

Zitting 1975-1976

13 387

Wijziging van de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en de Militaire Ambtenarenwet 1931

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 januari 1976

Wij zeggen gaarne dank aan de vaste Commissie voor Justitie, in wier handen dit wetsontwerp is gesteld, voor de spoed waarmee zij het voorlopig verslag heeft uitgebracht. Wij hebben er naar gestreefd het antwoord zo spoedig gereed te hebben als de omstandigheden in de maand december 1975 ons toelieten.

1. Strekking van het ontwerp

Het verheugt ons dat, behoudens enkele opmerkingen met betrekking tot onderdelen van het wetsontwerp, de voorstellen algemene instemming hebben verkregen.

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. en de leden van de fractie van de P.v.d.A. en van de S.G.P.-fractie vragen zich af, waarom in het wetsontwerp wel is voorzien in een uitbreiding van het aantal ondervoorzitters bij de diverse rechtscolleges alsmede in uitbreiding van het aantal leden van de Centrale Raad van Beroep, terwijl geen potentiële uitbreiding wordt gegeven aan het aantal leden van de Raden van Beroep en de Ambtenarengerechten.

De wens tot uitbreiding van het aantal leden van laatstgenoemde rechtscolleges, in het centraal georganiseerd overleg geuit, is ons vanzelfsprekend ter kennis gebracht. De wet houdt geen bepaling in over het aantal leden dat deel uitmaakt van de ambtenarengerechten. Ook de Militaire Ambtenarenwet geeft alleen het aantal militaire ambtenaren aan dat deelneemt aan de behandeling van een zaak. Voor uitbreiding van het aantal te benoemen leden is dus geen wetswijziging nodig. In het voorlopig verslag is dan ook terecht opgemerkt, dat de Minister van Justitie het aantal leden van de ambtenarengerechten bepaalt (art. 5, lid 3, A.W.). In de Beroepswet is voor de bezetting van de raden van beroep met leden evenmin een bepaling opgenomen. Om deze redenen is in de memorie van toelichting op het wetsontwerp niet op de opmerking van de ambtenarenorganisaties ingegaan. Wel is in de bestuurlijke sfeer nagegaan of de gesignaleerde moeilijkheden van zo ernstige aard zijn, dat tot uitbreiding van het ledental zou moeten worden besloten. Gebleken is, dat daaromtrent geen klachten bij de departementen van de ondergetekenden zijn ingekomen. Uiteraard wil dit niet zeggen, dat het niet eens is voorgekomen dat de behandeling van een (militaire) ambtena-

renzaak moest worden uitgesteld wegens het niet beschikbaar zijn van leden. Er mag echter toch wel uit geconcludeerd worden, dat er geen (grote) organisatorische moeilijkheden zijn. De voorzitters van de gerechten zouden deze zeker hebben gemeld.

Zoals gezegd, is voor uitbreiding van het aantal leden geen wetswijziging nodig. Wij zijn met de vragenstellers van oordeel dat een stagnatie in de afdoening van de zaken door een tekort aan leden die voldoende tijd voor dit werk beschikbaar hebben, hoogst ongewenst zou zijn. Wij zullen hier zeker aandacht aan blijven besteden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateren met voldoening dat langs deze twee wegen een versnelling van de procedures in de sociale verzekerings- en ambtenarenrechtspraak wordt nagestreefd. Aanvankelijk heeft het in de bedoeling gelegen, een algehele herziening voor te stellen van de Beroepswet en van Titel II van de Ambtenarenwet 1929 met daaraan gekoppeld uiteraard, voor zover nodig, een herziening van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Wij herinneren eraan (zie van de memorie van toelichting op het onderhavige ontwerp, de alinea overlopend van blz. 12 naar 13), dat van het oorspronkelijke plan is afgezien omdat er de voorkeur aan werd gegeven een poging tot eenmaking van procedurevoorschriften niet te beperken tot de in de genoemde wetten geregelde procedures, maar daarin ook andere sectoren van de administratieve rechtspraak te betrekken. Daarna is begonnen met het opstellen van een partiële wijziging van die wetten om de knelpunten weg te nemen. Hierin ligt de oorzaak van de vertraging, waarop de hiervoor genoemde leden de aandacht vestigen.

Op de daarna door de leden gestelde vragen kan het volgende worden geantwoord.

