door de minister worden ingesteld. Zo kunnen er binnen één dienst, bedrijf of instelling meerdere bijzondere commissies actief zijn. In het jargon wordt dan wel gesproken van bijzondere bijzondere commissies.

In de oorspronkelijke opzet adviseerde de bijzondere commissie zowel de minister als (de voorzitter van) de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken. De onderwerpen waarover advies moest worden gegeven werden haar voorgelegd. In de praktijk waren de adviezen aan de Centrale Commissie ruimer dan die naar de minister. Bij de wetswijziging van 1956 werd de advisering van de minister afgeschaft. Voortaan dat moment bracht de commissie advies uit aan de voorzitter van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg. Deze laatste speelde ook de beslissende rol in de keuze van de te behandelen onderwerpen. Indien er twijfel bestond over de plaats van de te behandelen onderwerpen, besliste de voorzitter van de centrale commissie, doch niet eerder dan nadat hij de kwestie eerst binnen zijn eigen overlegorgaan besproken had.

De instelling van bijzondere commissies verliep niet overal even vlekkeloos. In 1951 moest de minister van Binnenlandse Zaken toegeven, dat op veel plaatsen binnen de rijksdienst bijzondere commissies ontbraken. In 1957 eisten een aantal kamerleden van de minister een overzicht van alle ingestelde bijzondere (en ook dienst-) commissies. Teneinde de instelling te stimuleren liet de minister op 10 mei 1957 een circulaire uitgaan waarin naast een toelichting op de wetgeving ook richtlijnen omtrent de instellingsprocedure werden gegeven. Vervolgens werd bij circulaire van 27 juli 1957 een enquête ingesteld, waarin gevraagd werd welke werkingsfeer de bijzondere commissie volgens art. 113 van het ARAR diende te hebben. Reeds in 1959 presenteerde de minister een uitgebreide lijst van bijzondere commissies.

De samenstelling van de bijzondere commissie kwam in grote lijnen overeen met die van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken. De bijzondere commissie bestond uit een voorzitter, een ondervoorzitter, een regeringsdelegatie bestaande uit ambtenaren voorgedragen door de minister en een vertegenwoordiging van de tot de Centrale Commissie toegelaten ambtenarencentrales. Bij wijziging van het ARAR in 1956 werd bepaald dat het hoofd van de desbetreffende dienst, bedrijf of instelling als voorzitter optrad. In de wetswijziging van 1968 werd de secretaris-generaal aangewezen als voorzitter voor de bijzondere commissie van het ministerie. De minister kon hier om bijzondere redenen een uitzondering op maken door een ander aan te wijzen. De voorzitter van een bijzondere bijzondere commissie kwam in ieder geval uit de regeringsdelegatie. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement bood tot 1956 ook de mogelijkheid van vooroverleg met de minister of een door deze aangewezen autoriteit. De commissie kon voordat zij een advies uitbracht de voorzitter uitnodigen om met de minister in bespreking te treden.

Over bepaalde onderwerpen kon vooroverleg met de minister plaatsvinden. De minister kon daartoe de leden uitnodigen.

## 4.2 Handelingen

(101.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van beleid betreffende het functioneren van de bijzondere commissie  
Periode 1945 -  
Grondslag Begrotingen

(102.)

Actor Vakminister  
Handeling Het instellen van een bijzondere commissie  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 113

(103.)

Actor Bijzondere commissie  
Handeling Het op aanvraag of uit eigen beweging adviseren van de minister ten aanzien van onderwerpen, welke de bijzondere arbeids- en dienstvoorwaarden van de betrokken ambtenaren raken  
Periode 1945 - 1956  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931, 248, art. 114.1, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 119

(104.)

Actor Bijzondere commissie  
Handeling Het adviseren van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken over alle onderwerpen die deze de bijzondere commissie voorlegt  
Periode 1945 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 115, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 117 en 119; gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 118a

(105.)

Actor Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
Handeling Het beslissen in twijfelgevallen of de behandeling van aangelegenheden tot de bevoegdheid van de centrale commissie of tot die van de bijzondere commissies behoort  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 114.3

(106.)

Actor Vakminister  
Handeling Het aanwijzen van de voorzitter, de onder-voorzitter, de secretaris, de adjunct-secretaris, de leden en de plaatsvervangende leden van de bijzondere commissie  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248; art. 115.1, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 114a.2 en 114b, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 118a.1

- (107.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het aanwijzen van vertegenwoordigers in een bijzondere commissie  
 Periode 1956 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 114.1
- (108.)  
 Actor Bijzondere commissie  
 Handeling Het bij de behandeling van bepaalde aangelegenheden (kunnen) uitnodigen van andere personen.  
 Periode 1945 - 1956  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 115.3
- (109.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het (kunnen) wraken van leden van de bijzondere commissie voor georganiseerd overleg  
 Periode 1945 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 116.2, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 115.2
- (110.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het stellen van regels ten aanzien van de mogelijkheid tot directe besprekingen tussen de minister enerzijds en de leden of de voorzitter van de bijzondere commissie anderzijds.  
 Periode 1945 - 1956  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/ 248, art. 118.1 en 2  
 Opmerking Het betreft hier een vorm van vooroverleg voorafgaand aan de in te brengen onderwerpen of te vormen adviezen.
- (111.)  
 Actor Bijzondere commissie  
 Handeling Het stellen van regels ten aanzien van de werkwijze van de commissie  
 Periode 1945 - 1968  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 118, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 122  
 Product onder meer:  
 reglement van orde  
 Opmerking De regels betreffen o.a.:  
 - het reglement van orde;  
 - de wijze van advisering;  
 - de stemming ten aanzien van het behandelde in de vergadering;  
 - de verslaglegging.
- (112.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het voeren van overleg met de bijzondere commissie  
 Periode (1945) 1956 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, aart. 116 en 122, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 113 en 121

## 5 Geschillenregeling

### 5.1 Inleiding

Zoals bij ieder arbeidsvoorwaardenoverleg hebben zich ook bij het centraal overleg in ambtenarenzaken herhaaldelijk verschillen van mening voorgedaan. De oplossing van deze geschillen verliep anders dan in de particuliere sector. Het ambtenarenoverleg onderscheidde zich op een aantal punten van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de particuliere sector. Tot 1984 was er geen sprake van een echte onderhandelings situatie. De in de personeelsdelegatie aanwezige vakcentrales hadden slechts een adviserende rol. Bovendien ontbrak het hen aan een belangrijk pressiemiddel, namelijk het stakingswapen. Voor alle ambtenaren gold een strafrechtelijk stakingsverbod. Men zocht de oplossing dan ook meer in de hoek van de bemiddeling. De vakcentrales drongen al in de jaren vijftig aan op de instelling van een onafhankelijk bemiddelingsorgaan. In 1958 werd de instelling van een dergelijk orgaan voor het eerst in de Tweede Kamer besproken. Gedacht werd aan een onafhankelijk college van beroep. Dit college moest uitspraak doen bij onoverbrugbare meningsverschillen tussen de regering en de centrales voor overheids personeel. De regering wees de instelling van een dergelijk orgaan toen nog van de hand. Bindende uitspraken van een niet tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk college waren onacceptabel. Zelfs adviezen van een dergelijk orgaan waren moeilijk te verteren, want de regering zou zichzelf in een moeilijke, zometer ongeloofwaardige positie manoeuvreren, wanneer zij een dergelijk advies zou negeren. De centrales legden zich bij dit standpunt neer.

De behoefte aan onafhankelijke bemiddeling bleef voortbestaan, al liepen de ideeën over de vorm van die bemiddeling nogal uiteen. Enerzijds vond men dat de Tweede Kamer in gevallen van onoverbrugbare meningsverschillen een arbitersrol moest spelen. Anderzijds bleef men vasthouden aan de instelling van een apart bemiddelingsorgaan, omdat men van mening was dat de Tweede Kamer moeilijk invulling kon geven aan een advies- of arbitragefunctie. De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel hadden slechts ten dele een politiek karakter. De overheid had immers ook een eigen verantwoordelijkheid als werkgever. Er bestond dus een duidelijk onderscheid tussen de werkgeversrol en de politieke rol van de overheid en het zou tot ongewenste ondoorzichtigheid kunnen leiden wanneer de Tweede Kamer een advies- en arbitragefunctie kreeg. In de jaren zeventig won het idee van een onafhankelijk orgaan steeds meer terrein. Vooral ook omdat de verschillen in de overlegstructuur tussen de particuliere en collectieve sector steeds duidelijker naar voren kwamen. Het Europees Sociaal Handvest (ESH) gaf de discussie een nieuwe impuls. Artikel 6 lid 3 van het ESH schreef het bestaan van een geschillenregeling voor. In de troonrede van 1973 werd aangegeven dat de regering spoedig tot ratificatie van het ESH over wilde gaan, zonder voorbehoud voor ambtenaren. Daarmee verplichtte de regering zichzelf om aan een regeling te werken. In 1979 werd door minister Wiegel de 'Commissie van Advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve arbeidsgeschillen in openbare dienst' ingesteld. Deze commissie werd bekend onder de naam Toxopeus II, vernoemd naar de voorzitter. De commissie rapporteerde in oktober 1980. Het rapport bevatte een voorontwerp van wet voor een Geschillenoplossing overleg openbare dienst. Dit ontwerp ging uit van de bestaande structuur van het overleg, waarin de overheid uiteindelijk de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel eenzijdig vaststelde. Voordat de overheid tot eenzijdige vaststelling mocht overgaan, zou bij ontbreken van overeenstemming eerst de sluitstukprocedure gevolgd moeten worden, indien de wederpartij dat wenste.

In 1982 kreeg de Werkgroep geschillenregeling de opdracht om een regeling ter oplossing van geschillen nader uit te werken. Inmiddels nam de druk op de regering toe. De vakcentrales dienden een eigen ontwerp in en in april 1983 braken zij het overleg over deze kwestie af teneinde de druk op de regering op te voeren om de geschillenregeling bespreekbaar te maken. Deze actie had succes. In juni 1983 werden de ontwerpen geschillenregeling in het Centraal Georganiseerd Overleg besproken. Op 6 juli kwamen de partijen tot overeenstemming. Er kwam een geschillenregeling die naast advies ook de mogelijkheid van bindende arbitrage bood. Alle onderwerpen die in het overleg aan de orde kwamen en de rechtstoestand voor ambtenaren betroffen, met inbegrip van de algemene regels voor het personeelsbeleid, konden in de nieuwe regeling aan arbitrage worden onderworpen. Daarvoor moest een onafhankelijk adviesorgaan worden ingesteld. Dat orgaan zou bestaan uit twee leden benoemd op voordracht van de centrales en twee leden op voordracht van de minister. Op 17 oktober 1984 werd de Advies- en Arbitragecommissie geïnstalleerd.

In de praktijk wordt de Advies- en Arbitragecommissie voornamelijk gevraagd om te adviseren. Vrijwel nooit heeft de commissie gearbitreerd. De meeste adviezen van de commissie worden opgevolgd en leiden tot nieuw overleg, meestal met het resultaat dat overeenstemming wordt bereikt. Uit de adviezen blijkt dat de commissie van de overheid eist dat zij een reëel en open overleg voert met de centrales. Daarmee dwingt de commissie de overheid zich meer als werkgever te gedragen.<sup>14</sup>

## 5.2 Handelingen

(113.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren, evalueren en wijzigen van beleid ten aanzien van een geschillenregeling  
 Periode 1979 -  
 Grondslag Begrotingen

(114.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen van commissies en werkgroepen ter voorbereiding van een geschillenregeling  
 Periode 1979 -  
 Opmerking Commissies/werkgroepen zijn:  
 - Commissie van Advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve arbeidsgeschillen in openbare dienst, 1979  
 - Werkgroep geschillenregeling, 1982

(115.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het instellen van de Advies- en Arbitragecommissie  
 Periode 1984 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, tb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 22 mei 1984, Stb. 1984/317, art. 110g  
 Opmerking De commissie heeft tot taak te adviseren dan wel een bindende uitspraak te doen in de geschillen die haar ingevolge geschillen inzake aangelegenheden die worden besproken in de centrale commissie voor georganiseerd overleg.

- (116.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voordragen van een KB voor de benoeming van de voorzitter, de leden en plaatsvervangende leden van de Advies- en Arbitragecommissie  
 Periode 1984 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, tb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 22 mei 1984, Stb. 1984/317, art. 110g.2 en .3
- (117.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het in overeenstemming met de voorzitter van de CCGOA aanwijzen van een secretaris van de Advies- en Arbitragecommissie  
 Periode 1984 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, tb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 22 mei 1984, Stb. 1984/317, art. 110g.5
- (118.)  
 Actor Advies- en Arbitragecommissie  
 Handeling Het vaststellen van nadere regels omtrent de werkwijze van de commissie  
 Periode 1984 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, tb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 22 mei 1984, Stb. 1984/317, art. 110h.5
- (119.)  
 Actor Advies- en Arbitragecommissie  
 Handeling Het adviseren dan wel doen van bindende uitspraken in geschillen die haar worden voorgelegd  
 Periode 1984 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, tb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 22 mei 1984, Stb. 1984/317, art. 110g.1 en 110i



## **6 De rol van de centrale overheid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden bij de ambtenaren van de decentrale overheden (waterschappen, gemeenten, provincies)**

### 6.1 Inleiding

#### 6.1.1 Toezicht

Met de invoering van de Ambtenarenwet 1929 werd er geen onderscheid meer gemaakt tussen provinciale, gemeentelijke en rijksambtenaren. De overdracht van ambtenarensalarissen of -pensioenen aan eventuele schuldeisers van de ambtenaar, de inhouding, korting en beslaglegging op het salaris en het pensioen en een aantal bepalingen over de rechtspositie van de gehuwde ambtenares bleven centraal geregeld. Voor het overige droeg de Ambtenarenwet 1929, artikel 125, de regeling van de materiële rechtspositie op aan de verschillende overheden, te weten Rijk, Gemeenten, Provincie, Waterschappen etc.

