

*Nieuwe regeling van de organisatie en procedure van de
Centrale Raad van Beroep en de raden van beroep
(Beroepswet)*

MEMORIE VAN ANTWOORD
(Ingezonden 30 Augustus 1954)

No. 5

Naar aanleiding van het Voorlopig Verslag van de Commissie van Voorbereiding hebben de ondergetekenden de eer het volgende op te merken.

Algemeen

Algemeen. Voordrachten tot benoeming van leden van de Centrale Raad van Beroep en van de raden van beroep. Het verheugt de ondergetekenden dat vele leden met het ter hand nemen van de herziening instemmen. Inderdaad lijkt de regeling van het beroep in zaken van sociale verzekering en op aanverwant gebied, ofschoon veel jonger dan het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in mening opzicht vernieuwing te behoeven. Dit laat zich geredelijk verklaren uit het feit, dat ook de materiële wetten op de sociale verzekering van betrekkelijk recente datum zijn, merendeels zelfs jonger dan de Beroepswet zelf. Ook heeft bij de voorgestelde herziening de wens tot unificatie in sterke mate op de voorgrond gestaan. Een uitvloeisel van dit streven is dat de scheidsgerichten, welke bij sommige der sociale-verzekeringswetten zijn ingesteld, volgens het stelsel van het ontwerp zullen verdwijnen en de gehele rechtspraak op het onderhavige gebied zal worden geconcentreerd bij de raden van beroep. De opheffing der scheidsgerichten zal dienen te worden bewerkstelligd door wijziging van de wetten waarop zij berusten, hetgeen zal geschieden bij een wet tot invoering van de Beroepswet.

De genoemde leden vestigen de aandacht op enige punten, waarin naar een soepele procedure is gestreefd, en gaan voorts in op de positie van de vrouw met betrekking tot de Beroepswet. Opgemerkt wordt dat de benoembaarheid van vrouwen tot lid van de raad van beroep niet uitdrukkelijk in het wetsontwerp wordt genoemd. Dit moge zijn verklaring vinden in het feit, dat naar hier te lande algemeen aanvaarde opvatting, de vrouw benoembaar is tot ieder ambt waarvan zij niet uitdrukkelijk door de wet — of door een andere regeling waarbij het ambt is ingesteld — wordt uitgesloten. Ten aanzien van het lidmaatschap der raden van beroep bestond tot dusverre een dergelijke uitdrukkelijke uitsluiting, welke in de thans ontworpen wet niet wordt overgenomen. Een uitdrukkelijke gelijkstelling van de vrouw met de man in het onderhavige opzicht zou geenszins passen, nu de Nederlandse wetgeving de gelijkheid der geslachten in het algemeen vooronderstelt.

Dat volgens het ontwerp in geval van huwelijk tussen twee functionarissen van één raad de jongste in leeftijd dient te worden ontslagen en niet de jongste in dienstjaren, is ingegeven door de overweging, dat het eerstgenoemde criterium duidelijker leek dan het laatste; met name in de gevallen, waarin men zou kunnen menen, dat de ancienniteit mede wordt bepaald door vroeger beklede soortgelijke functies. Intussen bestaat er geen bezwaar tegen, het ontwerp alsnog in dier voege te wijzigen, dat de in dienstjaren jongste der echtelieden zal worden ontslagen.

De opneming van een regeling ten aanzien van de executie van gegeven eindbeslissingen heeft een punt van overweging uitgemaakt. Daaraan leek evenwel geen behoefte te bestaan. Dat het uitvoeringsorgaan een onherroepelijke uitspraak van de raad van beroep of van de Centrale Raad van Beroep niet zou nakomen, moet in hoge mate onwaarschijnlijk worden geacht,

gezien de wettelijke eisen waaraan zodanige organen moeten voldoen en het wettelijke toezicht waaraan zij zijn onderworpen. In de praktijk is dan ook nooit van moeilijkheden gebleken. Ook indien ooit een uitvoeringsorgaan mocht weigeren zijn verplichtingen na te komen en zelfs een beklag bij de Sociale-Verzekeringsraad hierin geen verbetering zou brengen, zal men trouwens niet tot een actie op grond van artikel 1401 B.W. behoeven over te gaan. Veeleer zal men het orgaan aanspreken met een vordering tot nakoming van de uitspraak van de raad van beroep. Deze burgerlijke procedure kan weinig moeilijkheden opleveren, aangezien de eiser juist in die uitspraak een gereed bewijsmiddel bij de hand heeft. Tegen een dergelijke burgerlijke actie van een verzekerde kunnen naar het oordeel van de ondergetekenden noch uit juridisch oogpunt, noch in verband met de mogelijkheid van beleidsvragen, bezwaren worden gemaakt. In de uitspraak van de raad van beroep is immers een onherroepelijke rechterlijke beslissing ter tafel, waarvan de nakoming zonder meer in rechten kan en moet kunnen worden gevorderd.

In het geval dat aanspraak wordt gemaakt op uitkeringen krachtens twee of meer wetten, bijvoorbeeld de Kinderbijslagwet en de Werkloosheidswet, zal de raad van beroep met zijn eerstegegeven beslissing rekening moeten houden bij het nemen van een latere en zal de meest gereede partij niet nalaten hem op deze plicht te wijzen. Bijzondere maatregelen om te voorkomen, dat een raad van beroep onderling tegenstrijdige uitspraken ingevolge onderscheidene wetten geeft, lijken dan ook niet nodig. En het geval dat verschillende raden van beroep uitspraken doen met betrekking tot een en dezelfde partij, zal zich zelden voordoen. Alle zaken worden immers behandeld door de raad van beroep van de woonplaats van de private partij (artikel 81, eerste lid, eerste volzin, en derde lid). Slechts wanneer deze geen woonplaats in Nederland heeft, wordt het beroep aanhangig gemaakt bij de raad, tot wiens rechtsgebied de zetel van het uitvoeringsorgaan behoort (artikel 81, eerste lid, tweede volzin). In dit laatste geval ware het dus denkbaar dat één appellat met verschillende raden te doen krijgt. Ook dan bestaat, in geval van tegenstrijdige uitspraken, een mogelijkheid om coördinatie te verkrijgen, namelijk door in hoger beroep te gaan bij de Centrale Raad van Beroep.

Dat de huidige Beroepswet liefst uitdrukkelijk zal moeten worden ingetrokken, is ook de mening van de ondergetekenden. Om de slotbepalingen tot een minimum te beperken, is het de bedoeling zulks te doen bij de reeds eerder vermelde invoeringswet.

Wat de rol van organisaties van werkgevers en werknemers bij de benoeming van leden van de raden van beroep betreft, moge er op worden gewezen, dat ook volgens de huidige Beroepswet de voordrachten dezer organisaties niet bindend zijn. Dit hangt samen met het feit, dat hier in wezen rechtserbenoemingen aan de orde zijn, waarbij iedere schijn moet worden vermeden, als zou een met rechtspraak belaste persoon de vertegenwoordiger zijn van een bepaalde maatschappelijke organisatie. Dit is ook uit het midden der Kamer naar voren gebracht bij het Voorlopig Verslag over het wetsontwerp op de administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Zitting 1953—1954 - 2493, nr. 8, blz. 3, tweede kolom). De eerste en tweede ondergetekende en de andere bij dat wetsontwerp betrokken Ministers hebben toen in hun Memorie van Antwoord (blz. 6/7) verklaard, voor de gemaakte bezwaren gevoelig te zijn. Zij hebben er anderzijds op gewezen, dat de wetenschap, dat personen, die uit en door de kring der betrokkenen zijn gekozen, aan de rechtspraak deelnemen, een sterke vertrouwensband schept. De afweging van deze argumenten heeft hen er toe geleid, in artikel 13 van het genoemde wetsontwerp het systeem van benoeming van de bijzondere leden van het College van Beroep uit een bindende voordracht te behouden.

De vraag of de leden van de raden van beroep al dan niet uit een bindende voordracht benoemd dienen te worden, vertoont ongetwijfeld een zekere overeenkomst met die, welke zich bij de behandeling van het genoemde wetsontwerp voordeed. Daarnaast zijn echter ook verschilpunten aan te wijzen. De voordracht waaruit een bijzonder lid van het College van

Beroep voor het bedrijfsleven wordt benoemd, wordt opge maakt door het bestuur van een productschap, hoofdbedrijfschap of bedrijfschap; derhalve door een openbaar lichaam, dat, volgens de genoemde passage der Memorie van Antwoord, „door zijn gevarieerde samenstelling een goede waarborg zal geven, enerzijds, dat de voorgedragenen inderdaad over de nodige bijzondere deskundigheid beschikken, anderzijds, dat zij door karakter en ontwikkeling niet gebonden zijn aan enkel de interessensfeer van hun bedrijfstak”. Daarentegen worden de leden van de raden van beroep benoemd op aanbeveling van organisaties, welke geen publiekrechtelijk karakter hebben en die niet zelf op twee- of meezijdige wijze samengesteld zijn. Het lijkt niet juist aan zodanige verenigingen van niet-openbaar karakter een meer dan aanbevelende bevoegdheid toe te kennen inzake de benoeming van rechters, aan wie van staatswege de beslissing van gedingen wordt toevertrouwd; te minder waar deze leden in de kamers der raden van beroep steeds de meerderheid vormen, terwijl in het College van Beroep voor het bedrijfsleven slechts de minderheid uit bijzondere leden bestaat.