Er is gelukkig in het algemeen wel vroegtijdig interdepartementaal overleg wanneer op enig ministerie voorstellen worden voorbereid waarin een verzwaring van de belasting van rechterlijke organen besloten ligt. Bij de indiening van de onderhavige voorstellen is dan ook de te verwachten toename van het aantal procedures als gevolg van de invoering van de AWW mede in de overwegingen betrokken. Verwezen zij naar de tweede volle alinea op blz. 12 van de memorie van toelichting. De cijfers van 1974 waren bij het opstellen van de memorie van toelichting nog niet in definitieve vorm beschikbaar. Zij zijn nu voorhanden. Er blijkt uit dat in 1974 bij de 10 raden van beroep samen zijn ingekomen 22 373 klaagschriften en bij de 10 ambtenarengerechten 1632. Bij de Centrale Raad van Beroep werden in 1974 aangebracht 2819 zaken op het gebied van de sociale verzekering en in de sector ambtenaren (pensioen)-rechtspraak 394 zaken, waarbij nog komen 64 zaken op grond van de Wet uitkering vervolgingsslachtoffers (Stb. 1972, 669).

Opvallend is de grote toename van het aantal ambtenaren (pensioen)-zaken, zowel bij de ambtenarengerechten als bij de Centrale Raad van Beroep; een toename van ruim 53% voor de eerste instantie en van ruim 73% voor het hoger beroep. De stijging van het aantal zaken op het gebied van de sociale verzekering bij de Centrale Raad van Beroep ligt eveneens aanmerkelijk hoger dan de stijging in de voorafgaande twee jaren, t.w. ruim 26,4% tegen 16,3% in 1973 en 7,6% in 1972. Op dit gebied is de stijging van het aantal zaken bij de gezamenlijke raden van beroep in vergelijking met die jaren ongeveer gelijk gebleven, t.w. ruim 9%.

Een en ander geeft de eerste ondergetekende aanleiding, in een bij deze memorie van antwoord gevoegde nota van wijzigingen voor te stellen, in artikel I, sub A, te lezen:

ten hoogste zes ondervoorzitters;

Hierbij zij nog opgemerkt, dat door de mogelijkheid, dat ondervoorzitters van de ene raad van beroep (ambtenarengerecht) als plaatsvervangende voorzitters van een andere raad optreden, een tijdelijke opeenhoping van zaken in een bepaald rechtsgebied kan worden weggewerkt.

Bij de overweging van verdergaande voorstellen tot personeelsuitbreiding voor de Centrale Raad van Beroep is uiteraard mede in de beschouwingen betrokken, dat de voorstellen betreffende de afdoening van zaken bij be-

schikking voor de raden van beroep slechts een uitbreiding van de mogelijkheid tot die wijze van versnelde afdoening betekent en dat voor de Centrale Raad van Beroep, afgezien van de beschikking waarmee de kennelijke niet-ontvankelijkheid of de kennelijke ongegrondheid van een klaagschrift wordt uitgesproken (artikel 148j°.94 Beroepswet), deze mogelijkheid tot versnelde afdoening geheel nieuw is. Verwacht mag dus worden dat het effect ervan voor wat betreft de vermindering van de belasting bij de Centrale Raad van Beroep groter zal zijn dan bij de raden van beroep.

Niettemin zal, nu de toename van het aantal zaken in 1974 voor de Centrale Raad van Beroep niet, zoals bij de raden van beroep, beperkt is tot de ambtenarenrechtspraak, maar ook op het gebied van de sociale verzekeringen de stijging van het aantal zaken zoveel hoger blijkt te liggen dan in de voorafgaande jaren, ook voor de Centrale Raad een grotere uitbreiding mogelijk moeten worden gemaakt dan oorspronkelijk is voorgesteld. In de bijgevoegde nota van wijzigingen is daarom voorzien in de mogelijkheid van uitbreiding met – in totaal – drie kamers. De wet biedt dan, hopelijk voor een aantal jaren ruimte voor het treffen van voorzieningen.

Bij deze voorstellen is, het zij nogmaals gezegd, mede rekening gehouden met op komst zijnde nieuwe wetten, als de AAW.

Door de bovengenoemde leden wordt in dit verband ook naar de instelling van de Staatscommissie voor de herziening van de rechterlijke organisatie gevraagd. Als zich niet opnieuw onvoorziene moeilijkheden voordoen, die het voeren van gesprekken in een rustige sfeer onmogelijk maken, kan, naar berekening van de eerste ondergetekende, de instelling van die commissie in februari 1976 een feit zijn.

In de laatste alinea van deze paragraaf juichen dezelfde leden de mogelijkheid van aanstelling van rechters voor een deel van de werkweek toe. Zij hebben echter bedenkingen. Enerzijds vrezen zij dat er onvoldoende krachten ter beschikking zouden kunnen blijken te zijn en anderzijds dat de part-timers door hun aantal het beeld van de rechtspleging op het onderhavige terrein teveel zouden kunnen gaan beheersen. Wij hebben met het samenstel van voorstellen tot vergroting van de capaciteit van deze rechterlijke colleges gestreefd naar evenwichtige voorzieningen. Wij moeten uiteraard voorkomen dat een te zware wissel op part-timers wordt getrokken. Al zal de aanstelling daarvan een inlooptijd vragen, de ervaring bij de rechtbanken stemt toch hoopvol.