Om de naleving van de wettelijk voorschriften te waarborgen en verschillen in rechtspositie tegen te gaan voorzagen de artikelen 126 en 134 lid 2 in een structuur van toezicht. Gedeputeerde Staten kreeg het toezicht op de gemeentebesturen, terwijl de Kroon het toezicht op de besturen van de waterschappen, veenschappen en veenpolders had. In 1933 ging het toezicht van de gemeenten over van de colleges van Gedeputeerde Staten naar de Kroon om zo meer eenheid in de rechtspositie van het gemeentepersoneel te bereiken als onder de oude regeling was bereikt. De Kroon droeg dit toezicht over aan de minister van Binnenlandse Zaken. De minister werd hierin bijgestaan door de colleges van Gedeputeerde Staten.

Sinds 1959 zijn de gemeentebesturen verplicht hun rechtspositieregelingen en eventuele wijzigingen daarin aan het college van Gedeputeerde Staten voor te leggen. Het college beoordeelde of de wijzigingen in overeenstemming waren met de richtlijnen. Was dit het geval dan werd eerst het betreffende gemeentebestuur hiervan op de hoogte gebracht en vervolgens werd de regeling met een bericht van geen bezwaar naar het ministerie gezonden. Was het college echter van mening dat een regeling of bepaling afweek van de bestaande richtlijnen, dan werd de regeling naar het ministerie gezonden met een gemotiveerd advies voor wel of geen bezwaar.

In de loop van de jaren zestig bleek dat de colleges van Gedeputeerde Staten de gemeentelijke regelingen verschillend beoordeelden. Dit kwam onder andere doordat de instructies van het ministerie van Binnenlandse Zaken zo geformuleerd waren dat op provinciaal niveau voldoende ruimte bestond voor het ontwikkelen en hanteren van eigen criteria.

Dit leidde ertoe dat in 1973, op initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken, de Contactgroep Toezicht werd opgericht. Naast de vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken hadden de toezichthoudende provinciale ambtenaren zitting in deze contactgroep. De Contactgroep probeerde het toezicht in de verschillende provincies op elkaar af te stemmen, zowel voor wat betreft de procedures als de daarbij gehanteerde criteria. De colleges hadden bezwaren tegen de onderlinge afstemming, zeker als die plaats moest vinden onder het toezien van de minister van Binnenlandse Zaken. Zij vonden dat onderlinge afstemming een bedreiging voor de autonomie van de lagere overheden vormden. Pas na herziening van de Ubink-normen (zie hieronder) ontstond er een eenheid in beleid.

## 6.1.2 Van toezicht naar coördinatie

Tot begin jaren zeventig bestond geen enkele vorm van gestructureerd overleg tussen de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten en waterschappen in hun hoedanigheid als werkgever. De afwezigheid van overleg werd in de jaren zestig steeds meer als een gemis ervaren.

De behoefte naar meer gestructureerd overleg werd voor wat betreft de minister van Binnenlandse Zaken vooral ingegeven door zijn streven naar gelijkschakeling van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Het was dan ook voornamelijk de minister van Binnenlandse Zaken die aandrong een gestructureerde vorm van overleg. Maar ook de lagere overheden hadden behoefte aan gestructureerd overleg, zij hoopten zo meer invloed te kunnen uitoefenen op het beleid met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden.

In 1973 werd het Bestuurlijke Beraad en het Ambtelijk Beraad in het leven geroepen. Het doel van deze twee informele overlegorganen was een beter gecoördineerd, samenhangend en ook breder gedragen overheidspersoneelsbeleid. Het secretariaat van beide overlegorganen lag bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (DGOP, Financiële Arbeidsvoorwaarden). Het Ambtelijk Beraad was te zien als een voorportaal van het Bestuurlijk Beraad. Het was de bedoeling dat het overleg met name in het Bestuurlijk Beraad zich in de praktijk zou ontwikkelen tot een soort voorportaal van het overleg in de CCGOA.

De minister van Binnenlandse Zaken legde op deze manier het accent van toezicht naar coördinatie.

## 6.1.3 Van coördinatie naar gelijkschakeling door wet- en regelgeving

In 1977 brachten de lagere overheden via het Centraal Orgaan en het Interprovinciaal Overleg bezwaren ten aanzien van het functioneren van het Ambtelijk en Bestuurlijk Beraad. De voornaamste bezwaren waren:

- de beleidsvoornemens van het ministerie van Binnenlandse Zaken werden niet steeds en niet in volledige omvang in het Beraad aan de orde gesteld voordat ze in het (CGOA) werden besproken met de bonden van overheidspersoneel;
- soms was van gedachtwisseling nauwelijks sprake maar veeleer van een aanhoren van de beleidsvoornemens van de minister;
- de voorbereiding van de bijeenkomsten was beslist niet optimaal, vaak was er geen tijd om de achterban te raadplegen.

Ondertussen was bij de rijksoverheid de tendens om de materiële rechtspositie van al het overheidspersoneel wettelijk te regelen. De redenen hiervoor vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken waren:

- de constatering dat de Ambtenarenwet 1929 voor wat betreft de materiële rechtspositie van de verschillende overheidspersoneel slechts een regelingsplicht oplegde voor die onderwerpen die de wetgever destijds als essentieel beschouwde. De meer moderne onderwerpen zoals functiewaardering, selectieprocedures etc. werden niet in de wet genoemd;
- een ondoelmatige procedure aan de hand waarvan de rechtspositieregeling tot stand kwam;
- het nog immer onvoldoende gelijkwaardig zijn van de rechtspositie van het personeel bij de verschillende overheidslagen.

In 1976 verscheen een ambtelijke nota over dit onderwerp. Deze nota werd ook in het Bestuurlijk Beraad voorgelegd. De lagere overheden waren mordicus tegen. In 1977 werd een ambtelijke stuurgroep in het leven geroepen, de stuurgroep Materiële Ambtenarenwet, om aan te geven en te waarderen van de argumenten voor een meer inhoudelijke wettelijke regeling van de rechtspositie van overheidspersoneel en het rapporteren daaromtrent aan het Bestuurlijk Beraad

In het advies van die stuurgroep stond naar argumenten voor of tegen een wettelijke regeling van de ambtelijke rechtspositie, ook mogelijke verbeteringen in de overlegstructuur tussen de verschillende overheden. De nadruk werd gelegd op het verbeteren van de overlegstructuur en de wettelijke regeling van de rechtspositie verdween naar de achtergrond. In 1983 werd echter in de gewijzigde Grondwet een codificatieartikel opgenomen, artikel 109 bevat namelijk de bepaling: 'De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren.' Hiermee werd een wettelijke grondslag gelegd voor de regelingen van de decentrale overheden.

#### **6.1.4 Gelijkschakeling arbeidsvoorwaarden rijk en lagere overheden**

Na de Tweede Wereldoorlog nam de druk van de rijksoverheid op de lagere overheden toe om de rechtspositieregelingen van het personeel in overeenstemming te brengen met het rijkspersoneel. Door middel van circulaire werden de besturen van de gemeenten en andere lagere overheden door de minister van Binnenlandse Zaken in kennis gesteld van wijzigingen in de rechtspositie en (overige) arbeidsvoorwaarden bij het rijkspersoneel. Bij deze gelegenheden verzocht het ministerie de lagere overheden voor hun personeel overeenkomstige maatregelen of regelingen te treffen.

Vanuit de gemeenten kwam hierop kritiek, deels omdat het werd beschouwd als een inbreuk op de gemeentelijke autonomie, deels omdat zij bezwaar hadden tegen de wijze waarop een en ander geschiedde. Mede naar aanleiding van de kritiek vanuit de lagere overheden werd in 1956 een commissie in het leven geroepen, de commissie Bouwman. Deze commissie adviseerde een orgaan in te stellen waarin het rijk, de provincies en de gemeenten zouden zijn vertegenwoordigd en dat de bevoegdheid zou hebben voor het rijkspersoneel ontwerpen van amvb op te stellen voor de lagere overheden verordeningen te maken. Op deze manier zou de door het rijk en de vakcentrales gewenste gelijkschakeling bereikt kunnen worden.

Met name de gemeenten en de provincies hadden grote bezwaren tegen de voorstellen. Het grootste bezwaar was de grove inbreuk van de regeling op de autonomie van de lagere overheden. De minister van Binnenlandse Zaken liet de voorstellen daarop rusten.

#### **6.1.5 Koppeling salarisoniveaus rijk en gemeenten door middel van Ubink-normen**

Tot de Tweede Wereldoorlog konden de gemeentebesturen hun salarisregelingen vrijwel geheel naar eigen inzicht ontwerpen en invoeren. Dit leidde tot verschillen in salariering en salarisverhoudingen tussen de gemeenten. Deze verschillen werden in de loop van de jaren veertig als een probleem ervaren. In het kader van de centraal geleide loonpolitiek werd in 1946 door de minister van Binnenlandse Zaken een adviescommissie ingesteld<sup>15</sup>, onder leiding van de heer Ubink, om de minister te adviseren over de bezoldiging (salariering en eventuele toelage) van het gemeentepersoneel. Deze commissie, de commissie van advies inzake de bezoldiging van het gemeentepersoneel, bracht een zestal rapporten uit tussen 1948 en 1951. Deze rapporten leidden tot de zogenaamde Ubink-normen. Deze normen legde een relatie tussen het inwonertal van een gemeente en de hoogte van het salaris van de gemeenteambtenaar. Het stelsel kwam er op neer dat een gemeenteambtenaar niet meer mocht verdienen dan de hoogste ambtenaar, de secretaris, wiens salaris tevens een spilpositie innam binnen het gemeentelijke bezoldigingspatroon. In navolging van het advies van de commissie Ubink werd het maximumsalaris van de secretaris afgestemd op vergelijkbare functies bij de rijksoverheid. De verplichte koppeling aan het BBRA 1948 beschermde het gemeentepersoneel tegen extreem lage salariering.

## 6.1.6 Herziening Ubink-normen

Vooral kleinere gemeenten brachten, in de jaren zestig en zeventig, naar voren dat de ruimte om bepaalde categorieën personeel naar behoren te salariëren beperkt was om goed personeel te kunnen aantrekken en te behouden. Bovendien zou in de loop van de tijd een aantal functies aanmerkelijk zwaarder zijn geworden, zonder dat dit zijn weerslag had gevonden in de beloning. Om het salaris van de ambtenaar toch zoveel mogelijk overeen te stemmen met de inhoud en het niveau van zijn functie begonnen sommige gemeenten tot het uitloven van allerlei aanvullende toeslagen en gratificaties. Om deze problematiek te onderzoeken werd in 1974 de Werkgroep Herziening Ubink-normen in het leven geroepen. De directe aanleiding was echter de inmiddels voorgenomen structurele herziening van het BBRA 1948. De werkgroep was van oordeel dat de spilfunctie van de secretaris moest blijven bestaan, maar dat die functie wel diende te worden geherwaardeerd. Zij wilde deze herwaardering niet aan de gemeenten over laten maar als criterium voor de waardering het inwoneraantal van de gemeente behouden. De vaststelling van het maximumsalaris van de secretaris-functie wilde de werkgroep niet alleen koppelen aan vergelijkbare rijksfuncties, zoals de commissie Ubink had voorgesteld, maar aan bepaalde salarisschalen van het BBRA. Wijzigingen in de salarisschalen betekent dan automatisch ook wijziging van het maximum salaris van de gemeentesecretaris. Wat betreft de salariëring van het overige personeel sprak de werkgroep de voorkeur uit om deze te laten afhangen van het niveau van de functie. Een indeling in salarisschalen op basis van functiewaardering. De gemeenten hoefden zich dan niet te richten op het salaris van de secretaris, maar zij dienen wel de waarderingsverhoudingen zoals die in het algemeen bij de rijksoverheid gelden in acht te nemen. Nadat hierover overeenstemming was bereikt in het Ambtelijk en Bestuurlijk Beraad besloot de minister van Binnenlandse Zaken in december 1980 de aanbevelingen van de werkgroep over te nemen. Een en ander werd vastgelegd in een circulaire van de minister, die bepaalde dat de nieuwe regeling per 1 januari 1981 van kracht ging. Tevens verplichtte deze circulaire de gemeentebesturen het aantal salarisschalen terug te brengen tot 18. Daarmee liep de minister op de wijzigingen van het BBRA 1948 vooruit.

Per 1 augustus 1985 ging de arbeidsduurverkortung voor rijksambtenaren van kracht. Naar aanleiding van de afspraken op rijksniveau werd ook bij de lagere overheden een arbeidsduurverkortung ingevoerd. Het Centraal Orgaan bereikte begin 1985 daarover overeenstemming met de centrales van overheidsperoneel.

De verdere verkortung van de arbeidsduur bij de rijksoverheid in 1995 werd door de gemeente op de voet gevolgd.