Nu de wijze van benoeming van de leden der raden van beroep tot dusverre niet tot klachten aanleiding heeft gegeven, verdient het dan ook geen aanbeveling daarin een verandering te brengen, waarvan de invloed op het in die raden gestelde algemeen vertrouwen moeilijk te berekenen valt.

Op de vraag, hoe nu de benoeming der leden tot stand zal komen, moge worden geantwoord, dat er in dit opzicht niets wezenlijk nieuws wordt voorgesteld, behalve dat het uiteindelijke benoemingsrecht van de Gedeputeerde Staten wordt overgebracht naar de Minister van Justitie in verband met het feit, dat de voordragende organisaties veelal landelijk zijn georganiseerd.

Met betrekking tot de vraag, hoe de samenstelling van eventueel meer dan één kamer zal geschieden, moge worden verwezen naar artikel 20 van het ontwerp. Volgens deze bepaling stelt de voorzitter, na de leden en plaatsvervangende leden te hebben gehoord, een rooster vast volgens hetwelk de onderscheidene leden zitting zullen hebben. Uit deze rooster volgt tevens welke combinaties van leden samenzitten en dus een „kamer” vormen. Bij dit alles, en ook bij tijdelijke wijzigingen van het rooster, is de voorzitter gebonden aan de eis van paritaire samenstelling, welke in het eerste lid van artikel 21 wordt gesteld. Hij zal dus afzonderlijke lijsten van de twee soorten leden moeten bezitten. De effectuering van het voorschrift van pariteit kan dan geen enkele moeilijkheid opleveren; het is ook niet bekend, dat er in het verleden ooit van klachten op dit punt is gebleken. Bij een onjuiste samenstelling van de kamer zullen de gedane uitspraken natuurlijk door de Centrale Raad van Beroep kunnen worden vernietigd.

Met betrekking tot het in artikel 32 gedane voorstel om voor benoemingen van leden van de Centrale Raad van Beroep niet alleen aan deze raad zelf, doch ook aan de Sociale-Verzekeringsraad en aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken de mogelijkheid tot het opmaken van een aanbeveling te geven, zijn door verschillende groepen van leden uiteenlopende meningen kenbaar gemaakt. Terwijl vele leden zich hiermede konden verenigen, werd van de zijde van zeer vele andere leden daartegen bezwaar gemaakt.

Vele der laatstbedoelde leden betuigden weliswaar hun instemming met een aantal technische verbeteringen van de beroepsprocedure en brachten daarvoor een hulde aan de Herzieningscommissie Beroepswet, waarbij de ondergetekenden zich gaarne aansluiten; doch deze leden distantiëerden zich uitdrukkelijk van de in § 1 der Memorie van Toelichting genoemde aanleiding tot de herziening van de Beroepswet. Met name maakten zij bezwaar tegen het poneren van een tegenstelling tussen het „sociale” en het „juridische” moment in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, wijl toch ook voor dit college geldt zowel de plicht recht te spreken volgens de wet als het verbod de innerlijke waarde en de billijkheid van de wet te beoordelen.

De ondergetekenden mogen er op wijzen, dat zij zelf een zodanige tegenstelling in de aanhef der Memorie van Toe-

lichting dan ook niet hebben gemaakt en haar niet voor hun rekening nemen. De strekking van de gewraakte passage de toelichting is veeleer, een historisch overzicht te geven van de voorgeschiedenis dezer herziening. Daarbij moesten noodzakelijkerwijze bepaalde in de kringen der vakbeweging wel eens gekoesterde gevoelens ter sprake worden gebracht. De ondergetekenden spreken geen oordeel uit inzake de kritiek welke nog in 1947 soms met betrekking tot de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep werd gehoord. Zij hebben evenwel gemeend, het in sommige kringen bestaan van deze grieven niet onvermeld te mogen laten. Het spreekt vanzelf, dat de waarde van de technische herziening der Beroepswet onafhankelijk is van het al dan niet gerechtvaardigd zijn dezer grieven.

Uiteraard is niet het bevreemden van de kringen van belanghebbenden te beschouwen als maatstaf, doel of taak van de rechtspraak, en zal de rechter doorgaans een van de twee partijen moeten teleurstellen. Het is echter wenselijk, dat de wijze waarop hij dit doet aan de justitiabelen in het algemeen vertrouwen inboezemt. Dit vertrouwen berust niet op een band van de rechter met belanghebbenden, doch op bekwaamheid, onkreukbaarheid, onbevangenheid en onpartijdigheid, zoals door deze leden met recht wordt betoogd. Tot de deskundigheid van een rechter moet ook worden gerekend zijn vermogen om aan te voelen wat er leeft in de betrokken sector van de maatschappij. In zoverre wilde de gewraakte volzin van artikel 32, wel verre van 's rechters deskundigheid in gevaar te brengen, juist vermeerdeerdte waarborgen daarvoor scheppen. Het behoeft geen betoog, dat de eerste ondergetekende die waarborg niet zoekt in een overwicht van leden van één bepaalde partij of richting. Evenmin is dit volgens zijn mening ten tijde van zijn ambtsvoorgangers geschied.

Het bovenstaande moge strekken ter toelichting van hetgeen de ondergetekenden heeft bewogen, om in artikel 32 de bedoelde volzin op te nemen. Zij zijn zich bewust geweest, dat daartegen bezwaren kunnen worden aangevoerd, doch zagen er anderzijds ook voordelen in, zodat zij bij afweging van het een en ander de oplossing, gegeven door de commissie-Levenbach op een tijdstip toen er van bepaalde zijden minder waardering dan thans voor de rechtspraak van de Centrale Raad bestond, alleszins aanvaardbaar achtten. Nu echter van zoveel zijden bezwaar tegen het aanbevelingsrecht blijkt te worden gemaakt, hebben de ondergetekenden geen bezwaar, de tweede volzin van het tweede lid van artikel 32 te laten vallen. Bij de Nota van Wijziging wordt deze volzin uit het wetsontwerp geschrapt.

De bezwaren welke worden aangevoerd tegen de naam „Centrale Raad van Beroep” worden door de ondergetekenden niet geheel ontkend. De woorden „centrale raad” roepen inderdaad niet in de eerste plaats de gedachten op aan een rechtsprekend college van de rang van een gerechtshof. Intussen zijn tegen de geopperde benaming „Hoog Administratief Gerechtshof” eveneens bezwaren aan te voeren. Deze naam zou namelijk passen voor een hoogste college voor de algemene administratieve rechtspraak, zoals dit in de loop der laatste eeuw aan velen in den lande voor ogen heeft gestaan. Nu is de taak van de Centrale Raad van Beroep in de loop der jaren weliswaar zodanig gegroeid, dat zelfs de aanduiding „sociaal-administratief gerechtshof” eigenlijk reeds te eng is, en zal zij zich wellicht in de toekomst nog uitbreiden; maar het lijkt niet waarschijnlijk dat deze raad binnen afzienbare tijd tot een algemeen administratiefrechtelijk college zou worden; althans is het niet wenselijk daarop bij deze gelegenheid vooruit te lopen.

Sinds het arbeidsterrein van de Centrale Raad van Beroep niet alleen de sociale verzekering, doch ook het ambtenaren- en pensioenrecht omvat, is het moeilijk met één woord te karakteriseren. Men zou zijn toevlucht moeten zoeken in een kleurloze benaming van hetzelfde type als „raad van beroep”. Aangezien echter „Hof van Beroep” verwarring zou stichten met de gewone gerechtshoven, durven de ondergetekenden ook deze oplossing niet aanbevelen. Liever blijve het college de naam dragen, waaronder het in deze halve eeuw een zo grote plaats in het Nederlandse rechtsleven heeft verworven.

De ondergetekenden willen te dezer plaatse zich aansluiten bij de beschouwingen van die leden, welke, ter bestrijding van de tegenstelling tussen het sociale en het juridische moment, er op wijzen dat deze momenten elkander hebben aan te vullen en zulks in de praktijk doorgaans op bevredigende wijze doen, terwijl er ook geen sprake van is dat de werkgevers en werknemers b.v. in de scheidsgerichten voor de ziekgeldverzekering als twee partijen tegenover elkander plegen te staan. Er moge aan worden toegevoegd, dat hetzelfde geldt voor de raden van beroep, waar de inschakeling van leken bij de sociaal-administratieve rechtspraak eveneens bevredigend heeft gewerkt. Wel kan men zeggen, dat bij de benoeming van dergelijke leken-leden het horen van sociaal georiënteerde lichamen meer voor de hand ligt, dan bij de benoeming van rechtsgeleerde rechters. Hieruit behoeft echter niet te volgen, dat bij deze laatste benoemingen het horen van zodanige lichamen onder geen omstandigheden zin kan hebben. Ook bij het vinden van de beste en meest geschikte juristen voor een bepaalde sector van rechtspraak, kan het inwinnen van zodanige adviezen een zeker nut hebben.