2. Versnelling

Wij constateren met voldoening de goede ontvangst van de voorstellen tot verkorting van de procedures door uitbreiding van de mogelijkheid tot afdoening bij door de voorzitter te nemen beschikking en van de waarborgen die zijn voorgesteld om te voorkomen dat de versnelde afdoening zou gaan ten koste van de kwaliteit van de rechtspraak.

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen in de eerste volle alinea op bladzijde 3 of een verzetstermijn van 1 maand niet beter en duidelijker zou zijn dan een termijn van 30 dagen omdat dan ieder «blind» zou weten waar hij aan toe is en het bij een termijn van 30 dagen noodzakelijke «tellen» verwarring zou kunnen scheppen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. merken op dat het hen wel gekunsteld voorkomt de verzetstermijn op dertig dagen vast te stellen. Zij wijzen in dit verband op artikel 83 van de Beroepswet (blz. 4, laatste alinea vóór § 3).

Wij erkennen dat in de Beroepswet de termijn voor het instellen van beroep (artikel 83) en hoger beroep (artikel 146) op een maand is gesteld. In de Ambtenarenwet 1929 zijn de termijnen bepaald op 30 dagen (artikelen 60 en 106). Door artikel 2 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 gelden deze termijnen ook voor de militaire ambtenarenrechtspraak. Deze termijnen, genoemd in de Ambtenarenwet 1929, zijn eveneens van toepassing voor pensioenzaken (artikel S 2 Abpw) en op militaire pensioenzaken (artikel W 3 Ampw).

Het is gebruikelijk de termijn voor (hoger) beroep en verzet in de nieuwe wetten op een aantal dagen te bepalen. Men zie bij voorbeeld artikel 33 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, artikel 6 van de Wet BAB, artikel 44 van de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945, artikel 9 van de Wet Arob. Het streven naar een eensluidende termijnbepaling moet worden gezien in het kader van de behoefte aan meer eenheid in de procedure-bepalingen voor de administratieve rechtspraak. Aan een termijn van 30 dagen is de voorkeur gegeven boven de termijn van een maand, omdat een maand van uiteenlopende lengte is. De klager die in beroep wenst te komen tegen een beschikking gegeven in februari, misschien op de laatste dag van die maand, zou slechts een termijn van 28 (soms 29) dagen hebben voor het instellen van beroep. Was de beschikking een dag later gegeven, dan zou die termijn 3 (2) dagen langer zijn. De ongelijke lengte van de beschikbare termijnen is niet het enige bezwaar van een termijn van een maand. Voor de vaststelling van het einde van de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld tegen een beschikking dd. 31 januari kan niet dezelfde datum van februari worden aangehouden. Dan zal moeten worden doorgeteld in de daarop volgende maand.

Wij hebben overigens niet gemerkt dat een termijnbepaling in dagen tot moeilijkheden aanleiding heeft gegeven. Het komt ons voor dat in deze nieuwe wetbepalingen aangesloten moet worden bij de in het algemeen gebleken voorkeur voor 30 dagen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., in de 2de, 3de en 4de alinea op blz. 3, over de beperkte verzetsgronden, waarop men bij de z.g. vaste-deskundigenprocedure in verzet kan komen tegen een beschikking van de voorzitter (art. 142) wijzen wij in de eerste plaats op de beperkte strekking van het onderhavige wetsontwerp: verhoging van de capaciteit van de raden van beroep, ambtenarengerechten en Centrale Raad van Beroep ten einde de gegroeide achterstand in de afdoening van zaken en de te verwachten toeneming van het aantal beroepen het hoofd te kunnen bieden. Een herziening van de vaste-deskundigenprocedure valt buiten dit kader en is derhalve bij de voorbereiding van het wetsontwerp ook niet in de beschouwingen betrokken.

De bovengenoemde leden dringen ook niet op een algehele herziening aan, maar hun tweede suggestie als sluitstuk aan de gronden, waarop men in verzet kan komen, toe te voegen de algemene grond «dat betrokkene ook in verzet kan komen als de voorzitter in redelijkheid niet tot het oordeel van afwijzing van ziekengeld had kunnen komen», zou toch een ingrijpende wijziging van deze procedure betekenen.