## 6.2 Handelingen

(120.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van het beleid ten aanzien de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren van lagere overheden
Periode	1945-
Product	O.a. beleidsnota's, beleidsnotities, rapporten, adviezen, evaluaties
Opmerking	De eigenlijke vaststelling van het beleid vindt plaats in de ministerraad. Onder deze handeling valt ook: <ul style="list-style-type: none"><li>- het voeren van overleg met de andere betrokken actoren op het beleidsterrein, bijv. in de Contactgroep Toezicht;</li><li>- het voorbereiden van een standpunt ter inbrenging in de ministerraadvergaderingen voor beraad en besluitvorming betreffende het beleidsterrein;</li><li>- het voeren van overleg met / het leveren van bijdragen aan het overleg met het Staatshoofd betreffende de arbeidsvoorwaarden van personen die een politiek of semi-politiek ambt vervullen</li></ul>

- het voorbereiden van de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting betreffende de arbeidsvoorwaarden van personen die een politiek of semi-politiek ambt vervullen;
- het aan een externe adviescommissie verzoeken om advies betreffende het beleid;
- het informeren van het kabinet van de Koningin over ontwikkelingen op het beleidsterrein;
- het voorbereiden en vaststellen van het voorlichtingsbeleid.

(121.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voeren van overleg in het Bestuurlijk Beraad inzake het arbeidsvoorwaardenbeleid van de lagere overheden  
 Periode 1945 -

(122.)

Actor Gedeputeerde staten  
 Handeling Het adviseren van de minister van Binnenlandse Zaken over de rechtspositieregeling van gemeentebesturen  
 Periode 1959 -

(123.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het vaststellen, wijzigen en intrekken van beoordelingsnormen, beleidsregels en wetsinterpreterende regels over de rol van de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren van lagere overheden  
 Periode 1945 -

(124.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het (bij KB) instellen van een commissie voor advisering over het beleid en wet- en regelgeving ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren van lagere overheden  
 Periode 1945 -  
 Product Instellingsbeschikking Commissie van advies inzake de bezoldiging van het gemeentepersoneel, 23 november 1964, Stcrt. 1946/236

(125.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het (bij KB) benoemen van de leden, plaatsvervangende leden, secretaris en adjunct-secretarissen van de adviescommissies over het beleid en wet- en regelgeving ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren van lagere overheden  
 Periode 1945 -

(126.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het houden van toezicht op het arbeidsvoorwaardenbeleid van de lagere overheden  
 Periode 1945 -  
 Grondslag Ambtenarenwet 12 december 1929, Stb. 1929/530, art. 126  
 Opmerking Tot 1967 kon men het toezicht alleen uitoefenen door het indienen van een drietal Koninklijke besluiten, te weten een aanmaning tot aanvulling, een uitnodiging en een in-de-plaatsreding<sup>16</sup>. Vanaf 1967 werd het ook mogelijk om uitvoeringsvoorschriften te schorsen.

(127.)

Actor Gedeputeerde staten  
Handeling Het beoordelen of gewijzigde rechtspositieregelingen van een gemeentebestuur in  
overeenstemming zijn met de richtlijnen van het ministerie van Binnenlandse Zaken  
Periode 1959 -

(128.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het verzoeken aan lagere overheidsorganen tot het opstellen van richtlijnen voor de  
rechtspositieregelingen en arbeidsvoorwaarden conform die van de rijksoverheid  
Periode 1945 -  
Opmerking De minister van Binnenlandse Zaken stuurt aan de lagere overheidsorganen circulaire  
waarin de rechtspositieregelingen en arbeidsvoorwaarden van het rijks personeel zijn  
aangegeven, met daarbij het verzoek aan de lagere overheidsorganen om hun  
richtlijnen conform de toegezonden regels op te stellen.

## 7 Collectieve actie

### 7.1 Inleiding

In 1903 werd door het kabinet Kuyper, onder de dreiging van een algemene werkstaking, een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel afgekondigd. Dit verbod, bekend geworden onder de naam worgwetten, diende ervoor om de openbare dienst te vrijwaren van stakingen. Dit stakingsverbod werd tot ver in de jaren tachtig gehandhaafd. Na de Tweede Wereldoorlog kwam dit verbod steeds meer onder druk te staan. De discussie over het stakingsrecht werd al snel in een breder verband getrokken. De vraag was of de positie van de ambtenaar nog wel diende te verschillen van die van particuliere werknemers, voor wie onder anderen het stakingsrecht een aanvaard pressiemiddel was. De vakcentrales drongen aan op verandering, maar de overheid voelde hier weinig voor. In 1958 onderzocht de Staatscommissie Kranenburg of het stakingsrecht voor ambtenaren nog viel te rechtvaardigen. Een meerderheid van die commissie sprak zich toen nog uit voor handhaving van het strafrechtelijk stakingsverbod. Stakingsrecht voor ambtenaren bracht volgens hen niet alleen de continuïteit van de overheidsdienst in gevaar, maar werkte ook gezagsondermijnd. De overheid vormde immers de belichaming van het gezag in de burgerlijke samenleving en een staking van het ambtelijk apparaat kon het overheidsgezag ernstige schade toebrengen. Een minderheid van de commissie was echter van mening dat het onderscheid tussen ambtenaar en niet-ambtenaar nooit het enige criterium mocht zijn voor de toepassing van een strafrechtelijk stakingsverbod. Al merkte zij ook op dat een staking van bijvoorbeeld de politie en de rechterlijke macht onacceptabel was.<sup>17</sup>

Door de maatschappelijke ontwikkelingen van de jaren zestig, waaronder de voortschrijdende democratisering die zich ook binnen de arbeidsverhoudingen in het bedrijfsleven manifesteerde, kwam het ambtelijk stakingsverbod steeds verder onder druk te staan. Vanuit de vakcentrales werden diverse initiatieven voor verandering ontplooid. In 1962 nam de Algemene Bond Van Ambtenaren een voorstel aan waarin zij pleitte voor afschaffing van het strafrechtelijk verbod. De Katholieke Bond voor Overheidspersoneel volgde in 1966 en in 1970 sprak tenslotte ook de Centrale van Hogere Ambtenaren zich tegen het verbod uit. Het was echter niet alleen de maatschappelijke druk die de regering tot actie bewoog, maar ook de ondertekening van het Europees Sociaal Handvest (ESH) in 1961. Daarvan luidde artikel 6 lid 4:

Artikel 6: Teneinde de onbelemmerde uitoefening van recht op collectief onderhandelen te waarborgen erkennen de Overeenkomstsluitende  
4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief onderhandelen in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten CAO's.

Artikel 6 bepaalde dus dat het stakingsrecht bedoeld was ter effectuering van het recht op collectief onderhandelen. Allereerst rees de vraag of hieronder ook het ambtelijk apparaat moest worden begrepen. Het antwoord was positief. Nu vroeg men zich af of dan eerst het strafrechtelijk stakingsverbod moest worden opgeheven alvorens men tot ratificatie kon overgaan. De regering aarzelde om het verbod in zijn geheel op te heffen en zocht naar mogelijkheden om ambtenarenstakingen toch op de één of andere manier aan banden te leggen. Enerzijds zocht zij die mogelijkheid in de sfeer van de rechtspositieregelingen, anderzijds in disciplinair optreden tegen plichtsverzuim. Maar een dergelijke aanpak was gedoemd te mislukken, want het ESH bood geen mogelijkheid om bepaalde groepen werknemers uit te zonderen. In 1967 stelde de regering voor om een voorbehoud te maken ten aanzien van artikel 6 lid 4, teneinde de goedkeuring van het ESH niet langer op te houden. De vraag of ambtenaren mochten staken bleef dus onbeantwoord.

De stakingskwes­tie gaf in ieder geval aanleiding om een staats­commissie een vergelijkend onderzoek te laten verrichten naar de personeels­verhoudingen in de particuliere en de collectieve sector. Op 24 maart 1970 werd de Staats­commissie van advies inzake het rechts­karakter van de ambtenaars­verhouding ingesteld. De commissie werd bekend als de Commissie Toxopeus. Naast een onderzoek naar de inhoudelijke aard en het rechts­karakter van de verhouding overheid - overheidspersoneel, moest de commissie zich ook buigen over de vraag of een stakingsrecht voor overheidspersoneel strookte met de vigerende staats­rechtelijke en bestuurlijke verhoudingen onder meer tot uitdrukking komend in het optreden van vertegenwoordigende lichamen respectievelijk in het toezicht van Rijks- en provinciale organen op die van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Mocht de commissie tot de conclusie komen dat een mogelijkheid tot werkstaking was aan te bevelen, dan moest zij tevens de publiekrechtelijke en staatsrechtelijke consequenties van de opheffing van het stakings­verbod onderzoeken. De commissie bracht in juli 1973 verslag uit.

Het eindoordeel van de commissie luidde dat stakingen van overheidspersoneel niet strookten met de vigerende ambtenaars­verhouding en de staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen. Desalniettemin vond zij dat een adequate regeling diende te worden getroffen voor het geval overheidspersoneel tot werkstaking overging. In een individueel gerichte verbodsbepaling, die bedoeld was om een collectieve gedraging tegen te gaan, zag zij niets. De oplossing werd gezocht in een wettelijke regeling, waarin bepaald werd, dat bij gezamenlijk besluit van de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en de meest betrokken vakminister(s) een staking van overheids­wege ontoelaatbaar kon worden verklaard. Een staking was ontoelaatbaar wanneer onmiddellijk of onherstelbaar gevaar werd veroorzaakt (of dreigde) voor personen of voor diensten, goederen of belangen die van vitaal belang waren voor de Nederlandse samenleving. Dit gold in ieder geval voor de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Als sanctie gold dat centrales, die een verklaring van ontoelaatbaarheid negeerden, een mogelijke uitsluiting van deelname aan het Centraal Georganiseerd Overleg te wachten stond. De vraag hoe deze aanpak kon worden ingepast in de ratificatie van het ESH bleef onbeantwoord.

In de troonrede van 1973 maakte de regering bekend, dat zij zo spoedig mogelijk en zonder enig voorbehoud tot ratificatie van het ESH wilde overgaan. Op­neming van een speciaal verbod voor ambtenaren in de rechts­positionele sfeer in de plaats van een strafrechtelijke was niet nodig omdat artikel 50 van het ARAR voldoende mogelijkheden bood om op te treden tegen stakende ambtenaren. De ambtenaar was volgens dit artikel gehouden, de plichten uit zijn ambt nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamde.

Het wetsontwerp ter ratificatie werd op 21 maart 1974 aangenomen. Op 22 december 1978 volgde de formele goedkeuring. De discussie over het stakingsrecht voor ambtenaren was daarmee nog niet ten einde. Want door de bepalingen in het ARAR bleef de ambtenaar beperkt in zijn mogelijkheden om te staken. Bovendien bleek de regering bij de ratificatie van het ESH op 22 april 1980 toch een voorbehoud te hebben gemaakt. Bij artikel 6 was aangetekend dat het stakingsrecht slechts gold voor de niet in overheidsdienst zijnde werknemers. De regering wilde zichzelf op deze manier de tijd gunnen om het stakingsrecht van overheidspersoneel te regelen.

Inmiddels nam de druk op de regering toe. Op 25 maart 1978 had de Tweede Kamer de motie De Voogd/Van Dam aangenomen, waarin de regering werd uitgenodigd om uiterlijk op 1 januari 1981 nadere voorstellen te doen tot regeling van het stakingsrecht voor overheidspersoneel. Daarmee wilde men bereiken dat het voorbehoud gemaakt bij artikel 6 van het ESH verviel. Minister Wiegel wist deze deadline om te buigen naar 1 april. De 'Commissie van Advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve arbeidsgeschillen in openbare dienst', ook bekend onder de naam Commissie Toxopeus II kreeg de opdracht om de stakingsproblematiek uit te werken. Zij kwam in oktober 1980 met het voorontwerp van wet: 'Collectieve acties ambtenaren'. Het ontwerp beperkte zich niet alleen tot stakingen, maar bevatte ook de erkenning van het ruimere recht op collectieve actie. In het ontwerp was dit begrip als volgt gedefinieerd: staking, dan wel elk ander gezamenlijk optreden van ambtenaren, dat strekt tot een functievervulling op een andere wijze dan waartoe zij buiten dit optreden als goed ambtenaar zijn gehouden. Ofschoon in het ontwerp collectieve actie voor ambtenaren in beginsel was toegestaan, bleven een aantal categorieën ambtenaren uitgesloten van deelname. Dit was de zogenaamde negatieve lijst. Het ging om de politie, brandweer, rechterlijke macht, douane en openbaar ministerie, militairen en ambtenaren belast met de bewaking en



beveiliging van overheidsgebouwen. Bovendien mocht collectieve actie alleen gevoerd worden over zaken die op de overlegagenda van de Centrale Commissie stonden, en wanneer deze zich niet langer in het overlegstadium bevonden.

In het Centraal Georganiseerd Overleg was men van mening dat een Regeling Collectieve Acties niet los kon worden gezien van een nieuwe overlegstructuur en daarom stelde de Centrale Commissie voor om de regeling te laten bekijken door de werkgroep ASIO. De werkgroep keurde de opvattingen van de regering af. Zij vond de negatieve lijst van Toxopeus te lang. Het stakingsrecht moest in principe aan al het overheidspersoneel toekomen. Dit advies was meegenomen in het Ontwerp Wet collectieve acties ambtenaren, dat in oktober 1981 door minister Wiegel bij de regering werd ingediend. Er volgden nog twee versies. De laatste dateerde van april 1984. Dit ontwerp - het ontwerp Rietkerk - ging uit van de erkenning van het recht op collectieve actie en van een zoveel mogelijk gelijke behandeling met de werknemers van de particuliere sector. De negatieve lijst was aanmerkelijk ingekort.