Nu echter bij de Nota van Wijziging de bedoelde volzin uit artikel 32 wordt geschrapt, menen de ondergetekenden, dat zij de vragen over het verloop van de aanbevelingsprocedure bij benoeming van leden van de Centrale Raad van Beroep niet meer behoeven te beantwoorden. Deze procedure zou immers nader geregeld worden bij een algemene maatregel van bestuur, welke voorbereiding nu niet ter hand behoeft te worden genomen.

Op de overeenkomstige vraag, welke met betrekking tot de raden van beroep (artikel 10) wordt gesteld, kan de eerste ondergetekende nog geen antwoord geven daar hij, alvorens hieromtrent een beslissing te bevorderen, hieromtrent het advies van de Stichting van de Arbeid denkt in te winnen.

De stelling van sommige leden, dat opnemings van werknemers en werkgevers in een college in werkelijkheid tot niets anders leidt dan tot vertegenwoordiging van twee partijen en in strijd is met de onafhankelijkheid van de rechter, moet worden tegengesproken op grond van de ervaring, welke bij diverse vormen van arbeidsrechtspraak en met name bij de raden van beroep is opgedaan. Het feit dat de Commissie-Levenbach heeft gemeend dit stelsel niet voor de Centrale Raad van Beroep te moeten aanbevelen in verband met het enigszins andere karakter van dit college, betekent dus niet een principiële verwerping van het stelsel. Men kan aan deze commissie dan ook niet een knieval voor een door haarzelf verworpen beginsel verwijten.

Evenmin vermogen de ondergetekenden in te zien hoe de procedure, welke bij de benoeming van een ambtsdrager wordt gevolgd, onverenigbaar kan zijn met de door hem af te leggen eed, zijn post met eerlijkheid, nauwgezetheid en onzijdigheid, zonder aanzien van personen, naar te nemen. Tal van functionarissen, belast met de zorg voor openbare belangen, zijn immers door hun ambtseid gehouden deze belangen onpartijdig te behartigen, terwijl zij nochtans op zeer uiteenlopende wijzen benoemd of gekozen worden. Te minder valt bij een voor het leven benoemd rechterlijk ambtenaar te vrezen, dat hij zich zou laten beïnvloeden door het standpunt van degenen, die bij zijn benoeming hebben geadviseerd.

Nog sommige andere leden hebben kritiek geuit op artikel 32, tweede lid, tweede volzin. De ondergetekenden veroorloven zich in verband met deze kritiek te verwijzen naar hetgeen in deze memorie eerder is opgemerkt over het onderhavige onderwerp.

Enkele leden gaan in op sommige punten, waarop de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep kritiek heeft ondervonden. De ondergetekenden achten het niet op hun weg liggen, in kritische beschouwingen over de jurisprudentie van een rechterlijk college te treden. In haar algemeenheid kunnen zij de stelling onderschrijven, dat, indien op bepaalde punten ongewenste resultaten worden bereikt, men allereerst de toegepaste wet zal moeten wijzigen.

Dezelfde leden betreurden, dat de mogelijkheid van nietigverklaring van uitspraken van de raden van beroep of van de

Centrale Raad van Beroep niet wordt verruimd. Zij hebben daarbij vooral het oog op gevallen, waarin een medische diagnose achteraf onjuist blijkt te zijn.

Het is aan de ondergetekenden echter niet bekend, dat zodanige gevallen in de praktijk ernstige moeilijkheden plegen op te leveren. Wanneer het niet een kwestie van verschil van medisch inzicht is, doch werkelijk nieuw feitenmateriaal aan de dag komt, zal het uitvoeringsorgaan in de regel bereid blijken op de eerder gegeven beslissing terug te komen. Zou men hiertoe een algemene mogelijkheid van revisie scheppen, dan ware het te vrezen dat hiervan veelvuldig misbruik zou worden gemaakt in gevallen, waarin in feite geen nieuw materiaal ter beschikking is gekomen.

Het adres van de voorzitters der raden van beroep heeft bij de ondergetekenden een voorwerp van nauwgezette overweging uitgemaakt. Gaarne onderschrijven zij, dat de gemaakte opmerkingen van grote waarde zijn en, gezien de deskundigheid der opstellers, alle aandacht verdienen. Hieronder zal op deze opmerkingen worden ingegaan wanneer de betrokken onderwerpen ter sprake komen.

Het lekenement. Met voldoening hebben de ondergetekenden er kennis van genomen, dat deelneming van niet-juristen aan de werkzaamheden van de Centrale Raad van Beroep ook door de Commissie van Voorbereiding in het algemeen niet wenselijk wordt geoordeeld. Inderdaad is de beslissing van moeilijke rechtspunten, zoals juist in de Centrale Raad van Beroep veelvuldig ter tafel komen, in de eerste plaats als juristenwerk te beschouwen en pleegt de raad zich veelvuldig door deskundigen te laten voorlichten, wanneer andere aspecten van het rechtsgeding zulks noodzakelijk maken. Op het onderhavige niveau van rechtspraak zouden inderdaad leken, welke slechts als neven-ambt aan de rechtspraak deelnemen, de samenhang der vraagstukken niet altijd voldoende overzien. Het argument, dat uitbreiding van de rechtsprekende kamer ook vertraging teweegbrengt, is inderdaad van een kleinere orde van belangrijkheid.

Versnelde behandeling en geneeskundige scheidsrechters. Terwijl de paragraaf betreffende de „versnelde behandeling” niet tot bijzondere opmerkingen in het Voorlopig Verslag aanleiding heeft gegeven, worden aan de „geneeskundige scheidsrechters” enigszins uitvoeriger beschouwingen gewijfd. Hoewel het instituut van geneeskundige scheidsrechter bij vele leden instemming ontmoette, werd aandacht gevraagd voor een aantal bezwaren, die in het adres van de voorzitters der raden van beroep en in een artikel van mr. L. G. Verwer naar voren zijn gebracht.

De ondergetekenden kunnen niet alle daar gemaakte bezwaren onderschrijven. Bovendien kan aan enkele der bezwaren, b.v. ten aanzien van de beëdiging en van de incompatibiliteit, op eenvoudige wijze worden tegemoetgekomen door een paar kleine aanvullingen van de voorgestelde paragraaf.

Van een ander deel der bezwaren kan de gegrondheid niet worden ontkend. Inderdaad is het een ongebruikelijke figuur, dat de niet-juridische deskundige, in stede van de rechter te adviseren, zelf rechtspreekt. Komt daarbij nog, dat het nodig is hem aan een voortdurende contrôle van een rechter-jurist te onderwerpen om er voor te zorgen, dat hij zijn bevoegdheden niet overschrijdt, dan krijgt men inderdaad een hybridische figuur, wiens „witte jas” er nog toe bijdraagt, dat hij door de justitiabelen niet altijd als „rechter” herkend wordt. Dit alles, benevens de complicatie in de procesgang, welke van een en ander het gevolg is, maken de figuur van de „geneeskundige scheidsrechter” tot een allerminst ideale.

Dat bij het opstellen van het wetsontwerp nochtans deze figuur is gekozen, vindt zijn verklaring in de historische ontwikkeling op het onderhavige gebied. De scheidsgerichten voor de ziekengeldverzekering kennen immers sinds jaar en dag de figuur van de „enkelvoudige kamer”, welke met het voorgestelde instituut van de „geneeskundige scheidsrechter” vele trekken gemeen heeft. Nu bij de wet van 12 Juni 1952 (*Stb.* 343) in beginsel is besloten tot opheffing van de scheidsgerichten en overbrenging van hun taak naar de raden van beroep, komen

ook de „enkelvoudige kamers” te verdwijnen en dient men zich af te vragen, of dit zonder meer kan geschieden.

Nu lijdt het geen twijfel dat de enkelvoudige kamers der scheidsgerichten in een zekere behoefte voorzagen. Bij ziekengeldkwesties komt het veelal aan op de vraag, of de verzekerde op een bepaald ogenblik ongeschikt tot werken was in verband met zijn gezondheidstoestand. Die toestand kan bij de dag veranderen en dient zo snel mogelijk te worden geconstateerd door een medisch onderzoek. Er is hier bepaaldelijk *periculum in mora*.

