

EINDVERSLAG van de vaste Commissies voor Sociale Zaken en voor Volksgezondheid omtrent de ontwerpen van wet:

1. houdende regeling met betrekking tot de arbeid ten behoeve van de volkshuishouding, de landsverdediging en de overheidsdienst voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Noodwet Arbeidsvoorziening) (9705);
2. houdende regeling met betrekking tot de geneeskundige, tandheelkundige, verloskundige en farmaceutische voorziening ten behoeve van de bevolking voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Noodwet Geneeskundigen) (9706).

Nadat het voorlopig verslag der commissies aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Met belangstelling hebben de ondergetekenden kennis genomen van de opmerkingen die zijn gemaakt en de vragen die zijn gesteld in het voorlopig verslag dat de vaste Commissie voor Sociale Zaken en de vaste Commissie voor Volksgezondheid inzake het ontwerp-Noodwet Arbeidsvoorziening en het ontwerp-Noodwet Geneeskundigen hebben uitgebracht. Naar aanleiding van hetgeen in het voorlopig verslag aan de orde is gesteld merken de ondergetekenden het volgende op.

Een groot aantal leden vroeg zich af of deze wetsontwerpen, wet geworden, bij eventuele toepassing niet te extreme bevoegdheden opdragen aan de uitvoerende macht, die, aldus deze leden, bovendien onder zeer beperkte controle zal staan. Zij zouden dan ook gaarne vernemen op welke rechtsgronden de Regering zulks gerechtvaardigd acht.

De ondergetekenden merken allereerst op dat zowel de Noodwet Arbeidsvoorziening als de Noodwet Geneeskundigen in buitengewone omstandigheden aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en aan de in de wetten genoemde en de krachtens de wetten aangewezen autoriteiten bevoegdheden zullen verlenen tot het treffen van maatregelen, die ook naar hun mening zeer ingrijpend zijn. Zij achten zulks echter gerechtvaardigd, omdat de belangen die de wetten beogen te dienen, slechts zullen kunnen worden gediend door het verlenen van verstrekkende bevoegdheden. Dat daarbij behalve aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en aan de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening en de Directeur-Generaal van de Volksgezondheid ook aan andere ambtelijke autoriteiten bevoegdheden kunnen en zullen worden verleend hangt samen met de omstandigheid dat bij gebruikmaking van de bevoegdheden op enigszins ruimere schaal in verreweg de meeste gevallen het opleggen van verplichtingen aan burgerdienstplichtigen en geneeskundigen bij voorkeur door

regionale autoriteiten dient te geschieden. Immers deze autoriteiten kunnen in hun gebied het beste over het opleggen van een verplichting oordelen en vervolgens het snelste tot een beslissing komen, waarbij met alle omstandigheden zoveel mogelijk rekening wordt gehouden. De ondergetekenden mogen er verder op wijzen dat de wet waarborgen schept dat de bevoegdheden door de ambtelijke autoriteiten zo goed mogelijk zullen worden uitgeoefend. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden zullen zij gebonden zijn aan de krachtens artikel 5 van de Noodwet Arbeidsvoorziening respectievelijk artikel 6 van de Noodwet Geneeskundigen door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, gestelde regelen, dan wel aan door genoemde Minister in individuele gevallen gegeven aanwijzingen. Voorts zullen alle met bevoegdheden belaste ambtelijke autoriteiten worden bijgestaan door commissies van advies. Via vertegenwoordigers in deze commissies zullen belanghebbenden nauw bij de uitvoering van de wetten kunnen worden betrokken. Ten slotte kunnen belanghebbenden tegen t.a.v. hen genomen beslissingen voorziening vragen.

Met betrekking tot een viertal punten welke dezelfde leden aan de orde hebben gesteld, merken de ondergetekenden het volgende op.