Het ontwerp heeft de Tweede Kamer niet gehaald, want inmiddels bleken de gebeurtenissen de wetgeving te hebben ingehaald. In 1983 gingen de ambtenaren massaal in staking tegen de aangekondigde salariskortingen. De acties leidden tot een uitgebreide jurisprudentie. In vijftien kort gedingen erkenden de rechtbank-presidenten het stakingsrecht van ambtenaren, ondanks het voorbehoud gemaakt bij het ESH. Ook het Hof van Justitie in Den Haag erkende in beginsel het stakingsrecht van ambtenaren. Door deze uitspraken was het stakingsverbod feitelijk komen te vervallen. Er bestond dan ook geen reden meer om te werken aan een nieuwe regeling. In de Memorie van Toelichting van 1991 gaf minister Dales toe dat het stakingsrecht voor overheidspersoneel in de jurisprudentie feitelijk al was erkend. Een aparte wettelijke regeling werd niet langer nodig geacht.

## 7.2 Handelingen

*Voor het voorbereiden van de ratificatie van art. 6 van het ESH wordt verwezen naar handeling 32 in de paragraaf 2 'Algemene handelingen'.*

(129.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden, mede-vaststellen coördineren en evalueren van beleid inzake de toelaatbaarheid van collectieve acties door overheidspersoneel
Periode	1945 -
Grondslag	Begrotingen

(130.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van wet- en regelgeving inzake de toelaatbaarheid van collectieve acties door overheidspersoneel
Periode	1957 -
Opmerking	De voorbereidende activiteiten hebben alleen tot wetsontwerpen geleid.

(131.)

Actor	Staatscommissie van advies inzake het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding (Commissie Toxopeus)
Handeling	Het adviseren van de minister inzake de toelaatbaarheid van collectieve acties van overheidspersoneel
Periode	1970 - 1973
Bron	Begrotingen
Product	Onder meer: Advies Stakingsrecht Commissie Toxopeus 1973

(132.)

Actor	Commissie van Advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve arbeidsgeschillen in openbare dienst (Commissie Toxopeus II)
Handeling	Het adviseren van de minister inzake de toelaatbaarheid van collectieve acties van overheidspersoneel
Periode	1979 - ca. 1982
Bron	Begrotingen
Product	Onder meer: Ontwerp Collectieve acties ambtenaren 1980

## 8 Vakbondsfaciliteiten

### 8.1 Inleiding

In 1972 werd er een proefregeling voor vakbondsfaciliteiten tot stand gebracht. Het ging hier voornamelijk om verloffaciliteiten voor vakbondswerk door kaderleden. In 1979 werd de regeling voor kaderfaciliteiten opgenomen in het ARAR, waarmee de proefregeling kwam te vervallen. In deze nieuwe regeling zijn ook verlofaanspraken voor vorming en scholing van kaderleden opgenomen. Die faciliteiten zijn bedoeld als een bijdrage in de kosten voor scholings- en vormingswerk, welke door de Centrales voor overheidspersoneel worden verzorgd. Dergelijke opleidingen en trainingen zijn bedoeld om de leden van de overlegcommissies, dienstcommissies en ondernemingsraden te vormen, zodat zij hun taak met de benodigde kennis en vaardigheden kunnen uitoefenen.

### 8.2 Handelingen

(133.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het ontwikkelen, vaststellen en wijzigen van faciliteitenregelingen voor vakbondswerk
Periode	1972 -
Grondslag	Begroting 1972
Product	Rondzendbrief BiZa 21 juni 1982, Stcrt. 125
Opmerking	Hieronder vallen de regelingen voor vakbondsverlof, vorming en scholing en in een later stadium ook financiële faciliteiten, bekend geworden als het 'Vakbondstientje'. De regeling uit 1972 betreft een proefregeling.

(134.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het leveren van een financiële bijdrage aan vakcentrales voor overheidspersoneel
Periode	1945 -
Bron	Interview

## **9 Medezeggenschap**

### **9.1 Inleiding**

Sinds 1950 bestaat er voor ondernemingen in het vrije bedrijf de verplichting tot instelling van ondernemingsraden. Deze verplichting is verankerd in de Wet op de ondernemingsraden. De ondernemingsraad behartigt de belangen van zowel werknemers als werkgevers. Binnen de overheid ontbrak een dergelijke verplichting. Toch bood het ARAR van 1931 wel mogelijkheden voor medezeggenschap. Op grond van art 122 kon de overheidswerkgever per diensteenheid een dienstcommissie instellen. Deze instelling was echter geheel vrijblijvend en in de praktijk werd er dan ook geen consequent gebruik van gemaakt. Rond 1940 bestonden er zo'n 45 dienst- of medezeggenschapscommissies binnen de rijksoverheid. Hun rol beperkte zich voornamelijk tot advisering van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken over dienst- en arbeidsvoorwaarden. Van daadwerkelijke medezeggenschap was nog geen sprake.

#### **9.1.1 Verandering aard en werkwijze van de dienstcommissie**

Na de reorganisatie van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken in 1954 richtte de aandacht zich op de medezeggenschap. De voorstanders van een nieuwe regeling wezen op de vooruitgang die inmiddels in de particuliere sector was geboekt. Daar was in 1950 de Wet op de ondernemingsraden vastgesteld. Maar ook binnen de overheid waren er sectoren waar de medezeggenschap beter was geregeld dan bij het Rijk. Dit gold voornamelijk voor de gemeenten. In 1956 werden de bepalingen omtrent de medezeggenschap in het ARAR aangepast. De belangrijkste verandering vormde de uitbreiding van de onderwerpen welke door de dienstcommissie behandeld mochten worden. Voortaan mocht de dienstcommissie ook onderwerpen betreffende de technische en economische dienstuitvoering bij de diensteenheid in behandeling nemen.<sup>18</sup> De dienstcommissies werden echter niet verplicht gesteld. De wet liet instelling aan de desbetreffende vakminister over. De leden van de dienstcommissies moesten lid zijn van één van de bij het Centraal Georganiseerd Overleg aangesloten vakcentrales. De dienstcommissies fungeerden in dit opzicht min of meer als een verlengstuk van de Centrale Commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken. Het idee om ook ongeorganiseerde ambtenaren toe te laten was verworpen.

Gedurende de jaren zestig kwam het verplichte lidmaatschap steeds meer onder druk te staan. Met name bij de gemeenten werd de mogelijkheid om de dienstcommissie open te stellen voor niet georganiseerde medewerkers uitvoerig besproken. De gemeente Rotterdam ging hier in 1971 als eerste toe over, gevolgd door enkele andere. Op rijksniveau gebeurde er niets. Wel werd op 4 oktober 1975 de motie Nijpels door de Tweede Kamer geloodst, waarbij gevraagd werd om de dienstcommissies voortaan op grond van actief en passief kiesrecht samen te stellen, zoals ook in de Wet op de ondernemingsraden het geval was. Minister De Gaay Fortman bleek hier weinig voor te voelen.

#### **9.1.2 Naar een nieuwe regeling van de dienstcommissie**

In 1979 kwam de zaak in een stroomversnelling. Op grond van de ambtelijke nota "Doeleinden, uitgangspunten en middelen voor het personeelsbeleid voor de burgerlijke rijksdiensten" zei de overheid te willen streven naar verdere democratisering en vergroting van de betrokkenheid van het personeel bij het besluitvormingsproces. Het uiteindelijke doel was een grotere medezeggenschap van het personeel in het personeelsbeleid van de desbetreffende diensteenheid. Eén van de wegen daartoe was de invoering van actief en passief kiesrecht voor de dienstcommissies. Dit bood de mogelijkheid om het draagvlak van de commissie binnen de diensteenheid te vergroten. Deze verandering betekende

dat de vakcentrales hun primaat op de samenstelling van de dienstcommissies moesten opgeven. De Centrale Commissie ging hiermee akkoord.

Op 13 september 1982 werd de wijziging in de regelgeving vastgesteld. De nieuwe overlegregeling werd in het ARAR opgenomen onder het hoofdstuk Medezeggenschap en verving de oude regeling voor de dienstcommissies. De nieuwe regeling bracht een aantal belangrijke veranderingen met zich mee. In de eerste plaats werd de instelling van een dienstcommissie verplicht gesteld en moest ieder personeelslid in staat zijn om door middel van vertegenwoordigers in de dienstcommissie invloed uit te kunnen oefenen op het besluitvormingsproces. Een tweede belangrijke verandering was de invoering van het actief en passief kiesrecht. Ten derde voorzag de regeling in faciliteiten die het voor de dienstcommissieleden mogelijk maken om deel te nemen aan de vergaderingen, waaronder reiskosten, verlof, scholing en vorming. Tenslotte werden de bevoegdheden van de commissie aanmerkelijk verruimd. De dienstcommissie verkreeg de volgende rechten:

- het adviesrecht;
- het overeenstemmingsrecht;
- het informatierecht;
- het recht om deskundigen uit te nodigen in vergaderingen van de dienstcommissie en in overlegvergaderingen.

Verder kreeg de dienstcommissie tot taak:

- een reglement op te stellen en in overleg met het hoofd van de diensteenheid afspraken te maken over de gang van zaken in de overlegvergaderingen;
- het opstellen van een jaarlijks verslag van de werkzaamheden van de dienstcommissie;
- het vaststellen van de verloffaciliteiten in overleg met de diensteenheid;
- het in samenspraak met het hoofd van de diensteenheid beleggen van overlegvergaderingen en het aandragen van agendapunten daarvoor;
- het bevorderen van het werkoverleg in de diensteenheid;
- het opstellen van een profielschets voor een te benoemen hoofd van de diensteenheid, eventueel het aanwijzen van een dienstcommissielid dat zitting neemt in de selectiecommissie voor een te benoemen hoofd van de diensteenheid en het tijdig kennisnemen van de voorgenomen benoeming van een hoofd van de diensteenheid.

Daarmee waren de werkzaamheden alsook de invloed van de commissie op het personeelsbeleid aanzienlijk toegenomen.

### **9.1.3 Invoering van de Wet op de ondernemingsraden**

In 1986 en 1987 werd in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken een evaluatieonderzoek verricht naar het functioneren van de regeling voor de dienstcommissies. De resultaten van dit onderzoek waren niet bepaald gunstig. Vergeleken met de medezeggenschap in de particuliere sector liep de overheid achter. Er waren meerdere knelpunten, waaronder de gebrekkige omgang met de informatieplicht en met het advies- en instemmingsrecht. Informatie werd vaak te laat verstrekt om nog invloed te kunnen hebben op het besluitvormingsproces. Adviezen werden in een te laat stadium aangevraagd en er bestonden veel onduidelijkheden over de wederzijdse bevoegdheden. Ook de faciliteitenregeling vertoonde manco's. Men vond het aantal beschikbare uren te laag, er was behoefte aan een eigen budget en aan een eigen ambtelijk secretaris. Tenslotte wees men op het ontbreken van overkoepelende of centrale dienstcommissies die op het niveau van de secretaris-generaal en / of directeur-generaal konden opereren.

De heersende normalisatietendens, het streven naar gelijkenschakeling met het bedrijfsleven, bood volop mogelijkheden voor verbetering. Aan het einde van de jaren tachtig stond het overheidsbeleid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen in het teken van de normalisering, ofwel gelijkenschakeling met de particuliere sector. In dit kader paste ook de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) bij de overheid. Nadat de mogelijkheden hiertoe waren onderzocht besloot de regering in 1992 om tot invoering van de WOR over te gaan. Wetstechnisch was dit de meest eenvoudige weg. Zo hoefde er geen aparte regeling ontworpen te worden. Bovendien kon hiermee worden voorkomen dat er uiteindelijk toch weer ongerechtvaardigde afwijkingen met de marktsector zouden ontstaan. Er werd besloten om de wet alleen daar waar het echt noodzakelijk was aan te passen.

In 1993 diende de regering een wetsvoorstel tot invoering van de WOR in bij de Tweede Kamer. De WOR was slechts op enkele punten aangepast. Zo werd de terminologie aangepast aan de overheidssector en had men een nieuw hoofdstuk aan de wet toegevoegd: "hoofdstuk VIIIb. Bijzondere bepalingen voor ondernemingsraden bij de overheid". In dit hoofdstuk werd vastgelegd op welke functies het begrip bestuurder van toepassing was. Deze aanpassing gebeurde op uitdrukkelijk verzoek van enkele kamerleden, die vonden dat politiek verantwoordelijke bestuurders niet als bestuurder in de zin van de WOR mochten worden aangemerkt. De wet verstond onder de bestuurder: hij die alleen dan wel tezamen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid. Bij een ministerie werd de feitelijke leiding van de arbeid in de praktijk veelal niet door de minister uitgeoefend, maar door hem overgelaten aan bepaalde ambtenaren. Ditzelfde gold ook voor de andere overheden. In de Wet van 13 april 1995 houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel werd dan ook nadrukkelijk aangegeven welke functies er in de zin van de wet niet als bestuurder werden aangemerkt. Hieronder vielen ministers, staatssecretarissen, burgemeesters, leden van het college van B&W, commissarissen der Koningin, leden van gedeputeerde staten, dijkgraven of leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Problematisch was ook de plaats van medezeggenschap inzake politieke besluitvorming. Hoofdstuk VIIIb bepaalde dat besluiten die betrekking hebben op de vaststelling van het beleid en de uitvoering van publiekrechtelijke taken geen onderwerpen van overleg zijn. Alleen wanneer zij gevolgen hebben voor de werkzaamheden van het personeel kunnen zij punt van overleg vormen. De WOR trad op 5 mei 1995 in werking door middel van de Wet houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden van 13 april 1995 (Stb. 1995/231). De oorspronkelijke invoeringsdatum van 1 januari liep enige vertraging op omdat de Eerste Kamer de behandeling niet tijdig kon afronden. Bepaald werd dat er uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet ondernemingsraden waren ingesteld. De wet gold niet voor de onderwijssector – met uitzondering van de onder de Onderwijssector ressorterende onderzoeksinstellingen -, het ministerie van Defensie en de rechterlijke ambtenaren bij de rechterlijke macht.