Komt dan later de zaak voor bij een beroepscollege, dan behoort de gezondheidstoestand waarover geprocedeerd wordt, wellicht reeds tot het verleden en is zij dus alleen bekend aan die deskundige, die destijds de klager onderzocht heeft. Doordat het oordeel van deze deskundige niet meer door een alsnog te bevelen nieuw onderzoek kan worden gecorrigeerd, moet dit oordeel wel zeer veel gewicht in de schaal leggen bij de berechting. Al zou de raad van beroep hier formeel het laatste woord hebben, hij ware feitelijk toch in sterke mate afhankelijk van het oordeel van die arts, die nu eenmaal het onderzoek heeft verricht.

De paragraaf betreffende de geneeskundige scheidsrechters gaat, evenals de oude instelling der enkelvoudige kamers, er van uit, dat het in zekere zin reëler en oprechter is de verantwoordelijkheid voor de te nemen beslissing ook formeel daar te leggen, waar die beslissing in feite onherroepelijk valt.

Daartegenover kan, op grond van bij de enkelvoudige kamers opgedane ervaring, worden gesteld dat er zich gevallen kunnen voordoen, waarin de uitspraak van de geneeskundige scheidsrechter duidelijk mank gaat aan juridische of andere niet-medische fouten, welke de voorzitter van de raad van beroep dient te kunnen herstellen; zodat laatstgenoemde ambtenaar, ter wille van die groep van gevallen, de formele verantwoordelijkheid voor alle uitspraken dient te dragen. Daarbij dient men te bedenken, dat het voor een rechter geenszins ongewoon is, de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor beslissingen, waarbij hij in feite op het kompas van deskundigen vaart.

In abstracto zijn dus verschillende oplossingen denkbaar: Enerzijds de geneeskundige scheidsrechter, anderzijds de geneeskundige als adviseur van de raad van beroep. In 1948, toen de onderhavige paragraaf van het wetsontwerp tot stand kwam, was het de commissie-Levenbach nog niet bekend dat enige voorzitters van raden van beroep bezig waren met het uitwerken van een oplossing in de laatstgenoemde zin, binnen het kader der geldende Beroepswet; een oplossing waarmede inmiddels goede ervaring is opgedaan en welke de voorzitters in hun adres onder de ogen van de leden der Kamer en van de ondergetekenden hebben gebracht.

Tegen het stelsel van de voorzitters, in zoverre dit de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de beslissing overbrengt van de geneeskundige naar de raad van beroep, willen de ondergetekenden per slot van rekening geen bezwaar maken. Dit stelsel mist echter nog enkele bijzondere voordelen welke, in het bijzonder op het punt van de snelheid, aan het eerder voorgestelde systeem eigen zijn. Het stelsel der voorzitters dient dus niet zonder meer te worden overgenomen; wel zou de grondgedachte van dat stelsel — namelijk de adviserende rol der geneeskundigen — kunnen worden gecombineerd met bepaalde elementen uit het ingediende ontwerp. De ondergetekenden vertrouwen daarmede aan het hoofdbezwaar van de voorzitters der raden van beroep tegemoet te komen, en hechten daaraan te groter belang, waar het welslagen van het systeem grotendeels zal afhangen van de wijze, waarop het door die voorzitters zal worden gehanteerd. Dit laatste werd reeds opgemerkt in de Memorie van Toelichting (algemeen deel, punt 3, vijfde alinea).

Van de nieuwe paragraaf, welke bij de Nota van Wijziging wordt voorgesteld, regelen de artikelen 131—134 het amot van vaste deskundige, waarbij ook aan de beëdiging en aan de incompatibiliteiten aandacht is geschonken. De procedure, welke bij het optreden van een vaste deskundige moet worden gevolgd, wordt omschreven in de artikelen 135—141, welke overeenkomen met de artikelen 131, 134—139 en 141 van het in-

gediende ontwerp. De wraking van de medicus (artikel 133) en het verzet tegen zijn beslissing (artikel 140) zijn volgens de nieuwe redactie niet meer mogelijk. Nu immers niet meer de medicus, doch de voorzitter als rechter op zal treden, leek het juist deze beide rechtsmiddelen te vervangen door een mogelijkheid van verzet tegen des voorzitters beschikking; men vindt die in het nieuwe artikel 142, eerste lid, onder *a* en *b*. De daarop onder *c* genoemde verzetsgrond doet zich o.a. voor, wanneer de voorzitter bij de beslechting van het medische geschil ook de aard van de te verrichten arbeid heeft vastgesteld.

In geen geval is de voorzitter gebonden aan het advies van de vaste deskundige. In geval van „contraire beslissing” bestaat echter steeds de mogelijkheid van verzet bij de volle kamer van de raad van beroep, ingevolge het bepaalde onder *d*.

Het eerder voorgestelde artikel 142 keert in de Nota van Wijziging niet weder, aangezien op de „vaste deskundige” vanzelf de omtrent „deskundigen” geschreven bepalingen van toepassing zijn, zowel wanneer hij optreedt in zijn hoedanigheid van „vaste deskundige”, als wanneer hij daarbuiten optreedt als (gewone) „deskundige”.

Wel stellen de ondergetekenden prijs op behoud van artikel 143. De daarin geopende mogelijkheid van een onderzoek nog vóór het instellen van beroep, behoort tot de waardevolste elementen van de aanvankelijk voorgestelde procedure en kan in de nieuwe opzet behouden blijven.

Aan artikel 144 wordt, evenals aan artikel 130, een zin toegevoegd, die een vereenvoudigde vorm van oproeping mogelijk maakt, in afwijking van de artikelen 57 en 58. Artikel 57 liet zodanige afwijking reeds toe, bij zijn tweede volzin, welke thans kan vervallen.

Enkele leden der Kamer hebben in de procedure der geneeskundige scheidsrechters de mogelijkheid gemist, het medische geschilpunt in een terechtzitting bij de raad voor te brengen, hetgeen hun wenselijk voor zou komen met het oog op een waarlijk contradictoire behandeling. Deze leden vrezen, dat de behandelende geneesheer van de verzekerde niet zal worden gehoord.

Er moge evenwel op worden gewezen, dat artikel 135 (Nota van Wijzigingen: artikel 137) wel degelijk het horen van de behandelende geneesheer voorschrijft.

Ook kan niet worden onderschreven, dat de onderhavige paragraaf een terechtzitting eist in sommige gevallen, waarin die overbodig is. Volgens artikel 141 kan de zaak immers worden afgedaan bij beschikking des voorzitters, en zelfs ongeacht of de partijen het met de geneeskundige eens zijn.

Dezelfde leden zouden in bepaalde gevallen juist wél het houden van een terechtzitting willen zien voorgeschreven. Hierdoor zou evenwel de snelheid, welke voor de onderhavige procedure essentieel is, te zeer in het gedrang komen.

Lijdelijkheid van de rechter. Met betrekking tot de lijdelijkheid van de rechter moge worden vooropgesteld, dat het hier niet een zo nieuw element betreft als men op het eerste gezicht zou kunnen denken. Artikel 53, eerste lid, der huidige Beroepswet moet immers op zijn minst dubbelzinnig worden genoemd. Het wetsontwerp wil een verduidelijking aanbrengen, en wel in de zin welke ook destijds aan de wetgever voor ogen heeft gestaan, blijkens de toenmalige Memorie van Toelichting.

Uit het feit, dat zich in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep een neiging heeft geopenbaard om aan de rechter een actiever rol toe te kennen, kan men met vele leden der Kamer enerzijds de conclusie trekken, dat het ontbreken van een scherpe omschrijving van het geschil hem langzamerhand vanzelf in die richting heeft gestuwd. Inderdaad is het onder deze omstandigheden voor een raad van beroep niet wel mogelijk geheel lijdelijk te blijven. Dit behoeft anderzijds niet te betekenen, dat de raad zijn actieve rol nu ook tot het uiterste moet doorvoeren. Overwegingen van doelmatigheid moeten hier een rol spelen en zijn, ondanks uitspraken als in de toelichting aangehaald, inderdaad toch altijd enigszins blijven meetellen. Het is dus van belang, voor artikel 69 een enigszins soepele formulering te vinden, welke de raad van beroep in staat stelt

datgene te doen, wat de casuspositie in redelijkheid lijkt te vereisen.

Daartoe is zeker niet nodig dat het punt van geschil eerst bij interlocutoir wordt vastgelegd. „Wijziging van de eis” in formele zin zal niet nodig zijn. Mocht in een enkel geval de raad van beroep minder beslissen dan gevraagd wordt of meer dan doelmatig is, dan kan dit door hoger beroep worden hersteld. De mogelijkheid dat minder wordt beslist dan gevraagd is, doet zich onder het thans geldende recht trouwens evenzeer voor als bij de ontworpen redactie, en de rechter zal volgens het nieuwe systeem zeker nooit méér beslissen dan hij zich onder de oude wet genoopt voelde te doen.