Voor het in de eerste plaats gesignaleerde verschil tussen de beide wetsontwerpen zij er allereerst op gewezen dat in buitengewone omstandigheden vrijwel alle geneeskundigen zullen moeten worden ingeschakeld. Zulks betekent dat een verbod op grond van artikel 9 van wetsontwerp 9706 tot het aangaan van een rechtsbetrekking ten aanzien van alle geneeskundigen of ten aanzien van bepaalde categorieën van geneeskundigen zeer waarschijnlijk reeds in een vroeg stadium zal moeten worden gesteld. Van de in artikel 10 van wetsontwerp 9705 toegekende bevoegdheid tot het uitvaardigen van een verbod om arbeidsverhoudingen in het algemeen dan wel arbeidsverhoudingen behorende tot een bepaalde categorie aan te gaan, zal naar verwachting niet zo vroegtijdig gebruik behoeven te worden gemaakt. Ten einde echter, vóórdat een ingreep als evenbedoeld geboden is, toch de arbeidsverhouding van bepaalde personen die werkzaam zijn in hooggespecialiseerde beroepen of functies vervullen in vitale bedrijven, in de dan bestaande omstandigheden waar nodig te kunnen reguleren, is in artikel 10 van wetsontwerp 9705 – evenals in artikel 7 – de mogelijkheid tot het uitvaardigen van individuele verboden geschapen. In de tekst van wetsontwerp 9705 is weliswaar aan zodanige ingrepen geen grens gesteld, doch uiteraard geldt ten aanzien van deze ingrepen dat zij slechts zullen mogen worden toegepast in de gevallen waarin het landsbelang zulks onder de dan heersende omstandigheden vereist. Zij die menen door een dergelijke ingreep op onaanvaardbare wijze in hun belang te zijn getroffen, kunnen tegen het verbod van de Minister voorziening vragen; bij de beoordeling van het verzoek om voorziening zal het bovenstaande in acht moeten worden genomen.

Het tweede verschil tussen beide wetsontwerpen, waarop de aandacht werd gevestigd, vloeit hieruit voort dat een burgerdienstplichtige krachtens artikel 23, eerste lid, van wetsontwerp 9705 slechts kan worden bestemd voor het verrichten van arbeid in loondienst of voor het volgen van een scholing, waarvoor een toelage wordt gegeven. In beide gevallen is de burgerdienstplichtige van inkomsten verzekerd. Voor de in loondienst werkzame burgerdienstplichtige gelden de sociale voorzieningen als ware hij krachtens arbeidsovereenkomst werkzaam (artikel 27). Voor burgerdienstplichtigen die een scholing volgen, zullen sociale voorzieningen bij algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld (artikel 48). Aangezien echter de geneeskundigen niet altijd in loondienst werkzaam zijn, is het noodzakelijk in wetsontwerp 9706 ten aanzien van hun inkomen en hun sociale rechtspositie een voorziening te treffen. Voor wat betreft de geneeskundigen die wel in loondienst werkzaam zullen zijn, geldt het vorenstaande niet. Mede daarom schrijft artikel 22 van wetsontwerp 9706 slechts voorzieningen voor voorzover dit nodig is. Dit zal behalve bij het verrichten van werkzaamheden in loondienst bij voorbeeld ook niet steeds nodig zijn, indien aan een geneeskundige de verplichting wordt opge-

legd tot de uitoefening van een praktijk welke hem inkomsten oplevert.

Met betrekking tot hetgeen in de derde plaats wordt opgemerkt brengen de ondergetekenden het volgende naar voren.