## 9.2 Handelingen

### 9.2.1 Algemeen

(135.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van beleid betreffende de medezeggenschap in overheidsdienst  
Periode 1945 -

(136.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van wet- en regelgeving betreffende de medezeggenschap in overheidsdienst  
Periode 1945 -  
Product Wet van 13 april 1995, houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden, Stb. 1995/231  
Opmerking Voor de voorbereiding van wijzigingen van de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit wordt verwezen naar het institutioneel onderzoek *Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel*, PIVOT-rapport nr. 73, § 1.2  
Ten aanzien van de voorbereiding van de invoering van de WOR vond samenwerking plaats met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

(137.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het evalueren van de regeling dienstcommissies  
Periode 1986 - 1988  
Grondslag Besluit van 13 september 1982, betreffende een wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit, Stb. 1982/526, art. IV onder c  
Product Rapport Evaluatie van de nieuwe regeling dienstcommissies (1988)

(138.)

Actor Vakminister  
Handeling Het inrichten van de medezeggenschapsstructuur van het ministerie en de daaronder ressorterende diensten  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb.1931/248, art. 122, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331 art. 124 en bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 123  
Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 2-5a en 33

(139.)

Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het stellen van regels ten aanzien van de samenstelling en werkwijze van de dienstcommissie / ondernemingsraad  
Periode 1982 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 129b.1 en 3  
Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 8.2

(140.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het stellen van regels ten aanzien van de samenstelling en werkwijze van de dienstcommissie  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 129b.2 en 3

(141.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het instellen van dienstcommissies / ondernemingsraden voor bepaalde dienstvakken of dienstonderdelen  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb.1931/248, art. 113.1, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 124 en bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 123  
Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 2-5a en 33

(142.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het verlenen van ontheffing voor de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 5

## 9.2.2 Samenstelling van de dienstcommissie / ondernemingsraad

(143.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het machtigen van organisaties, welke bevoegd zijn om leden of plaatsvervangende leden voor te dragen voor de dienstcommissie  
Periode 1945 - 1956  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 122  
Opmerking De organisaties hier bedoeld, zijn de vakcentrales voor overheids personeel.  
De voor te dragen leden moeten behoren tot de ambtenaren waarvoor de commissie is ingesteld.

(144.)  
Actor Bijzondere Commissie en Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
Handeling Het vaststellen van het aantal leden en plaatsvervangende leden van een dienstcommissie dat door een vakorganisatie kan worden aangewezen  
Periode 1956 - 1982  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 125.2, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 124.2



- (145.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het controleren van voorwaarden waaraan de organisaties die bevoegd zijn om leden voor de dienstcommissies aan te wijzen moeten voldoen  
 Periode 1945 - 1982  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 125, en zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 129  
 Opmerking Tot de te controleren voorwaarden behoort o.a. een jaarlijkse opgave van het aantal leden behorende tot de bij de dienstcommissie betrokken ambtenaren.
- (146.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het aanwijzen van ambtenaren die gerechtigd zijn aan de vergaderingen van de dienstcommissie deel te nemen  
 Periode 1945 - 1982  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 123.3, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 125 en bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 126.1  
 Opmerking Deze ambtenaren maken deel uit van de regeringsdelegatie.
- (147.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het (kunnen) wraken of uitsluiten van leden van de dienstcommissie / ondernemingsraad welke behoren tot de vertegenwoordiging van het personeel  
 Periode 1956 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 128.3, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 124.3 en bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 124f  
 Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 13  
 Opmerking Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de ondernemingsraden in 1995 kan alleen via de rechter een lid van deelname worden uitgesloten en alleen wanneer hij aantoonbaar het overleg tussen bestuurder en OR belemmert.
- (148.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het aanwijzen van de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van de dienstcommissie  
 Periode 1945 - 1982  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 123.1, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 126 en bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526  
 Opmerking Vanaf 1982 kiest de dienstcommissie zelf zijn voorzitter
- (149.)  
 Actor Dienstcommissie  
 Handeling Het kiezen van een voorzitter, vice-voorzitter en secretaris  
 Periode 1982 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 124d

(150.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het aanwijzen of benoemen van de secretaris en de adjunct-secretaris van de dienstcommissie  
Periode 1956 - 1982  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 127, gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526

### 9.2.3 Werkwijze dienstcommissie / ondernemingsraad

(151.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het (in overleg) vaststellen van de procedure voor overleg met de dienstcommissie / ondernemingsraad  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 126 en 127, gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/ 526, art. 127a  
Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 23a  
Opmerking Het betreft hier het overleg tussen de bestuurder of de door deze bevoegd verklaarde functionaris met de dienstcommissie / ondernemingsraad.  
In 1982 zijn deze bepalingen verder uitgebouwd. De bepalingen gelden onder meer voor:  

- Het voorzitterschap van overlegvergaderingen;
- Het uitnodigen van deskundigen voor de overlegvergaderingen door het diensthoofd;
- Het maken van afspraken over de vergaderfrequentie, de agenda, de verslaglegging, de wijze van schorsing van de vergadering ten behoeve van afzonderlijk beraad

(152.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het beslissen in geschillen tussen het diensthoofd en de dienstcommissie inzake de wijze van overleg  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 127a.3  
Opmerking De minister beslist niet dan nadat hij het College van Advies heeft gehoord.

(153.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het organiseren van verkiezingen voor de dienstcommissie  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 124a-124c

- (154.)  
 Actor Dienstcommissie  
 Handeling Het vaststellen van een reglement waarin de werkwijze van de dienstcommissie wordt geregeld  
 Periode 1982 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 125  
 Opmerking Dit reglement bevat in ieder geval voorschriften omtrent:  
 - de gevallen waarin de dienstcommissie ten behoeve van de uitvoering van zijn taak bijeenkomt;  
 - de wijze van bijeenroeping van de dienstcommissie;  
 - het aantal leden dat aanwezig moet zijn om een vergadering te kunnen houden;  
 - de uitoefening van het stemrecht in de vergaderingen;  
 - de voorziening in het secretariaat;  
 - het opmaken en het bekend maken van de agenda;  
 - het opmaken en bekend maken van de verslagen van de vergaderingen.
- (155.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het goedkeuren van het reglement van een dienstcommissie  
 Periode 1982 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 125.3
- (156.)  
 Actor Dienstcommissie  
 Handeling Het (kunnen) uitnodigen van deskundigen tot het verstrekken van adviezen inzake bepaalde te behandelen thema's  
 Periode 1982 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248 art. 123.4, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 125.5, bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 126
- (157.)  
 Actor Dienstcommissie  
 Handeling Het opstellen van een jaarverslag van de werkzaamheden van de dienstcommissie  
 Periode 1982 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 126a
- (158.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het vaststellen van regel voor vergaderfaciliteiten en andere voorzieningen voor leden van de dienstcommissie / ondernemingsraad  
 Periode 1982 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 126b-126d  
 Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 17, 18 en 22  
 Opmerking De faciliteiten bestaan onder meer uit regelingen voor reis- en verblijfskosten, vrijstelling van werkzaamheden, vergaderen binnen de normale werktijd, het verlenen van buitengewoon verlof voor scholing en vorming.

- (159.)  
 Actor Vakminister  
 Handeling Het beslissen op bezwaren van diensthoofden inzake de faciliteiten enz. voor leden van de dienstcommissie / ondernemingsraad  
 Periode 1982 - 1995  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 136.4, 126b.5 en 6, art. 126.c, 126e en 126f  
 Opmerking De minister beslist niet dan nadat hij het College van Advies heeft geraadpleegd.
- (160.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het voorbereiden van een amvb over de wijze van heffing, bestemming en afdracht van een heffing voor de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden  
 Periode 1995 -  
 Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 46d onder g  
 Product - Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997, Stb. 1996/160  
 - Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid, Stb. 1997/319
- (161.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
 Handeling Het vaststellen van het percentage van de heffingsgrondslag voor heffing voor de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden  
 Periode 1996 -  
 Grondslag Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997, Stb. 1996/160, art. 4.1  
 Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid, Stb. 1997/319, art. 2
- (162.)  
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken / Bestuur van het FAOP  
 Handeling Het opleggen en afdragen van een heffing aan overheidswerkgevers ten behoeve van scholing en vorming van ondernemingsraadsleden  
 Periode 1996 -  
 Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd bij wet van 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 46d onder g  
 Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997, Stb. 1996/160, art. 2, 6-9  
 Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid, Stb. 1997/319, art. 2, 4-7  
 Opmerking Het bestuur van het FAOP draagt zorg voor de uitvoering namens de minister. Voor de daadwerkelijke uitvoering dient het bestuur van het FAOP gebruik te maken van de diensten van de Stichting USZO.  
 De ontvangen heffingsbedragen worden door het bestuur van het FAOP afgedragen aan de Sociaal-Economische Raad.

(163.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het betalen van een heffing voor de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden  
Periode 1996 -  
Grondslag Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997,  
Stb. 1996/160, art. 2 en 6  
Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid,  
Stb. 1997/319, art. 2 en 4

(164.)  
Actor Bestuur van het FAOP  
Handeling Het verantwoorden van de heffing en afdracht van bedragen ten behoeve van scholing  
en vorming van ondernemingsraadsleden aan de minister van Binnenlandse Zaken  
Periode 1996 -  
Grondslag Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997,  
Stb. 1996/160, art. 10  
Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid,  
Stb. 1997/319 art. 7

(165.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het vergoeden van de kosten voor werkzaamheden voor de heffing en afdracht van  
bedragen ten behoeve van scholing en vorming van ondernemingsraadsleden aan het  
FAOP en de Sociaal-Economische Raad  
Periode 1996 -  
Grondslag Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997,  
Stb. 1996/160, art. 11  
Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid, Stb.  
1997/319, art. 8  
Opmerking Het bestuur van het FAOP draagt zorg voor de uitvoering namens de minister. De  
ontvangen heffingsbedragen worden door het bestuur van het FAOP afgedragen aan  
de Sociaal-Economische Raad.

#### 9.2.4 Taken en bevoegdheden

(166.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het toekennen van bijzondere bevoegdheden aan de ondernemingsraad  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet van 1 januari 1990, Stbl. 1990/93, art. 32

(167.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het voeren van overleg met de dienstcommissie / ondernemingsraad  
Periode 1945 -  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 123, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956,  
Stb. 1956/331, art. 126, gewijzigd bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475  
art. 123, 126 en 128 en bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 127 en  
127c  
Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995,  
Stb. 1995/231, art. 23 en 24

(168.)

Actor Vakminister  
 Handeling Het vaststellen van de onderwerpen die door de dienstcommissie / ondernemingsraad mogen worden behandeld  
 Periode 1945 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248 art. 126, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 129a, bij besluit van 26 september 1968, Stb 1968/475, art. 123, en bij besluit van 13 september 1982, Stb. 1982/526, art. 129a  
 Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 23a.4  
 Opmerking In eerste instantie werden de onderwerpen door de voorzitter aangedragen.  
 In 1956 is er sprake van onderwerpen die in algemene zin van belang zijn voor de uitvoering van de rechtspositieregelingen ten aanzien van de ambtenaren voor wie de dienstcommissie is ingesteld, alsmede onderwerpen betreffende de technische en economische dienstuitvoering.  
 Voor zover de behandeling van onderwerpen niet aan de centrale commissie of – indien aanwezig - aan de bijzondere commissie van overleg voor het betreffende onderdeel is voorbehouden mag de dienstcommissie ook onderwerpen die nauw verband houden met de algemene sociale omstandigheden van het personeel in behandeling nemen. Daartoe behoren:  
 - de invoering en het gebruik in de burgerlijke Rijksdienst van systemen van functiebeschrijving, werkclassificatie en personeelsbeoordeling;  
 - de grondslagen van de rangsbevordering binnen de vastgestelde formaties;  
 - de vakopleiding en de ambtelijke vorming van het burgerlijk Rijkspersoneel;  
 - de medische en sociale zorg voor het burgerlijk Rijkspersoneel.  
 Voorts is elk lid bevoegd om bepaalde tot de taak van de commissie behorende onderwerpen ter plaatsing op de agenda op te geven.

(169.)

Actor Dienstcommissie  
 Handeling Het adviseren van de bijzondere commissie of de centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken  
 Periode 1956 - 1982  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248 zoals gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/ 331, art. 129b, bij besluit van 26 september 1968, Stb 1968/475, art. 128a en bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526  
 Opmerking De voorzitter van de dienstcommissie brengt schriftelijk advies uit aan de bijzondere commissie, dan wel aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

(170.)

Actor a. Dienstcommissie  
 b. Ondernemingsraad  
 Handeling Het adviseren van de bestuurder (diensthoofd)  
 Periode a. 1982 - 1995  
 b. 1995 -  
 Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, art. 126, gewijzigd bij besluit van 4 juni 1956, Stb. 1956/331, art. 129a en 129c, bij besluit van 26 september 1968, Stb. 1968/475, art. 123.2 en .3, 129a en 129c en bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 127d en 128a  
 Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 23-25, 30  
 Product adviezen, verslagen van (overleg)vergaderingen

(171.)  
Actor Ondernemingsraad  
Handeling Het uitoefenen van het instemmingsrecht  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, Stb. 1971/54, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 27

(172.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het beslissen in adviesplichtige zaken waarin het diensthoofd en de dienstcommissie niet tot overeenstemming zijn gekomen  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 127f.4-6  
Opmerking De kwestie wordt pas aan de minister voorgelegd nadat hernieuwd overleg heeft plaatsgevonden over het desbetreffende onderwerp. De minister beslist niet eerder dan nadat hij het College van Advies heeft gehoord.