Wat het publiekrechtelijke karakter van de rechtspraak betreft moge er op worden gewezen, dat iedere rechter een openbaar ambtenaar is, die tot op zekere hoogte ongeacht de wil van partijen het recht moet toepassen. Aan dit waken voor de toepassing van het objectieve recht worden evenwel beperkingen gesteld, mede in het publieke belang dat de rechter niet overbelast worde. Dit geldt ook op het gebied van de administratieve rechtspraak; immers alleen die geschillen worden aan de administratieve rechter onderworpen, welke door een der betrokken partijen bij hem worden voorgebracht. Hierin steekt duidelijk een element van lijdelijkheid, dat aan iedere, ook publiekrechtelijke, jurisdictie eigen is. Of van een bepaalde rechtsverhouding steeds hetzij alle hetzij geen aspecten aan de rechter moeten worden voorgelegd, dan wel het aan partijen vrijstaat de zaak gedeeltelijk aan hem voor te leggen, kan dus slechts een zaak van doelmatigheid en niet van beginsel zijn.

Wat nu meer in het bijzonder de sociaal-administratieve rechtspraak betreft, geven de ondergetekenden toe, dat de beperking van het geschil uit de klaagschriften der verzekerden dikwijls niet zo duidelijk zal blijken als uit een burgerlijke eis, opgesteld door een procureur. Indien het klaagschrift te dien aanzien ook maar enigszins dubbelzinnig is, zal de raad van beroep er goed aan doen, het ruim uit te leggen. Ook kan de onderlinge verknochtheid van verschillende punten tot een ruime opvatting van het twistgeding nopen. Hiertoe wordt aan de raad van beroep wellicht onvoldoende vrijheid gelaten door de voorgestelde woorden „tenzij zulks tot kennelijke onbillijkheid zou leiden”. Toevoeging van „en ten nadele zou strekken van degene, op wiens aanspraken of beslissingen de zaak betrekking heeft” zou echter aan de volzin veel van zijn betekenis ontnemen. Iedere overweging, welke 's raads uitspraak anders doet uitvallen dan zij zou hebben gedaan, brengt immers nadeel aan een der partijen; en als geen zodanige overweging buiten beschouwing mag blijven, zou de raad dus *alle* punten op hun mogelijke invloed op zijn uitspraak moeten onderzoeken. Van de beoogde beperking van het onderzoek zou dan niets overblijven. Ook de formulering „... of de bestreden beslissing overigens kennelijk onjuist zou zijn” gaat te ver, aangezien niet alleen de kennelijkheid, doch ook de aard van het punt van onjuistheid soms de doorslag zal moeten geven.

Teneinde de raad van beroep in staat te stellen datgene te doen, wat in het concrete geval processueel bevredigend moet worden geacht, zouden de ondergetekenden zich willen aansluiten bij die leden, welke de volgende redactie voor artikel 69, eerste lid, tweede volzin, aan de hand doen: „Zij kan zich beperken tot ...”. Door een zodanige formulering wordt de raad van beroep niet gedwongen lijdelijker te zijn, dan wenselijk is, doch evenmin zich in te laten met dingen, waarover niemand zijn oordeel heeft willen inroepen.

Indien de beslissing strekt tot weigering van een uitkering, zal de raad in ieder geval de redenen, waarmede die beslissing is omkleed, moeten toetsen. Indien de raad deze weigeringsgronden verwerpt, kan hij ook alle andere mogelijke weigeringsgronden in beschouwing nemen en, bij verwerping ook van deze, tot de conclusie komen dat een uitkering moet worden verleend; de raad verleent zelf dan die uitkering of wijst terug (artikel 70). Indien de raad echter een of meer niet in de beslissing van het uitvoeringsorgaan vermelde mogelijke weigeringsgronden buiten beschouwing heeft gelaten, zal hij altijd moeten terugwijzen. Wordt dan de uitkering door het uit-

voeringsorgaan op die gronden geweigerd, dan is wederom beroep mogelijk.

Door de voorgestelde nieuwe tekst, waarbij de woorden „kennelijke onbillijkheid” zijn geëlimineerd, menen de ondergetekenden de bezwaren, welke tegen deze woorden van verschillende zijden zijn aangevoerd, afdoende te hebben onderzocht.

Artikelen

Artikel 1, tweede lid. Eventuele wijzigingen in de rechtsgebieden en standplaatsen van de raden van beroep zullen waarschijnlijk in hoofdzaak samenhangen met de uitbreiding, welke de werkzaamheid dezer raden ondergaat, doordat zij rechtsmacht verkrijgen inzake de toepassing van bepaalde sociale-verzekeringswetten, die tot dusverre niet of niet uitsluitend onder hen ressorteerden. Het is daarom wenselijk nog niet terstond over te gaan tot het vaststellen van de ressorten, maar daarmede te wachten tot de toekomstige ontwikkeling vaste vormen heeft aangenomen. In verband hiermede lijkt het doelmatiger de indeling over te laten aan de Kroon, zoals dat tot dusverre het geval was.

Het gemiddelde aantal per jaar aangebrachte zaken bedroeg in 1949—1953 voor de raden van beroep: te Amsterdam 1744; te Rotterdam 888; te Arnhem 985; te 's-Gravenhage 1300; te Groningen 634; te 's-Hertogenbosch 607; te Roermond 730.

Voor de ambtenarengerechten: te Amsterdam 48; te Rotterdam 23; te Arnhem 40; te 's-Gravenhage 306, waarvan 227 militaire zaken; te Groningen 32; te 's-Hertogenbosch 28; te Roermond 13.

Voor de Centrale Raad van Beroep: 1522, waarvan 107 burgerlijke en 32 militaire ambtenarenzaken en 169 pensioen-zaken.

Er moge aan worden herinnerd, dat ambtenaren- en pensioen-zaken dikwijls veel tijdovender zijn dan die van sociale verzekering. Ook bedenke men, dat de bovenstaande cijfers betrekking hebben op jaren, waarin de raden van beroep nog niet waren belast met de rechtspraak in de — meer tijdovend blijvende — werkloosheidszaken. Sindsdien is bij sommige raden een zodanige overbelasting ingetreden dat, waar nu ook alle ziekgeldzaken tot hun competentie zullen gaan behoren, het apparaat op sommige plaatsen zal moeten worden uitgebreid. Een en ander, mede nog gezien de noodzaak rekening te houden met toekomstige bevolkingsaanwas en eventuele verdere uitbreiding van het aantal taken der raden, maakt het wenselijk om althans de mogelijkheid te openen tot het instellen van nog meer raden of het benoemen van nog meer ondervoorzitters dan het ontwerp reeds toestaat. Bij Nota van Wijziging worden daarom de maxima, gesteld in de eerste leden der artikelen 1, 4 en 31, ietwat verhoogd.

Artikel 3. De vermelding van artikel 161 der Grondwet in de Memorie van Toelichting berust inderdaad op een vergissing, aangezien het bedoelde artikel tegenwoordig het nummer 168 draagt.

Artikel 4, derde lid. Met het woord „bedienden” in het derde lid wordt geenszins het administratieve personeel bedoeld. Deze worden namelijk in het tweede lid vermeld onder de naam van „bureelambtenaren”. Daarnaast zijn uiteraard voor werkzaamheden van niet administratieve aard ook bedienden nodig, b.v. conciërges of boden.

Artikel 5, tweede lid. Voor de griffiers en substituut-griffiers geldt de gewone ontslagregeling van de Ambtenarenwet 1929 en het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Men kan dus inderdaad spreken van een benoeming zonder termijn.

Artikel 6. De substituut-griffier fungeert enerzijds als assistent van de rechter, anderzijds treedt hij zelfstandig op om vast te leggen hetgeen er ter terechtzitting voorvalt (een gerechtelijk-notariële functie). De griffier heeft dezelfde functie te vervullen, doch hij is bovendien nog hoofd van de administratie, waar- onder ook valt de zorg, dat de rechter steeds over voldoende bijstand kan beschikken. Zonodig zal hij daartoe de substituut-

of plaatsvervangende griffiers en bureelambtenaren moeten opleiden. Aan de substituut-griffier worden dus bepaald lagere eisen gesteld dan aan de griffier. Een vergelijking van de substituut-griffier met de griffier van een kantongerecht der tweede klasse gaat niet op, omdat de eerste minder zelfstandige verantwoordelijkheid draagt dan de laatste. Handhaving van de voorgestelde salarisverhouding lijkt dan ook aan te bevelen.

Artikel 7. Het werk van de voorzitter van een raad van beroep moet in de eerste plaats worden gezien als rechtspraak. Hiervoor is een juridische opleiding vereist. Aan deze eis dient te meer te worden vastgehouden, omdat aan de rechtspraak ook door niet-juristen wordt deelgenomen. Op zichzelf zou het denkbaar zijn bij de griffier niet aan deze eis te hechten. Dit lijkt echter niet wenselijk omdat de werkzaamheid van de griffier mede kan worden beschouwd als opleiding voor het ambt van voorzitter.