Ten einde in buitengewone omstandigheden tegemoet te kunnen komen aan de bezwaren, geschetst in de toelichting op artikel 33 van wetsontwerp 9705, is het nodig dat aan burgerdienstplichtigen de verplichting kan worden opgelegd in de omgeving van de plaats waar zij te werk zijn gesteld huisvesting te aanvaarden in van rijkswege beschikbaar gestelde verblijfplaatsen, dan wel zelf een verblijfplaats te zoeken in een daartoe aangewezen gebied. De ondergetekenden erkennen dat bij toepassing van het onderhavige artikel een situatie kan worden geschapen, waarin burgerdienstplichtigen verplicht zijn huisvesting te aanvaarden te zelfder plaatse waar zij hun werkzaamheden moeten verrichten. Zij vermogen echter niet in te zien, dat het artikel aan een eventuele bezetter een rechtsgrond of een schijn van recht geeft tot de inrichting van gesloten werkkampen.

Ten aanzien van het in de vierde plaats aan de orde gestelde punt merken de ondergetekenden op dat wetsontwerp 9706 niet een *lex specialis* is ten aanzien van wetsontwerp 9705 in die zin dat de bepalingen van laatstgenoemd wetsontwerp niet van toepassing zijn op geneeskundigen. Aan geneeskundigen zullen in beginsel – men denke in dit verband in het bijzonder aan geneeskundigen die niet als zodanig werkzaam zijn – de verboden en verplichtingen op grond van de Noodwet Arbeidsvoorziening kunnen worden opgelegd. Wel is in artikel 38 van de Noodwet Geneeskundigen voorgeschreven, dat geneeskundigen zo mogelijk niet dan na overleg met het bevoegd gezag op grond van het bij of krachtens andere wetten – waaronder de Noodwet Arbeidsvoorziening – bepaalde, verplicht kunnen worden tot werkzaamheden in het belang van de militaire of civiele verdediging. In zoverre zou men wetsontwerp 9706 een *lex specialis* kunnen noemen ten opzichte van wetsontwerp 9705.

Op de vraag van sommige leden of er ten aanzien van het vernietigen van gegevens gecoördineerd wordt opgetreden met andere autoriteiten kan worden geantwoord dat er voor wat betreft de arbeidsvoorziening in buitengewone omstandigheden zogenaamde instructies-noodvoorzieningen bestaan: daarin komt een algemene opdracht voor tot het onverwijld vernietigen van gegevens die in handen van een bezetter dreigen te geraken. De uitvoering van deze opdracht zal echter veelal geheel aan de verantwoordelijke functionaris moeten worden overgelaten. Hij zal veelal moeten bepalen wanneer het tijdstip voor vernietiging is gekomen. Hierbij dient te worden bedacht dat het contact zoeken met een op dit gebied als coördinator optredende autoriteit tot onverantwoord tijdverlies zou kunnen leiden, waardoor wellicht zelfs de vernietiging zou kunnen worden verhinderd. Ingeval de verbindingen met een bepaald gebied verbroken zijn is coördinatie zelfs onmogelijk. De ondergetekenden menen dat te dezen kan worden gerekend op het inzicht van de met het beheer van de gegevens belaste functionarissen. In de opmerking, ter zake in het voorlopig verslag gemaakt, vinden zij overigens aanleiding de Raad voor de Buitengewone Arbeidsvoorziening op het onderhavige punt om een advies te vragen. Met betrekking tot de sector van de geneeskundige voorzieningen in buitengewone omstandigheden zijn overeenkomstige instructies als bovenbedoeld nog niet tot stand gekomen. De ondergetekenden zijn voornemens ook in dit verband het adviesorgaan – de Raad voor de buitengewone geneeskundige en farmaceutische voorziening – in te schakelen.

Naar aanleiding van hetgeen in het voorlopig verslag vervolgens van de zijde van enkele leden gesteld wordt – in hoofdzaak met betrekking tot het ontwerp-Noodwet Arbeidsvoorziening – merken de ondergetekenden het volgende op.