## 9.2.5 Groepsondernemingsraden

(173.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het instellen van een groepsondernemingsraad  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 33  
Opmerking De regeling van een overkoepelende ondernemingsraad vloeit voort uit de WOR, waarin voor het bedrijfsleven gesproken wordt van een centrale ondernemingsraad. In de overheidssector spreekt men van centrale groepsondernemingsraad of departementale ondernemingsraad.

(174.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het stellen van regels inzake de samenstelling en werkwijze van de groepsondernemingsraad  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 34  
Opmerking De regeling van een overkoepelende ondernemingsraad vloeit voort uit de WOR, waarin voor het bedrijfsleven gesproken wordt van een centrale ondernemingsraad. In de overheidssector spreekt men van centrale groepsondernemingsraad of departementale ondernemingsraad.

(175.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het voeren van overleg met de groepsondernemingsraad  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 35

## 9.2.6 College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies

(176.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het instellen van een College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 129

(177.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het stellen van regels inzake de samenstelling en de werkwijze van het College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 129

(178.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het benoemen en ontslaan van de voorzitter en de leden van het College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 129.2

(179.)  
Actor College van advies inzake het overleg met de dienstcommissies  
Handeling Het adviseren van de minister in geschillen tussen het hoofd van de diensteenheid en de commissie  
Periode 1982 - 1995  
Grondslag ARAR, 12 juni 1931, Stb. 1931/248, zoals gewijzigd bij besluit van 13 september 1982, Stb 1982/526, art. 129.5-9

### **9.2.7 Algemene geschillenregeling / Bedrijfscommissie**

(180.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het instellen van een bedrijfscommissie  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 37  
Opmerking De bedrijfscommissie voor de overheid bestaat uit twee kamers:  
- Voor de sector Rijk en politie;  
- Voor de sectoren provincies, gemeenten en waterschappen.

(181.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het benoemen van de leden en de plaatsvervangende leden van de bedrijfscommissie  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 38.1



(182.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het vaststellen van regels omtrent de samenstelling en de werkwijze van de bedrijfscommissie  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 39 en 40  
Opmerking Dit houdt tevens in de bevoegdheid tot de instelling van aparte commissies door de bedrijfscommissie.

(183.)  
Actor Bedrijfscommissie  
Handeling Het bemiddelen in geschillen tussen de ondernemingsraad en de bestuurder van de onderneming  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 36

(184.)  
Actor Bedrijfscommissie  
Handeling Het opstellen van een jaarverslag  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 40

(185.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het beoordelen van het jaarverslag van de bedrijfscommissies  
Periode 1995 -  
Grondslag Wet op de ondernemingsraden, 28 januari 1971, zoals gewijzigd 13 april 1995, Stb. 1995/231, art. 40

## 10 Werkoverleg

### 10.1 Inleiding

Volgens de definitie uit de rondzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 16 juli 1982 wordt onder de term werkoverleg het volgende verstaan:

- het is een groepsoverleg tussen een chef en zijn directe ondergeschikten; in beginsel is het geen vertegenwoordigend overleg, hetgeen niet uitsluit dat afhankelijk van de concrete omstandigheden daarvoor om praktische redenen wordt gekozen;
- het wordt regelmatig (periodiek) en geregeld (volgens vaste procedure-afspraken) gehouden;
- het moet op een bepaalde wijze door de organisatie heen zijn gestructureerd;
- het houdt in uitwisseling van informatie en uitoefening van invloed op besluiten over onderwerpen, welke het werk en het personeel betreffen.

Het werkoverleg is geen nieuw verschijnsel. Op veel plekken binnen de overheidsdienst werd het werkoverleg al als overleginstrument gehanteerd. Toch was deze overlegvorm nog niet in alle diensten geaccepteerd verschijnsel. In de jaren zeventig werd het belang van het overleg op de werkvloer steeds meer ingezien. De regering wilde dat het overleg een structureel karakter kreeg. In 1973 werd het thema besproken op een conferentie van hoofden van de departementale personeelsdiensten. De hoofden waren het eens over het belang van het werkoverleg. Naar aanleiding daarvan vond de minister het wenselijk om richtlijnen te stellen. In 1975 liet hij een ontwerpadvies inzake de geleidelijke ontwikkeling van vormen van werkoverleg in de rijksdienst ontwikkelen. Gezien de verscheidenheid van diensten moesten er meerdere vormen van overleg mogelijk zijn. Die vormen werden mede bepaald door de arbeidssituaties per departement of per departementsonderdeel. Het ontwerp werd in 1977 door de werkgroep Doeleinden, uitgangspunten en middelen van het personeelsbeleid voor de burgerlijke rijksdienst bekeken. Deze werkgroep bepleitte het open overleg met de personeelsleden en concludeerde dat het raadzaam was om voor de vaststelling van een procedure te kijken naar de bepalingen in de Wet op de ondernemingsraden.

De minister was van mening dat het werkoverleg ook een goede alternatieve overlegvorm bood voor de medezeggenschap in kleine diensteenheden. Hij wilde namelijk de instelling van dienstcommissies in al te kleine eenheden zien te vermijden. Daarnaast moest worden vermeden dat de personeelsleden zich te weinig betrokken voelen bij het vertegenwoordigend overleg van de dienstcommissie. Daarom moest het werkoverleg, in relatie met de nieuwe dienstcommissies, de betrokkenheid van zoveel mogelijk personeelsleden bij de besluitvorming over zaken die hen rechtstreeks aangingen zien te waarborgen. De procedureregels werden in de rondzendbrief van 16 juli 1982 vastgelegd.

Twee maanden later werd de nieuwe regeling voor de dienstcommissies vastgesteld (wetswijziging ARAR Stbl. 1982, 526). Volgens artikel 128 moest de dienstcommissie het werkoverleg binnen de diensteenheid zo veel mogelijk bevorderen. Het diensthoofd was als eerste verantwoordelijk voor de vorm en het functioneren van het overleg. Bleef hij in gebreke dan kon hij door de dienstcommissie op zijn nalatigheid worden gewezen.

Deze bepaling is ook in de Wet op de ondernemingsraden opgenomen onder artikel 28 lid 2. Ook hier is de betrokkenheid van de werknemer bij de onderneming als uitgangspunt genomen.

### 10.2 Handelingen

(186.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden, mede-vaststellen, coördineren en evalueren van beleid betreffende het werkoverleg
Periode	1970 -
Grondslag	Begrotingen

(187.)  
Actor Minister van Binnenlandse Zaken  
Handeling Het instellen en opheffen van werkgroepen met betrekking tot de ontwikkeling van de procedure werkoverleg  
Periode 1970 -  
Grondslag Begrotingen

(188.)  
Actor Werkgroep Doeleinden, uitgangspunten en middelen van het personeelsbeleid voor de burgerlijke rijksdienst  
Handeling Het adviseren van de minister inzake de structuur van het werkoverleg binnen de rijksdienst  
Periode 1975 - 1977  
Grondslag Begrotingen

(189.)  
Actor Minister van Binnenlandse zaken  
Handeling Het voorbereiden, tot stand brengen en wijzigen van richtlijnen inzake het werkoverleg  
Periode 1970 -  
Grondslag Rondzendbrief van 16 juli 1982, nr. AB82/U1391, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z.

(190.)  
Actor Vakminister  
Handeling Het voeren van werkoverleg  
Periode 1945 -

## 11 Overleg bij reorganisatie/privatisering

### 11.1 Inleiding

Gezien de complexiteit van de overheidsorganisatie vergen reorganisaties bij de rijksoverheid vaak een bijzondere vorm van overleg. Aanvankelijk was er niet voorzien in een bijzondere overlegvorm. Bij reorganisaties of samenvoegingen hanteerde men de bepalingen van de hoofdstukken XI en XIA, “Het overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren” en “Medezeggenschap” van het ARAR. In het midden van de jaren zeventig constateerde de minister, dat er op enkele punten behoefte bestond aan precisering, in het bijzonder bij reorganisaties, concentraties en samenvoegingen van diensten, instellingen en bedrijven. In februari 1978 verscheen de circulaire “Onderwerpen van overleg bij reorganisaties en dergelijke” waarin de overlegprocedure bij reorganisaties nader werd gepreciseerd. De circulaire bepaalde dat de vakorganisaties bij reorganisaties reeds in een vroeg stadium van de besluitvorming werden betrokken, zodat hun standpunten bij de uiteindelijke besluitvorming konden worden meegenomen. Het overleg diende zich te concentreren op de personele gevolgen van de reorganisatie. De circulaire bevatte tevens gedragslijnen inzake het overleg bij veranderingen in overheidsondernemingen.

In de jaren tachtig ontstond er een ware privateringsgolf. De privatiseringen waren vooral gericht op budgettaire besparingen, een betere bestuurlijke beheersing van het overheidsapparaat en een versterking van de marktsector. Op 25 mei 1985 deelde de minister van Financiën aan de kamer mede dat hij veertien taken bij de rijksoverheid liet onderzoeken op hun mogelijkheid tot privatisering. Een aantal van die privatiseringen kreeg al in de jaren tachtig zijn beslag. In de nota getiteld “Personele gevolgen van privatisering” ging de minister van Binnenlandse Zaken in op de mogelijke gevolgen voor het personeel. Hoofdstuk 2 handelde over de wijze van overleg bij privatiseringsoperaties. Het hoofdstuk schetste de verschillende overlegfasen. Gesteld werd dat het voor een goed verloop van de privatiseringsoperaties noodzakelijk was, om zo duidelijk mogelijk aan te geven wanneer en op welke wijze de vertegenwoordigers van het personeel bij het proces werden betrokken. Hiermee werden niet alleen de vakorganisaties bedoeld maar ook de dienstcommissies en de bijzondere commissies. De richtlijnen voor dit overleg werden opgenomen in de nota “Personele aspecten van privatisering” van 8 november 1985. Bij een privatisering hoort er in ieder geval gepraat te worden over herplaatsing, werkgelegenheid, behoud van rechten en pensioenen.

### 11.2 Handelingen

(191.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden en opstellen van richtlijnen voor het overleg bij reorganisaties, concentraties en samenvoegingen van diensten, instellingen en bedrijven
Periode	1978 -
Grondslag	Rondzendbrief 13 februari 1978, nr. AB78/U166, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z.

(192.)

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken
Handeling	Het voorbereiden en opstellen van richtlijnen voor overleg bij privatiseringen
Periode	1985 -
Bron	Ministeriële brief van 8 november 1985 Nota Personele aspecten van privatisering 1985



## Overzicht van geraadpleegde bronnen

### ***Wet- en regelgeving***

#### **Algemene inleiding**

Besluit tot instelling van het Centraal Orgaan van Rijkspersoneelsaangelegenheden, 18 december 1946, Stb. 1946/G367

Besluit tot reorganisatie van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden, 23 augustus 1955, Stb. 1955/403

KB tot instelling van een Staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren, 13 augustus 1952, Stcrt. 1952/159

Beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 juni 1972, Nr. ABB72/U1525, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z., Stcrt. 1972/122

Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 11 december 1990, Nr. MPA90/379/U1 DGMP, Stcrt. 1990/249;

Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, 19 mei 1995, AD95/U446, Stcrt. 1995/103

#### **Arbeidsverhoudingen**

Ambtenarenwet 1929, Stb. 1929/530

- Algemeen Rijksambtenarenreglement, Stb. 1931/248
- Besluit van 5 oktober 1951, houdende wijziging van hoofdstuk XI van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, betreffende het georganiseerd overleg, Stb. 1951/442
- Besluit van 19 augustus 1954 tot wijziging van de artikelen 105 tot en met 112 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, Stb. 1954/406
- Besluit van 4 juni 1956 tot wijziging van de artikelen 113 tot en met 129 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (bijzondere commissies van overleg en dienstcommissies) Stb. 1956/331
- Besluit van 6 april 1960, houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Arbeidsovereenkomstenbesluit en het Rijkswachtgeldbesluit 1959, Stb. 1960/144
- Besluit van 26 september 1968 tot wijziging van Hoofdstuk XI van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, Stb. 1968/475
- Besluit van 14 september 1973, houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, Stb. 1973/483
- Besluit van 6 mei 1982, houdende wijziging van het ARAR, het Arbeidsovereenkomstenbesluit en het Rijkswachtgeldbesluit 1959, Stb. 1982, 297
- Besluit van 13 september 1982, betreffende een wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit, Stb. 1982/526
- Besluit van 22 mei 1984 houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, Stb. 1984/317

Beschikking 13-10-1945 No. 5336/R (Salariscommissie ad-hoc) Stcrt. 1945/91

Koninklijk besluit van 18 december 1946, tot instelling van het Centraal Orgaan voor Rijkspersoneelsaangelegenheden; Stb. 1946/G367

Wet van 13 april 1995, houdende regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de Wet op de ondernemingsraden, Stbl. 1995/231

- Besluit heffing scholing en vorming OR-leden bij de overheid 1996-1997, Stb. 1996/160
- Besluit heffing scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid, Stb. 1997/319

Rondzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 16 juli 1982, nr. AB82/U1391, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z

Rondzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 13 februari 1978, nr. AB78/U166, D.G.O.P./O.P.Z./A.J.Z

Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 d.d. 10 februari 1993

Overeenkomst Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid 10 juli 1996

Koninklijk besluit van 13 januari 1997, houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, alsmede wijziging van het ARAR in verband met de formalisering van het Sectoroverleg rijkspersoneel, Stb. 1997/31

## **Archieven**

Archief Binnenlandse Zaken Directie Overheidspersoneelszaken 1960-1989  
Staatscommissie van advies inzake het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding (Commissie Toxopeus) *Advies inzake Stakingsrecht* juli 1973