Bij het bepalen van de leeftijdsgrens voor het ambt van plaatsvervangend griffier zal er rekening mee moeten worden gehouden, dat deze betrekking niet slechts met de bestaande gelijknamige functie (artikel 7 oud) overeenkomt, doch tevens de plaats inneemt van de hoedanigheid van beëdigd klerk ter griffie (artikel 8a oud). Voor laatstgenoemde functie geldt ook thans een leeftijdsgrens van 23 jaar, hetgeen niet te laag is als men in aanmerking neemt dat tot de beëdigde klerken niet alleen bureelambtenaren, doch ook aankomende juristen behoren. Voor deze laatsten is de functie van beëdigd klerk, en voortaan die van plaatsvervangend griffier een beginfunctie, waarvoor zij in het algemeen spoedig na het behalen van de meestertitel in aanmerking moeten kunnen komen.

Artikel 9. Inderdaad is het nuttig dat de voorzitter van de raad van beroep wordt gekend in de benoeming van de leden. De in deze zin bestaande praktijk wordt bij de Nota van Wijziging neergelegd in het wetsontwerp.

Artikel 13. De bewoordingen van de eed zijn ontleend aan artikel 51 der bestaande Beroepswet, en komen ook overeen met die van de eed, welke door de leden van de pachtkamers wordt afgelegd ingevolge artikel 15 van het Koninklijke besluit van 25 Juli 1938 (*Stb.* 248). De uitdrukking „rechters” of „rechterlijke ambtenaren” wordt daarin vermeden, omdat de leken, welke aan de rechtspraak deelnemen, blijkens artikel 169 der Grondwet zijn te beschouwen als „niet tot de rechterlijke macht behorende personen”.

Er bestaat geen bezwaar tegen, de beëdiging van de leden en plaatsvervangende leden van de raad te doen geschieden buiten de zitting in handen van de voorzitter. Het ontwerp wordt in die zin gewijzigd.

Artikel 14. De door vele leden bedoelde bepaling uit artikel 11 (oud) der Beroepswet heeft slechts betekenis voor de toepassing van artikel 10 (oud) dezer wet en betreft dus de benoembaarheid tot lid of plaatsvervangend lid-werkgever en -werkman van de raden van beroep. Dit artikel 11 is in het ontwerp voor een nieuwe Beroepswet niet overgenomen, omdat volgens het ontwerp de hoedanigheid van werkgever of werknemer niet meer is vereist voor de benoembaarheid tot lid van een raad van beroep.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 14 betreft niet de leden, maar de voorzitters, ondervoorzitters, plaatsvervangende voorzitters, griffiers, substituut-griffiers en plaatsvervangende griffiers der raden van beroep en regelt de materie, in de bestaande Beroepswet geregeld in artikel 31, tweede lid, waarmee het vrijwel geheel overeenstemt. Van een afwijking van artikel 11 (oud) is dus hier geen sprake.

In het adres van de voorzitters van de raden van beroep is dit ook niet gesteld, maar hierin is bepleit de verbodsbepaling van artikel 14, tweede lid, te beperken tot het uitoefenen van een bedrijf in een onderneming, ten einde buiten twijfel te stellen, dat het de in die bepaling genoemde functionarissen niet is verboden een vermogen te bezitten, waartoe b.v. een perceel bosgrond behoort, waarop arbeiders in hun dienst werkzaam zijn.

Met een dergelijke verduidelijking van de voorgestelde bepaling kunnen de ondergetekenden zich wel verenigen; een wijziging van het ontwerp wordt daarom alsnog aangebracht.

Ten aanzien van het bezwaar, door enige leden aangevoerd tegen het in het derde lid niet-opnemen van de functies van lid en plaatsvervangend lid van de Raden van Arbeid en bestuurslid en commissaris van bedrijfsverenigingen en dergelijke organisaties, is van andere zijde terecht opgemerkt, dat hetgeen die leden als gevolg daarvan vrezen, is uitgesloten door het bepaalde in artikel 63, tweede lid.

Dat de in het derde lid onder *c* bedoelde incompatibiliteit een te enge omschrijving geeft, kunnen de ondergetekenden niet inzien, en met name niet, dat zou moeten worden gevreesd, dat een voorzitter enz. van een raad van beroep als specialist geregeld rapporten zou uitbrengen aan een bedrijfsvereniging.

Het uitsluiten van een lid van de Sociale-Verzekeringsraad van een functie bij een raad van beroep en de Centrale Raad van Beroep is bij het opstellen van het wetsontwerp wel overwogen, maar niet noodzakelijk geoordeeld. Immers, de Sociale-Verzekeringsraad is niet belast met de uitvoering der sociale-verzekeringswetten, maar slechts met het toezicht op de uitvoering en op de hiermede belaste organen, en voor de leden van dat college is het lidmaatschap bovendien slechts een nevenfunctie; een werkelijk gevaar voor hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid is daarom niet te duchten.

Artikel 29. De vraag of het wenselijk is, het presentiegeld en de vergoeding voor reis- en verblijfkosten te verhogen, is reeds bij de ondergetekenden in studie. Deze kwestie zal moeten worden bezien in het verband van de vaststelling van vacatiegelden in het algemeen.

Artikel 34, derde lid. Ter beantwoording van de hieromtrent gemaakte opmerking moge worden verwezen naar hetgeen in deze memorie bij artikel 7 is opgemerkt omtrent de leeftijds-grens.

Artikel 38. De aan een ondervoorzitter te verlenen machtiging om het ontslag, de schorsing of de opheffing der schorsing van de voorzitter te vorderen, zal voor elk afzonderlijk geval moeten worden verleend. Dit is in de wetstekst uitgedrukt door het woord „bijzonderlijk”.

Artikel 41, tweede lid. Deze bepaling regelt niet het recht beroep in te stellen, doch alleen de processuele positie van de „ander dan degene, op wiens aanspraken de bestreden beslissing betrekking heeft”. De vraag, wie bevoegd is in beroep te gaan, wordt immers beantwoord in de onderscheidene sociale-verzekeringswetten.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 41 ondervangt dus geenszins het door vele leden kenbaar gemaakte bezwaar inzake de positie van de risicodragers, bedoeld in de Ongevallenwet 1921. Juist omdat dit bezwaar speciaal op de Ongevallenwet 1921 betrekking heeft, menen de ondergetekenden dat hieraan niet bij de redactie van de Beroepswet, doch zo nodig door een wijziging van de Ongevallenwet zelf ware tegemoet te komen. Bij de invoering van de ontworpen Beroepswet zal de Ongevallenwet 1921 evenals de overige sociale-verzekeringswetten in meer dan een opzicht moeten worden herzien. Hiertoe is een Invoeringswet geprojecteerd, waarbij ook de positie van de risicodragers onder de ogen gezien zal kunnen worden.

De voorzitters van de raden van beroep wensen het partijbegrip in een andere dan de hierboven aangegeven richting te zien uitgebreid, namelijk tot de medefirmant van de appellant. Dit is een kwestie welke niet slechts een der sociale-verzekeringswetten, doch alle zodanige wetten raakt en die zich daarom leent voor regeling bij de Beroepswet. Het tweede lid van artikel 41 wordt daarom bij de Nota van Wijziging aangevuld op de wijze die door de voorzitters is aangegeven. Hetzelfde geschiedt met artikel 79.

Artikel 43. Vele leden stellen voor, het beroep in het belang der wet op de Centrale Raad van Beroep te vervangen, door cassatie in het belang der wet bij de Hoge Raad; zulks in het

belang van de rechtseenheid. De ondergetekenden nemen aan dat het niet de bedoeling dezer leden is, in het algemeen cassatie in de onderhavige sector van rechtspraak te introduceren, doch cassatie uitsluitend in het belang der wet. De ondergetekenden achten dit echter geen doelmatig systeem. Doordat cassatie in het belang der wet geen daadwerkelijke vernietiging van de lagere uitspraak betekent, is zij niet van rechtstreekse invloed op de rechtstoestand. Zij kan slechts indirect van invloed zijn, doordat zij de latere rechters een vingerwijzing geeft aangaande het standpunt, dat de Hoge Raad ook in gewone cassatieprocedures denkt te zullen innemen en waarmede de lagere rechter dan veelal bij voorbaat rekening zal willen houden. De mogelijkheid van gewone cassatie is dus een sanctie, welke inachtneming van de wetsuitleg, die de Hoge Raad in cassatie in het belang der wet heeft gegeven, kan waarborgen. Indien echter geen mogelijkheid van gewone cassatie bestaat, wordt de lagere rechter tot het overnemen van de jurisprudentie van de Hoge Raad niet gedwongen en zal hij, aangezien hij zich terecht voor zijn eigen uitspraken verantwoordelijk voelt, haar dikwijls inderdaad niet overnemen. Van een cassatiemogelijkheid in het belang der wet kan dan ook weinig heil worden verwacht. Bovendien zou het weinig elegant zijn, het oordeel van de Hoge Raad te vragen over beslissingen, waarover de Centrale Raad van Beroep nog geen uitspraak heeft gedaan.