Voor wat de rechtsgrond en de strekking van wetsontwerp 9705 betreft mogen de ondergetekenden allereerst nog eens verwijzen naar het algemeen gedeelte van de toelichting op het wetsontwerp. De hier aan het woord zijnde leden leggen naar

de mening der ondergetekenden in de verschillende onderdelen van hun betoog méér dan gerechtvaardigd is de nadruk op het aspect van het wetsontwerp, dat betrekking heeft op de landsverdediging, verstaan in die zin als zouden burgerdienstplichtigen bestemd zijn om de krijgsmacht rechtstreeks hulp en bijstand bij de uitoefening van haar taak te verlenen. Hiermede wordt echter de strekking van wetsontwerp 9705 miskend. De verschillende belangen die het wetsontwerp beoogt te dienen, zullen in de omstandigheden met het oog waarop het is opgesteld, veelal samenvloeien. Dit brengt mede dat de gehele strekking van het wetsontwerp niet zo eenzijdig mag worden omgebogen als door de hier aan het woord zijnde leden geschiedt. Primair beoogt het wetsontwerp zelfs het belang van de volkshuishouding te dienen. Indien de betekenis van het wetsontwerp geheel wordt herleid tot die voor de militaire verdediging, worden, naar de mening van de ondergetekenden, de daarin neergelegde bevoegdheden niet in het juiste licht geplaatst.

Ten aanzien van de omschrijving „oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende omstandigheden” merken de ondergetekenden op dat deze omschrijving in verscheidene noodwetten reeds is gebruikt ter aanduiding van de omstandigheden waarin de regeling toepassing zal kunnen vinden; gewezen kan onder meer worden op de Noodwet Voedselvoorziening en de Vervoersnoodwet. Voor wat betreft de term „oorlogsgevaar”, deze spreekt voor zich zelf. Het is de term die ook wordt gebezigd in artikel 201, vierde lid, van de Grondwet. De ondergetekenden menen dat er van de omschrijving, voor wat de laatste twee elementen betreft, in zoverre een precisering is te geven, dat het gaat om omstandigheden welke het maatschappelijk leven in zodanige mate kunnen ontwrichten, dat ze met oorlogsomstandigheden op één lijn kunnen worden gesteld.

Ook ten opzichte van hetgeen deze leden opmerken inzake de voorziening voor gewetensbezwaarden geldt de bedenking dat daarbij eenzijdig de nadruk wordt gelegd op het aspect van deze wet, dat op de militaire landsverdediging betrekking heeft.

Op de vraag van de leden, hier aan het woord, van welke grondrechten de werking zal vervallen wanneer de voorgestelde regeling, wet geworden, zou worden toegepast, kan worden geantwoord dat de mogelijkheid die de Grondwet kent, in buitengewone omstandigheden van daarin vervatte grondrechten af te wijken (artikelen 202 en 203), bij de onderhavige wetsontwerpen niet aan de orde is.

Deze leden beschouwen de in de artikelen 9, 12 en 21 vervatte bepalingen abusievelijk als vrijstellingen. Weiswaar worden de in die artikelen bedoelde dienstbetrekkingen uitgezonderd voor wat betreft de toepassing van bepaalde wetsartikelen, maar de artikelen strekken er toe met betrekking tot die dienstbetrekkingen analoge regelen te kunnen stellen bij algemene maatregel van bestuur. Een en ander is gegrond op de overweging dat de bij de wet toegekende bevoegdheden niet zonder meer kunnen worden toegepast op dienstbetrekkingen als in genoemde artikelen bedoeld, gezien de bijzondere aard van de openbare dienst en van de dienst bij de lichamen, bedoeld in de artikelen B2, B3 en U2 van de Algemene burgerlijke pensioenwet. De categorieën van personen, bedoeld in artikel 50, eerste lid, zijn om verschillende redenen van het regiem van de wet uitgezonderd. Verwezen moge worden naar hetgeen daaromtrent in de memorie van toelichting en – voor zover het betreft de vrijstelling van leden van provinciale staten en van gemeenteraden – in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer – in beide stukken naar aanleiding van het onderhavige artikel – is gesteld.