## **Literatuur**

- Albers, O., *Wet op de ondernemingsraden, tekst en commentaar 1998* (Alphen aan den Rijn 1997)
- Borghouts, De medezeggenschap bij de overheid, in J.H. Weggemans (red), *Arbeidsverhoudingen bij de overheid, Overzicht, problemen en ontwikkeling* (Deventer 1985)
- Burger, E., *Werkende Arbeidsverhoudingen* (Den Haag 1999)
- Derks, G. e.a., *Inzicht in de ondernemingsraad bij de overheid* (Den Haag 1995)
- Farenhorst, J.E., H.J.K. de Vries, *Info Wet op de ondernemingsraden bij de overheid* (Den Haag 1995)
- Okkerman, H.A.S., Lagere overheidswerkgevers en het arbeidsvoorwaardenoverleg, *Bestuur* 4 (1985) 20-23
- Peijpe, T. van, J. Riphagen, *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht* (Deventer 1992)
- Rüter, A.J.C., *De Spoorwegstakingen van 1903, Een spiegel der arbeidersbeweging in Nederland* (Leiden 1935)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directoraat-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid, Afdeling Interdepartementale Personeelsprojecten, *Doeleinden, uitgangspunten en middelen van het personeelsbeleid voor de burgerlijke dienst* (Den Haag 1977)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rapport van de commissie van advies inzake de bezoldiging van het gemeentepersoneel* (Den Haag 1948)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rapport van de Werkgroep Herziening Ubink-normen geïnstalleerd in 1974 door het Ambtelijk Beraad* (Den Haag 1978)
- Sikkes, J.H., *Medezeggenschap in overheidsdienst, Geschiedenis, wettelijke voorschriften en praktijk* (Alphen aan den Rijn 1986)
- Sprengers, L.C.J., De invoering van de Wet op de ondernemingsraden bij de overheid, in *Sociaal recht*, (1994-12) 350-355
- Stekelenburg, M., *200 jaar werken bij de overheid, boek 2. 1940-1998* (Nieuwegein 1999)
- Tilstra, L., *Grenzen aan het stakingsrecht, Het Nederlandse rechtsoordeel over collectieve actie van werknemers getoetst aan het Europees Sociaal Handvest*, Deventer 1994
- Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de commissie-Sint*, Den Haag 1995
- Vink, F.W.H., *Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag 1995
- Weggemans, J.H., *Arbeidsverhoudingen bij de overheid, overzicht, problemen en ontwikkeling*, Deventer 1985
- Windmuller, J.P., C. de Galan, A.F. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland, Het klassieke overzicht van de arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht 1990

IJsselmuiden, P.G. van, *Binnenlandse Zaken, en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813 - 1940*, Kampen 1988

## ***Materiedeskundigen***

mr. E.M. Veldstra,  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Overheid

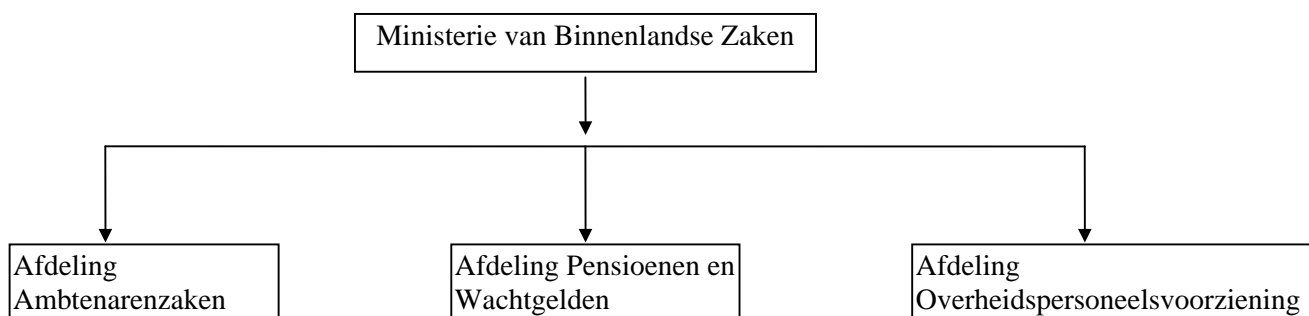
drs. A.B. van der Scheer,  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Overheid

## Bijlage

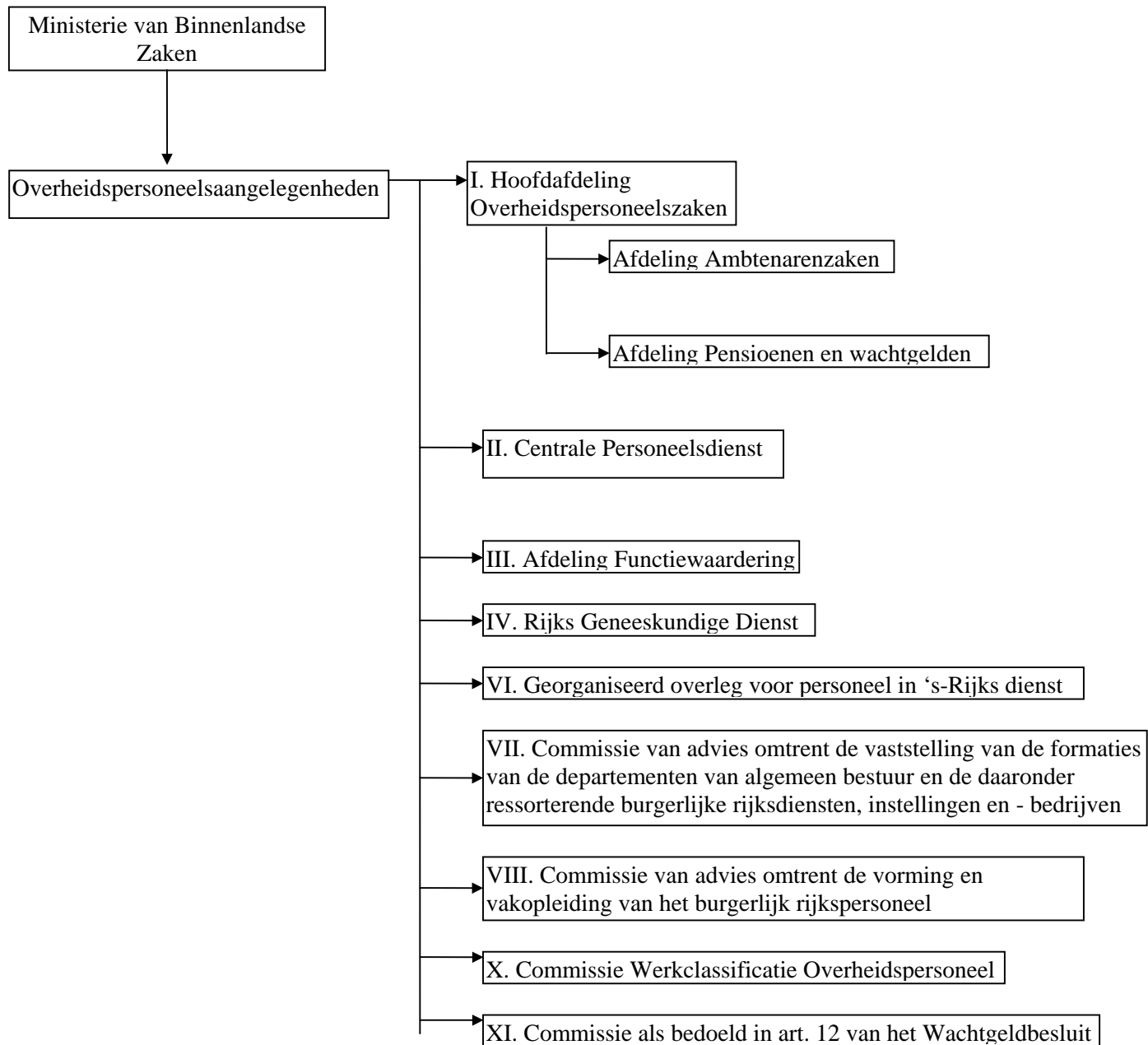
### *Tienjaarlijkse organogrammen m.b.t. overheidspersoneelsbeleid 1946-1996*

In deze organogrammen zijn alleen die organisatieonderdelen opgenomen waarvan hun rol in een of meer deelbeleidsterreinen van het RIO Overheidspersoneelsbeleid worden beschreven. Een dienst als bijvoorbeeld de Rijks Geneeskundige Dienst wordt niet beschreven en is derhalve niet opgenomen in onderstaande organogrammen.