Bij Nota van Wijziging worden de woorden „Onze ministers” nader verduidelijkt als „ieder Onzer ministers”.

Artikel 45, tweede lid. Indien een minderjarige of curandus zelf een klaagschrift indient, behoeft ook volgens de voorgestelde tekst van het wetsontwerp niet altijd een niet-ontvankelijkverklaring te volgen. De gepleegde overtreding van artikel 45 komt immers tot uitdrukking in het niet in acht nemen van het eerste lid van artikel 87. De voorzitter kan dus ingevolge artikel 93 de betrokkene in de gelegenheid stellen zijn verzuim te herstellen op straffe van niet-ontvankelijk te kunnen worden verklaard. Wijl niet-ontvankelijkverklaring hier kennelijk niet imperatief wordt voorgeschreven, bestaat er geen behoefte aan een nadere voorziening, als door vele leden der Kamer bedoeld.

Artikel 48, tweede lid. De reden, waarom advocaten en procureurs van de toepasselijkheid dezer bepaling worden uitgezonderd, is dat er op hen reeds voldoende toezicht wordt uitgeoefend door de raden van toezicht. Dit motief voor een uitzonderingspositie ontbreekt ten aanzien van andere personen. Aan te nemen valt, dat artikel 48, tweede lid, nimmer zal behoeven te worden toegepast op vertegenwoordigers van bona fide organisaties van werknemers. De ondergetekenden vertrouwen, dat de aangelegenheid aan het beleid van de raad van beroep kan worden overgelaten, te meer daar bij keuze van een andere oplossing de organisaties, voor welke de uitzonderingsbepaling zou gelden, nauwkeurig zouden moeten worden omschreven, hetgeen in een wet niet gemakkelijk zou gaan.

Artikel 49. Dat het burgerlijke procesrecht geen verschoningsrecht van partijen kent, hangt samen met het feit, dat ook het verhoor van partijen daar doorgaans niet voorkomt. In de gevallen, waarin wel zodanig verhoor plaatsvindt, ingevolge artikel 241 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, zal een redelijke toepassing van de slotzin van dat artikel wel degelijk de erkenning van een zeker verschoningsrecht inhouden.

Indien de mogelijkheid zou dienen te worden geschapen tot het horen van getuigen en deskundigen ook buiten tegenwoordigheid van een verzekerde, zou dit behoren te geschieden door een aanvulling van artikel 117. Het komt inderdaad wel eens voor, dat het wenselijk is een deskundige, met name een geneeskundige, te horen buiten aanwezigheid van de verzekerde, maar voorzover aan de ondergetekenden bekend, is de verzekerde dan steeds op verzoek van de voorzitter bereid gebleken vrijwillig de zittingzaal te verlaten. Het opnemen van een voorschrijf, waarbij de verzekerde daartoe wordt verplicht, lijkt daarom overbodig.

Artikel 50. Het is inderdaad de bedoeling, dat de verplichting, zich te onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek, mede zich uitstrekt tot het verblijf ter observatie in een voor verpleging of genezing bestemde inrichting. Het artikel wordt in deze zin verduidelijkt.

Artikelen 51 en 52. Aan hetgeen met betrekking tot deze artikelen is opgemerkt, wordt tegemoetgekomen bij de Nota van Wijzigingen.

Artikel 53. Een afdoende sanctie op de plicht tot verschijnen als getuige of deskundige is te vinden in artikel 444 van het Wetboek van Strafrecht en, voor zover het onderzoek ter terechtzitting betreft, in artikel 117, tiende lid, van het ontwerp. De raad van beroep ontbeert dus geenszins een dwangmiddel, zoals het door mr. Verwer in het „Sociaal Maandblad Arbeid” genoemde scheidsgerecht.

Indien bij de niet-verschijnende getuige of deskundige opzet in het spel is, kan artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht worden toegepast. Deze bepaling bevat ook de strafsanctie op overtreding van het laatste lid van het voorgestelde artikel 53.

Aan toepasselijkverklaring van artikel 117 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bestaat dus geen behoefte, terwijl ook de overige door vele leden genoemde artikelen van dat wetboek wel kunnen worden gemist in de minder formele opzet der Beroepswet.

Het verschoningsrecht wegens beroepsgeheim van de behandelende geneesheer is uiteraard niet in het belang van de uitvoering van de sociale-verzekerings-, pensioen- en ambtenarenwetgeving, doch kan anderzijds niet worden gemist in het belang van de volksgezondheid, dat aan de medische stand is toevertrouwd.

Artikel 54. Een verduidelijking van het eerste lid, als door vele leden is voorgesteld, wordt bij de Nota van Wijziging aangebracht. Ook het tweede lid wordt in de door deze leden bedoelde zin gewijzigd.

Artikel 67, derde lid, kan inderdaad als een overbodige bepaling worden geschrapt.

Artikel 69 is reeds behandeld in het algemene deel dezer memorie.

Artikel 70. Welke van de twee in dit artikel gegeven mogelijkheden de rechter zal kiezen, zal in het algemeen afhangen van de omstandigheden van het geval en met name van hetgeen ten aanzien van het geval is komen vast te staan. Indien b.v. een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet is geweigerd alleen op deze grond, dat de aanvrager geen werknemer was in de zin der wet, en indien dan voorts de rechter van oordeel is, dat de aanvrager wel werknemer was, dan zal hij slechts dan, met vernietiging der bestreden beslissing, een uitspraak geven, welke in de plaats treedt van die beslissing, d.w.z. een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet toekennen, wanneer alle voorwaarden voor zulk een toekening reeds voldoende zijn komen vast te staan, inzonderheid, dat de aanvrager werkloos was, dat deze werkloosheid een onvrijwillige was, dat de aanvrager een voldoende aantal dagen als werknemer had gewerkt, dat er geen bijzondere redenen zijn om uitkering te weigeren, enz. In de regel bieden de gedingstukken hiertoe wel voldoende gegevens, doch niet altijd is dit het geval. Zijn nu al die voorwaarden nog niet komen vast te staan, dan zal worden bepaald, dat vanwege het uitvoeringsorgaan een nadere beslissing moet worden genomen met inachtneming van de uitspraak. Wordt bij die nadere beslissing wederom uitkering geweigerd, uiteraard op een andere grond dan tevoren, dan kan hier tegen opnieuw beroep worden ingesteld. Het gevaar, dat een uitvoeringsorgaan aldus van zijn weigeringsbevoegdheid misbruik zal maken achten de ondergetekenden zeer gering.

Artikel 71 past systematisch inderdaad niet geheel in de Beroepswet. Daar het echter een bepaling betreft, welke aan

alle sociale-verzekeringswetten gemeen behoort te zijn, leek het praktischer haar niet in al die wetten te herhalen, doch eens voor al in de Beroepswet op te nemen.

Artikel 72, eerste lid. In verband met het door sommige leden aangevoerde praktische bezwaar, wordt bij de Nota van Wijziging het vereiste van vermelding van de namen der ver-tegenwoordigers geschrapt.

Artikel 78, eerste lid, is inderdaad in vele gevallen strijdig met artikel 52 en worde daarom tot de overblijvende gevallen beperkt door een wijziging van zijn aanhef.

Artikel 96. De in het Voorlopige Verslag aanbevolen imperatieve redactie wordt alsnog opgenomen.

Artikel 98. Het hierbij opgemerkte kan worden beaamd. Gegevens, die onder het medische beroepsgeheim vallen, mogen niet eens ter kennis van het uitvoeringsorgaan komen.

Artikel 99, eerste lid, wordt aangevuld conform artikel 88.

Artikelen 101 en 160 worden enigszins gewijzigd, naar het beginsel, dat geen strafbedreiging nodig is, waar een processuele sanctie bestaat.

Artikelen 104 en 109. Inderdaad kan het nuttig zijn, dat de voorzitter het voorbereidende onderzoek kan opdragen aan een functionaris van een andere raad van beroep. De Nota van Wijziging introduceert deze mogelijkheid in artikel 104, eerste lid; hetgeen mede een redactionele wijziging van het laatste lid ten gevolge heeft.

Van meer principiële betekenis is de vraag, waarom de voorzitter het onderzoek slechts kan doen instellen door tussenkomst van een andere autoriteit.

De reden daarvan is dezelfde, waarom in het strafproces een rechter-commissaris optreedt. De over een zaak zittende voorzitter en leden moeten niet te zeer in het voorbereidende onderzoek betrokken worden, aangezien hun onbevangenheid daaronder zou kunnen leiden. Intussen kan worden toegegeven, dat de tussenschakeling van de „leider van het voorbereidend onderzoek” in sommige gevallen een volkomen nutteloze formaliteit is, met name wanneer hij niets anders behoeft te doen dan op zijn beurt een opdracht te verstrekken aan een medicus. Dit zou de over de zaak zittende voorzitter evengoed zelf kunnen doen.