Met betrekking tot de vraag wat onder het begrip „redelijk oordeel” in de artikelen 43, tweede en derde lid, en 44, derde lid, moet worden verstaan, merken de ondergetekenden op dat

dit begrip meermalen in de wetgeving in vergelijkbare bepalingen wordt gebruikt. Hieronder moet worden verstaan dat degenen die met de uitvoering en het toezicht zijn belast naar, binnen het kader van deze wet, algemeen als redelijk beschouwde maatstaven dienen te werk te gaan. De term zelf bevat derhalve een objectief criterium aan de hand waarvan het optreden van de betrokken ambtenaren kan worden getoetst. Indien met de vraag zou zijn bedoeld of het begrip niet nader ware te concretiseren, moet het antwoord luiden dat zulks gezien de veelheid van omstandigheden waaronder de bepaling toepassing zal vinden, zeer bezwaarlijk is.

Ter beantwoording van de vraag van dezelfde leden hoe overheidsdwang kan worden toegepast ten aanzien van geneeskundigen merken de ondergetekenden op, dat zij niet vermogen in te zien waarom de aan geneeskundigen op grond van wetsontwerp 9706 opgelegde verplichtingen niet zouden kunnen worden geëffectueerd en de verplichtingen, opgelegd krachtens wetsontwerp 9705, wel.

De ondergetekenden hebben begrip voor de vrees van deze leden dat vrijstelling van wettelijke verplichtingen op het gebied van veiligheid en hygiëne de kans op ongelukken zal scheppen. Zij menen echter bij de afweging van de belangen die hier in het geding zijn – enerzijds de veiligheid en de hygiëne en anderzijds de produktie van voor de geneeskundige voorzieningen essentiële goederen – dat deze bepaling noodzakelijk is. Door de vrijstelling te beperken of daaraan voorwaarden te verbinden zal overigens de kans op ongelukken zoveel mogelijk worden ingeperkt.

Anders dan deze leden zijn de ondergetekenden van oordeel dat de voorziening tegen beschikkingen, vervat in de artikelen 23 en volgende, voldoende waarborgen biedt voor een behoorlijke rechtsgang. Voor de overwegingen waarop dit oordeel berust, mogen zij verwijzen naar de memorie van toelichting bij wetsontwerp 9705, blz. 12, linkerkolom, onder „Voorziening tegen beschikkingen”.

De in artikel 23, tweede lid, opgenomen bepaling, inhoudende dat het nemen van een beschikking wordt geacht te zijn geweigerd wanneer de beschikking binnen redelijke tijd niet is genomen – tegen welke bepaling deze leden bezwaar hebben – heeft geen andere strekking dan een extra rechtswaarsborg te vormen: zij maakt het immers mogelijk ook tegen „stilzitten” van het bevoegde orgaan in beroep te komen. De bepaling komt in deze formulering in de Wet beroep administratieve beschikkingen en in vele andere wetten voor. Wat onder een „redelijke tijd” is te verstaan kan niet in algemene zin worden aangegeven: dit hangt af van de aard van de beschikking en van de omstandigheden waaronder deze moet worden genomen.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,*

DE JONG.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

B. ROOLVINK.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

R. J. H. KRUISINGA.

De Minister van Justitie,

C. H. F. POLAK.

De commissies hebben gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer hun eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 15 april 1971.

*De vaste Commissie voor
Sociale Zaken:*

MIDDELHUIS

STEENKAMP

KLOOS

VORRINK

LOUWES

HEIJ (*Voorzitter*)

DE KONING (*plv.*)

VAN PELT

DE GROOTE

IJMKERS

TONNAER.

*De vaste Commissie voor
Volksgezondheid:*

COPPES

COPRAY

QUERIDO (*Voorzitter*)

VERSLOOT

LOUWES

BEEREKAMP

DE KONING

VAN PELT

SNOEK

IJMKERS

TONNAER.