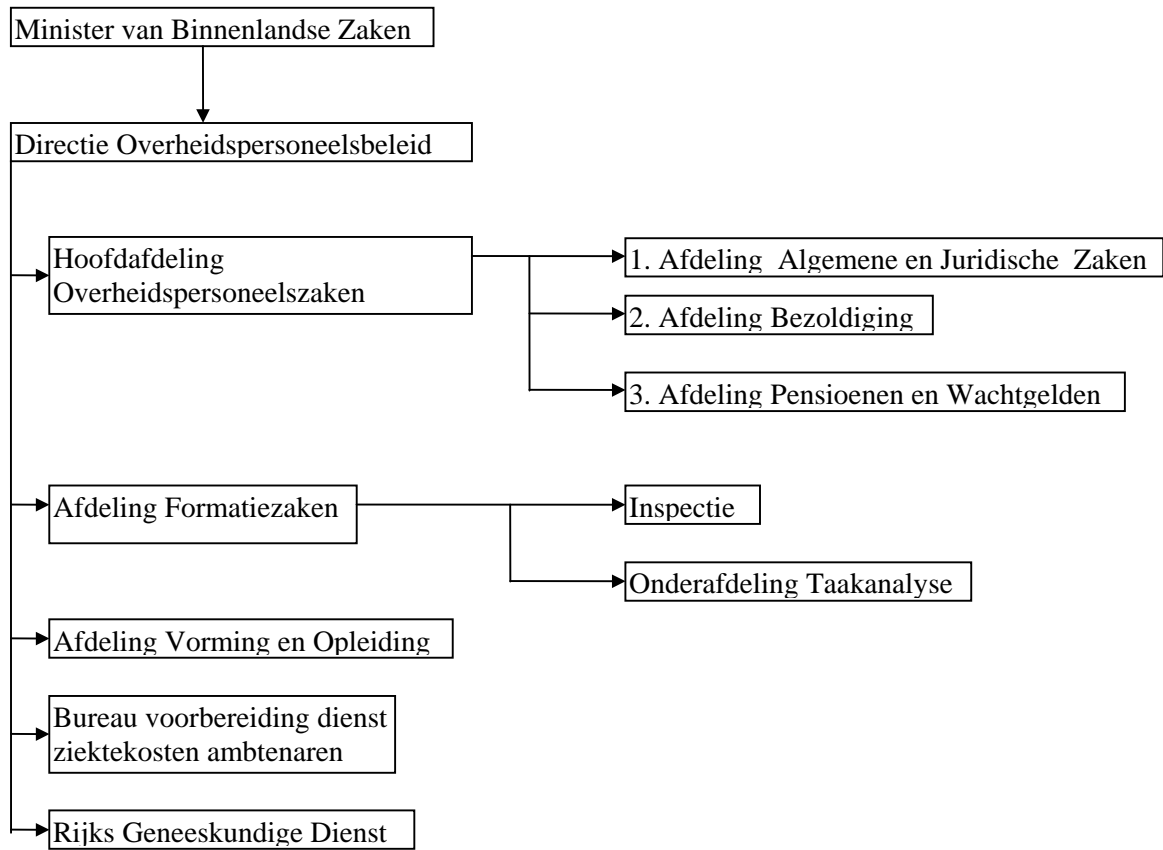
1946

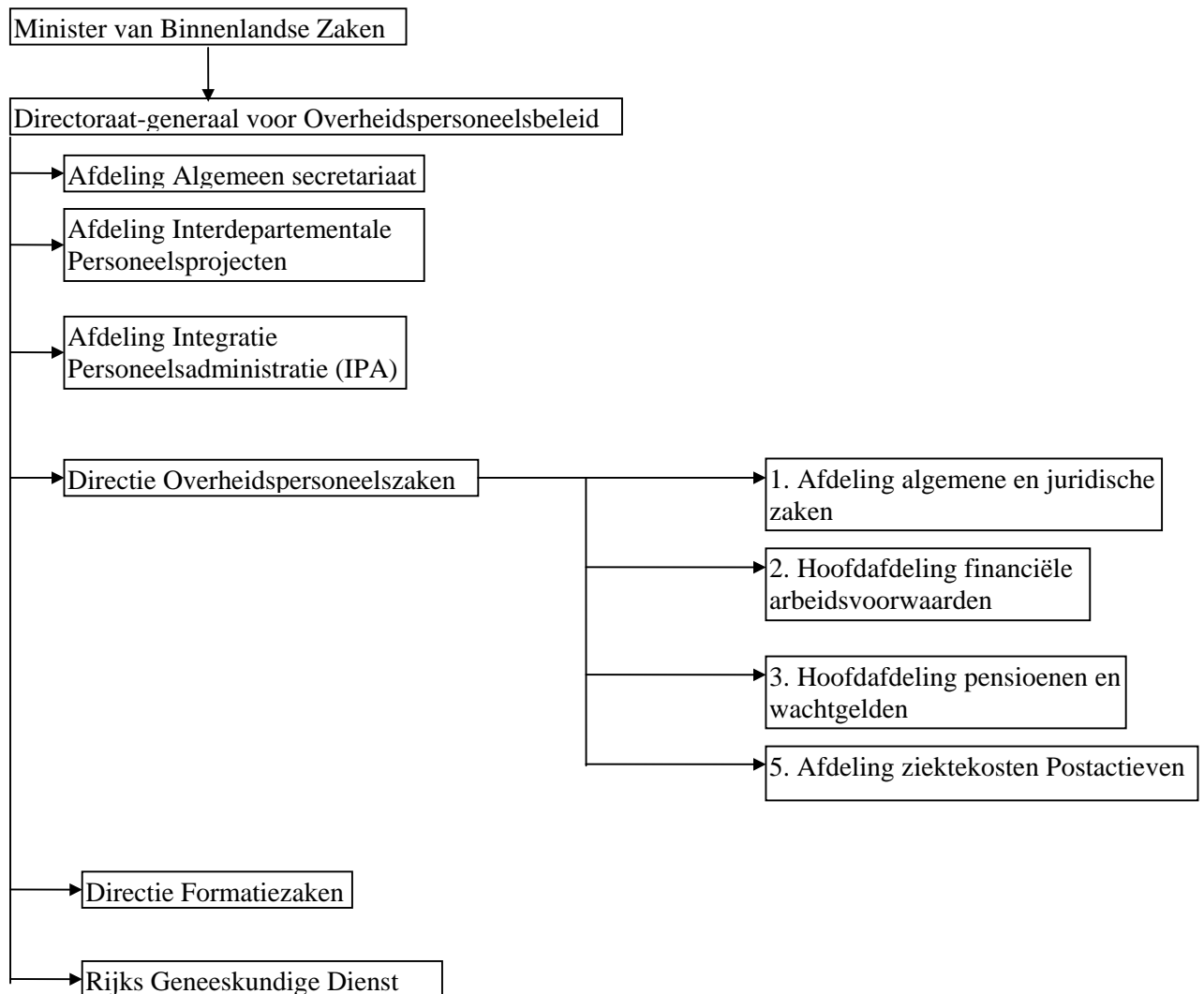


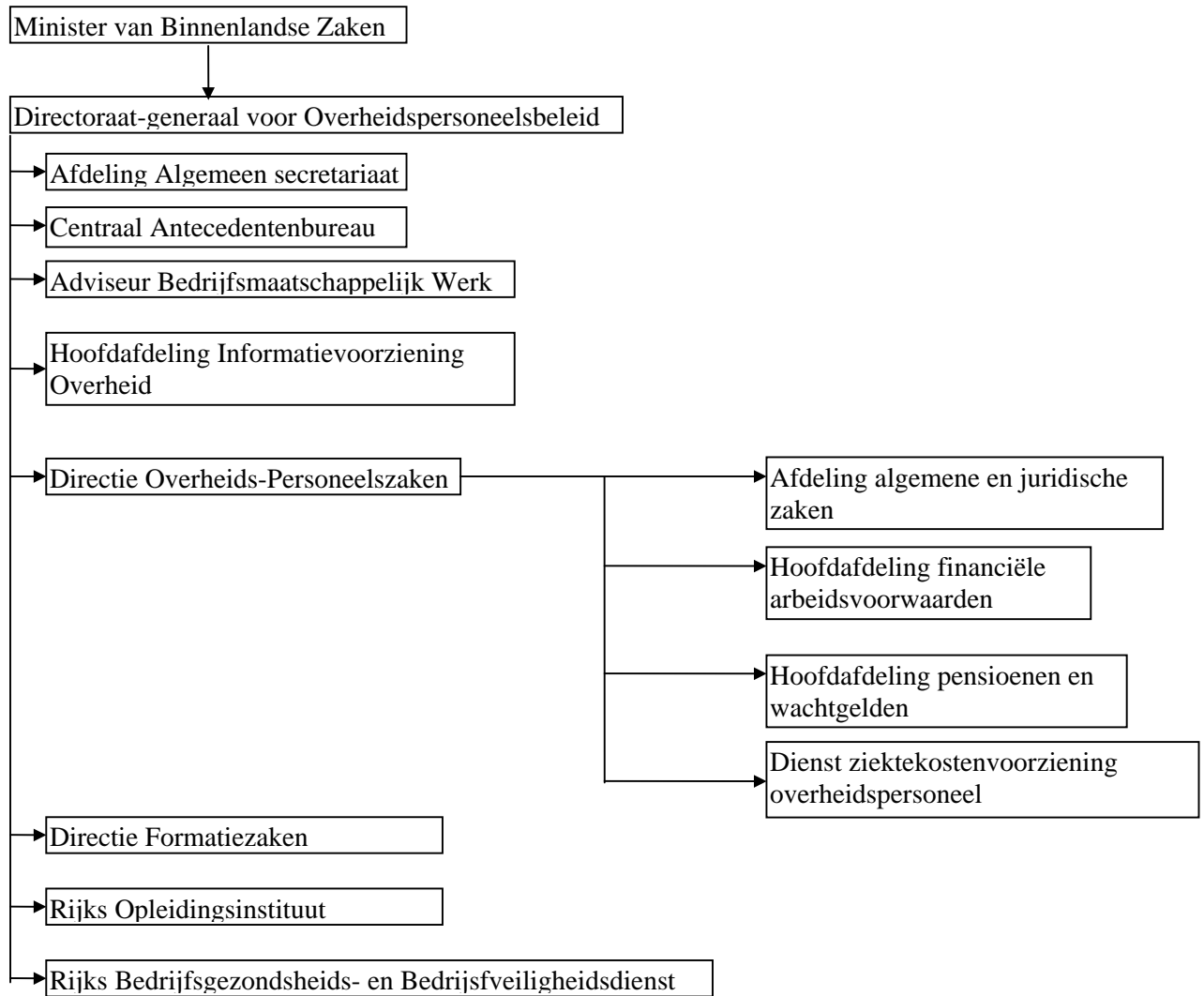
1956



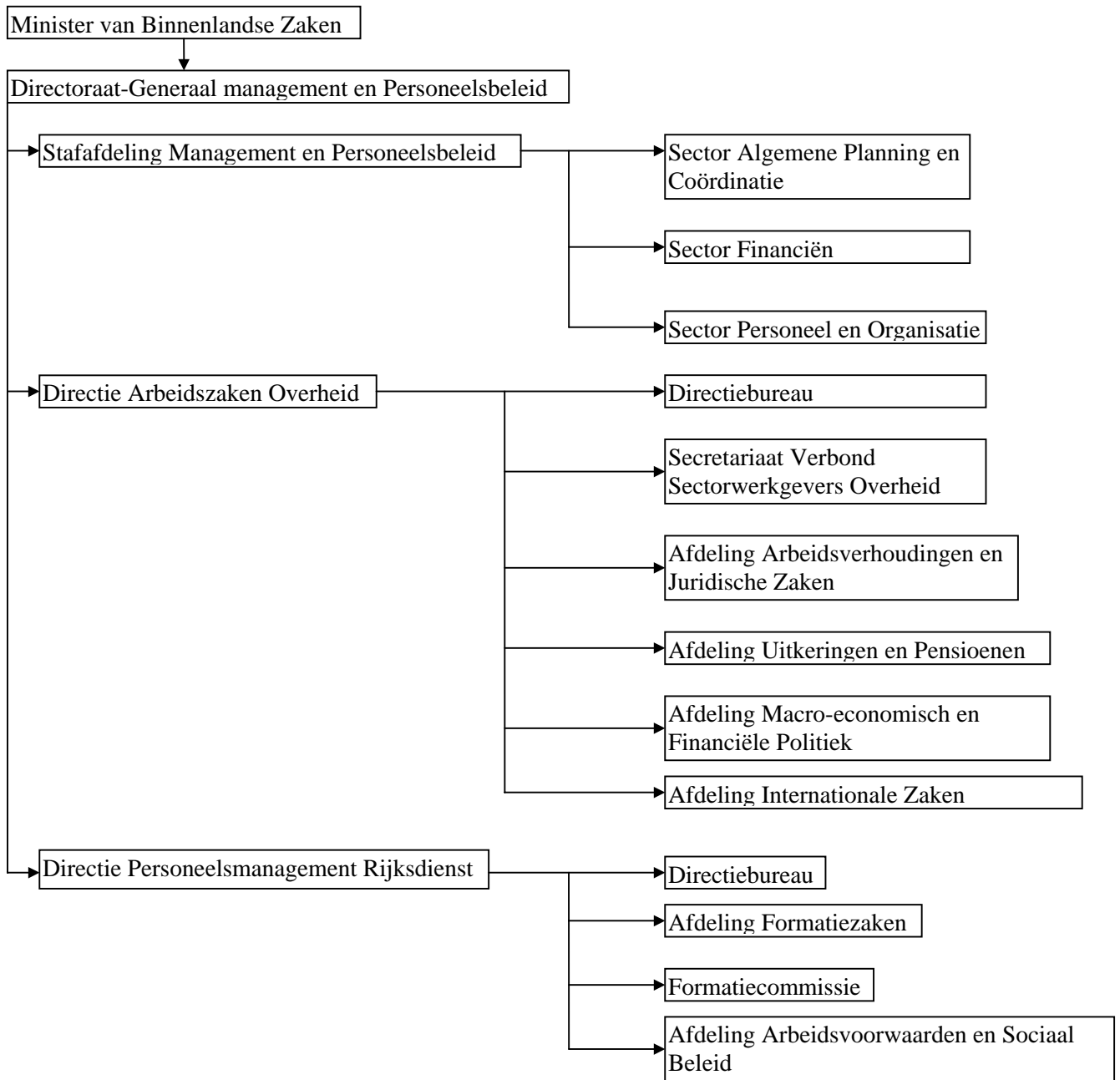
1966











## Noten

<sup>1</sup> Met de intrekking van het Arbeidsovereenkomstenbesluit in 1993 is de arbeidscontractant althans binnen de rijksdienst verdwenen.

<sup>2</sup> Tot 1984 konden ambtenaren volgens de Ambtenarenwet alleen 'hier te lande' werkzaam zijn. De Grote Winkler Prins meldt in haar definitie bovendien dat ambtenaren ondergeschikt zijn aan gekozen politieke vertegenwoordigers: *Grote Winkler Prins Encyclopedie*, II (Amsterdam en Antwerpen, 1990<sup>8</sup>), p. 23

<sup>3</sup> *Het sectorenmodel. Differentiatie van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid*, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Den Haag 1993), p. 5

<sup>4</sup> P.L. de Vos, 'De ambtenaar in Nederland. Sectoralisatie, afslanking en normalisatie', *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht* 49 (1994), p. 794-799

Zie ook *Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de commissie-Sint*, Den Haag 1995, p. 6-15

<sup>5</sup> M.J.B. Kavelaars, *Handelen met de sterke arm, deel II. Rapport institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein politie 1994-*, Pivot-rapport nr. 31 ('s-Gravenhage 1996)

<sup>6</sup> F. van der Doe, M.L. Loef, *Geef acht (militair personeel; beroeps- en reserve-personeel). Een institutioneel onderzoek naar bedrijfsprocessen en handelingen op het beleidsterrein militair personeel: beroeps- en reservepersoneel in dienst van het ministerie van Defensie en voorgangers, 1945-1993*, Pivot-rapport nr. 25 ('s-Gravenhage 1994)

<sup>7</sup> Dit geldt in ieder geval voor de arbeidsverhoudingen bij de politie, het onderwijzend personeel en de rechterlijke macht. Het gemeentelijk en het provinciaal personeel alsmede dat van de waterschappen vallen buiten het werkveld van het PIVOT.

<sup>8</sup> T. van Peijpe, Collectief overleg en conflict, in T. van Peijpe, J. Riphagen, *Schets van het Nederlands Ambtenarenrecht*, Deventer 1992, p. 149

<sup>9</sup> Dit onderzoek loopt tot en met 1997; sindsdien is het aantal sectoren uitgebreid met onder meer de sector Wetenschappelijk onderwijs, de sector Hoger beroepsonderwijs en de sector Wetenschappelijke instellingen

<sup>10</sup> Instellingsbeschikking van 11 juli 1953 van de minister-president, KMP nr. 35692.

<sup>11</sup> De RRD is ingesteld door de ministerraad bij besluit in de RBR van 12 juli 1965.

<sup>12</sup> De andere ambtelijke voorportalen waren: Adviescommissie voor de Doelmatige Organisatie in de Rijksdienst (ADOR) (1956/57-....), Adviescommissie Overheidsorganisatie en Automatisering (AOA) (1979-1983) en Adviescommissie Rijksdienst (1983-) juli 1953 van de minister-president, KMP nr. 35692.

<sup>13</sup> Circulaire van 30 januari 1984/AB 84/U 33, Stcrt. 1984/30

<sup>14</sup> L. Tilstra, Grenzen aan het stakingsrecht, Het Nederlandse rechtsoordeel over collectieve actie van werknemers getoetst aan het Europees Sociaal Handvest, Deventer 1994, p. 54

<sup>15</sup> Instellingsbeschikking 23 november 1946, Stcrt. 1946/236

<sup>16</sup> J.C. Schroot, Enkele opmerkingen over de rechtspositie van de ambtenaar, Hartmans tijdschrift 104 (1987) p. 128-136

<sup>17</sup> L. Tilstra, Grenzen aan het stakingsrecht, Het Nederlandse rechtsoordeel over collectieve actie van werknemers getoetst aan het Europees Sociaal Handvest, Deventer 1994, p. 47/48

<sup>18</sup> H.C.J.L. Borghouts, De medezeggenschap bij de overheid, in J.H. Weggemans (red), *Arbeidsverhoudingen bij de overheid, Overzicht, problemen en ontwikkeling*, Deventer 1985, p. 151