Nu kent het voorgestelde artikel 104, derde lid, reeds de mogelijkheid, dat de voorzitter bepaalde eenvoudige onderzoekingen zelf verricht. Deze mogelijkheid zou kunnen worden uitgebreid tot de onderzoekingen, bedoeld in artikel 105, tweede lid, onder *a—d*, en moet dan om redactionele redenen liefst worden overgebracht naar een afzonderlijk artikel 109. Het eerder voorgestelde artikel 109 kan als overbodig worden geschrapt.

In het tweede lid van artikel 104 wordt met de woorden „commissaris van politie” mede een hoofdcommissaris bedoeld. Indien afzonderlijke vermelding van de hoofdcommissaris nodig wordt geacht, kan men, om de redactie niet nog ingewikkelder te maken dan zij reeds is, de aanwijzing van de burgemeesters en politie-autoriteiten beter overlaten aan de algemene maatregel van bestuur. Naast de burgemeesters en politie-autoriteiten zullen waarschijnlijk worden aangewezen de arbeidsinspectie, gewestelijke arbeidsbureaux, Rijksverzekeringsbank, raden van arbeid, enz. Het adres van de voorzitters der raden van beroep noemt in dit verband ook de geneeskundigen. Naar de mening van de ondergetekenden moet men deze echter meer als deskundigen zien, dan als leiders van het voorbereidend onderzoek. De voorzitter zal hen dus niet inschakelen ingevolge artikel 104, tweede lid, doch ingevolge het thans voorgestelde artikel 109, in zover dit verwijst naar artikel 105, tweede lid, onder *a*.

Artikel 105. De in het derde lid gegeven waarborgen voor het huisrecht zijn ontleend aan artikel 80 der Ambtenarenwet 1929. Tussen de waarborgen, welke in verschillende wetten op

dit punt worden toegekend, bestaan grote verschillen, die doorgaans niet worden toegelicht en waarvoor dan ook meestal geen motieven bestaan. Enige meerdere uniformiteit op dit punt zou wenselijk zijn. In het bijzonder lijkt het aanbevelenswaardig dat Ambtenarenwet en Beroepswet, welke door dezelfde autoriteiten toegepast moeten worden, zo mogelijk één lijn trekken.

Artikel 111. In het eerste lid kunnen de woorden „door de griffier” worden geschrapt.

Het onder *b* bedoelde ter inzage leggen moet inderdaad ook op andere zittingsplaatsen dan de standplaats kunnen geschieden. Hiertoe was een voorziening opgenomen in artikel 1, derde lid. De ondergetekenden hebben echter geen bezwaar, deze over te brengen naar het onderhavige artikel.

Wat de over het derde lid gemaakte opmerking betreft zij vooropgesteld, dat de in de voorgaande leden bedoelde termijnen zodanig moeten worden gekozen, dat toepassing van het derde lid in de regel niet nodig is. Men moet de bij het eerste en tweede lid gestelde termijnen dus op eigen merites beschouwen. Enerzijds moeten zij lang genoeg zijn, om de klager voldoende gelegenheid te geven, zich op de behandeling van zijn zaak voor te bereiden. Daarom moet er een wettelijk vastgestelde minimum-termijn zijn. Deze mag anderzijds niet zo lang worden gemaakt, dat de behandeling der zaak node-loos wordt vertraagd. De praktijk heeft bewezen, dat zes plus vier dagen in het algemeen voldoende is om de klager tot de nodige voorbereiding in staat te stellen. Deze termijn kan hij desgewenst gebruiken om aan de raad een nadere schriftuur te doen toekomen; hiertegen verzet het wetsontwerp zich geenszins.

Natuurlijk is het bij dit alles een eerste vereiste, dat de beslissing a quo genoegzaam met redenen omkleed is, gelijk de sociale-verzekeringwetten dan ook voorschrijven. Hoever deze motivering in bijzonderheden moet treden is een zaak die zich uiteraard niet voor wettelijke regeling leent. De raad van beroep zal er voor dienen te waken, dat ook aan de geest der wetten in dit opzicht niet te kort wordt gedaan.

Artikel 115. Het eerste lid is letterlijk overgenomen uit artikel 102 der bestaande Beroepswet, dat in de praktijk niet tot moeilijkheden aanleiding pleegt te geven. In de regel worden de getuigen namelijk ter zitting medegebracht, zodat een dagvaarding niet nodig is. Deze omstandigheid, tezamen met het feit dat een letterlijk van toepassing verklaren van de regeling van Strafvordering niet mogelijk is, pleit voor handhaving van het bestaande voorschrift.

Artikel 117, tiende lid. Het gebruik van de sterke arm bij enkel vermoeden van niet-verschijning van een getuige ware een wat al te zware maatregel. Zelfs het Wetboek van Strafvordering kent deze mogelijkheid niet.

Artikel 124, tweede lid. Bij de Nota van Wijziging wordt aan de door sommige leden gemaakte opmerking tegemoetgekomen door overneming van het voorstel van de voorzitters der raden van beroep. Van het tweede en derde lid blijft dus slechts het volgende over: „Ten aanzien van alsnog te behandelen bescheiden wordt gehandeld overeenkomstig artikel 111”.

Artikel 125, eerste lid. Het woord „beslissing” moet inderdaad worden veranderd in „bevel”.

Artikel 134 (Nota van Wijziging: Artikel 136). Het bijzonder spoedeisende karakter van vele zaken, welke door de vaste deskundigen worden onderzocht, maakt het bezwaarlijk de hier bedoelde termijn op meer dan drie dagen te stellen.

Er kunnen zich ook gevallen voordoen, welke in het geheel geen spoedeisend karakter dragen; alsdan bestaat tegen onbeperkte verlengbaarheid van de termijn evenmin bezwaar als bij toepassing van artikel 98.

Artikelen 135 en 139 (Nota van Wijziging: Artikelen 137 en 140). Indien de vaste deskundige zich uitsprekt over de vraag, of de verzekerde geschikt is tot het verrichten van zijn arbeid, dient hij zich van de aard der werkzaamheden ter dege rekenschap te geven. Ten einde hem hiertoe te dwingen, ware voor te schrijven, dat de vaste deskundige zijn advies uitbrengt volgens een bepaald formulier, waarin aan dit punt aandacht wordt geschonken. De vaststelling van dit formulier kan het best worden overgelaten aan de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 144.

Artikel 138 (Nota van Wijziging: Artikel 139). Het is de ondergetekenden niet duidelijk geworden, welk gevaar er in schuilt dat een geneeskundige scheidsrechter (resp. vaste deskundige) de behandeling der zaak overdraagt aan een andere medicus, die evenzeer de benoeming tot geneeskundige scheidsrechter (resp. vaste deskundige) waardig is gekeurd en deskundiger is ten aanzien van het betrokken onderdeel der medische wetenschap.

Artikel 140. Men moet enig vertrouwen stellen in de vaste deskundige, wiens benoeming in artikel 131 met vele waarborgen omkleed is. Dat hij zijn advies zou uitbrengen zonder van de stukken kennis te nemen, moet wel zeer onaannemelijk worden geacht. Zou het uitgebrachte advies ook maar enige aanleiding geven tot het vermoeden van een zo grove nalatigheid — dus ook al kan de partij het niet bewijzen — dan zal de voorzitter ambtshalve een nader advies vragen, als bedoeld in het thans voorgestelde artikel 140. Ook kan de voorzitter, in het thans voorgestelde systeem, van een onbevredigend deskundigenrapport zo nodig afwijken; alsdan kan de partij in verzet komen ingevolge artikel 142, eerste lid, onder *d*.

De door andere leden der Kamer gewenste verzetsmogelijkheid met betrekking tot de aard van de te verrichten arbeid, wordt thans geopend in artikel 142, eerste lid, onder *c*.

Artikel 143, eerste lid. In de thans voorgestelde tekst wordt van artikel 138 ook het derde lid toepasselijk verklaard. De vaste deskundige moet dus van overdracht van een hem opgedragen onderzoek kennisgeven aan de voorzitter van de raad van beroep.

Artikel 150, tweede lid. Ingeval de Centrale Raad van Beroep ducht, dat de raad van beroep enigszins bevooroordeeld zou zijn, zal hij deze bepaling buiten toepassing laten en de zaak zelf afdoen. Dit lijkt doelmatiger dan verwijzing naar een derde college, dat de zaak nog niet kent.

Artikel 164. Met betrekking tot de afwijking van de gewone wachtgeldregeling moge worden opgemerkt, dat de onafzetbare functionarissen van de raden van beroep meer met rechters dan met andere ambtenaren dienen te worden vergeleken. Vandaar als sluitstuk op de onafzetbaarheid een regeling, als ook bij opheffing van rechterlijke colleges pleegt te worden getroffen, volgens welke de oud-rechters in plaats van wachtgeld hun volle salaris behouden.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

A. A. VAN RHIJN.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

BEEL.

De Minister van Oorlog en van Marine,

C. STAF.

De Minister van Maatschappelijk Werk,

F. J. VAN THIEL.