Het is bekend dat het bij de vaste-deskundigenprocedure alleen gaat om geschillen van geneeskundige aard (art. 135). In artikel 142, sub d, is bepaald, dat verzet kan worden aangetekend wanneer de voorzitter het advies van de vaste deskundige niet heeft gevolgd. Uit de in dat artikel sub c opgenomen verzetsgrond blijkt, dat het ook in de sub d bedoelde gevallen alleen gaat om een geneeskundig oordeel.

Met betrekking tot de totstandkoming van dat – in het advies van de vaste deskundige vervatte – geneeskundig oordeel bepaalt de wet het volgende:

Artikel 137. De vaste deskundige neemt kennis van het klaagschrift en de andere op de aangevochten beslissing betrekking hebbende stukken.

Uiteraard zijn dit stukken van geneeskundige aard; het gaat immers om een geschil van geneeskundige aard.

De vaste deskundige is verplicht de behandelende geneesheer en de controlerende geneesheer in de gelegenheid te stellen hem van hun oordeel te doen blijken. Enkel wanneer hem uit de stukken is gebleken dat hij het standpunt van één van de genoemde medici deelt, kan hij ervan afzien deze in de gelegenheid te stellen hem dat oordeel (nog eens) uiteen te zetten.

De verplichting, de andere geneeskundige – dus de behandelende of de controlerende – wiens oordeel de vaste deskundige na bestudering van de stukken (vooralsnog) niet deelt in de gelegenheid te stellen zijn standpunt nader toe te lichten, blijft ook in die gevallen gehandhaafd.

Dat de tekst, waarin in enkelvoud de behandelende geneesheer van de persoon, op wie het geschil betrekking heeft, wordt genoemd, zo beperkt zou moeten worden geïnterpreteerd dat – bij behandeling door meer dan één geneeskundige – toch slechts één van hen op grond van het tweede lid van artikel 137 door de vaste deskundige in de gelegenheid zou behoeven te worden gesteld nader van zijn oordeel te doen blijken, lijkt geen juiste opvatting. In de praktijk zal het echter dikwijls zo zijn dat, wanneer een patiënt b.v. door zijn huisarts voor een bepaalde aandoening naar een specialist is verwezen, die specialist de behandeling van de patiënt voor die aandoening overneemt. De huisarts treedt daarvoor dan veelal terug; dit voorkomt immer onduidelijkheid over de vraag wie voor de behandeling verantwoordelijk is.

Is de patiënt voor meer dan een aandoening onder behandeling van meer dan één arts, dan zijn allen behandelend geneeskundige in de zin van artikel 137, lid 2.

Het derde lid van artikel 137 schrijft verder nog voor dat de betreffende patiënt door de vaste deskundige wordt opgeroepen en onderzocht.

Artikel 138. Is de vaste deskundige van oordeel, dat hij nog niet voldoende geïnformeerd is voor het opstellen van een advies, dan kan hij nog een andere deskundige inschakelen.

Hoewel deze voorschriften algemeen bekend zijn, leek het van belang er hier nog eens melding van te maken, om er de aandacht op te vestigen dat de wet niet alleen al door het openstellen van beroep tegen een beslissing van geneeskundige aard, maar ook in de hier besproken vaste-deskundigen-procedure zeker reeds rekening houdt met het feit, dat medici wel eens van mening verschillen over de diagnose.

Terecht merken de aan het woord zijnde leden op dat het bij deze procedure alleen gaat om ziekte-wet-zaken en dat zij voor de betrokkenen het voordeel heeft, dat zo snel mogelijk een eindbeschikking wordt verkregen. Er is nog een ander belang, dat door deze korte vaste-deskundigen-procedure wordt gediend. Het gaat er bij deze zaken om, vast te stellen of een patiënt op een bepaalde dag zover is hersteld van zijn ziekte, dat hij weer arbeidsgeschikt kan worden geacht. Met het oog op het steeds verder voortschrijdend herstel is het – niet in de laatste plaats voor de betrokkene – van belang, dat de beoordeling daarover plaats heeft zo spoedig mogelijk na de dag waarop het geschil betrekking heeft. Zou de mogelijkheid van verzet worden geopend, dan zou door het verloop van tijd het oordeel over al dan niet arbeidsgeschikt zijn op die dag steeds moeilijker te geven zijn.

Ook al valt, zoals gezegd, een herziening of wijziging van de vaste-deskundigen-procedure buiten de beperkte strekking van dit wetsontwerp – het openen van een nieuwe verzetsmogelijkheid zou zelfs tegen die strekking ingaan – toch heeft de eerste ondergetekende gaarne voldaan aan het verzoek zijn oordeel over deze in het voorlopig verslag opgenomen beschouwingen te geven.

3. Inzage van gedingstukken

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en van de S.G.P.-fractie informeren of het geen aanbeveling verdient, nu in artikel 87, vierde lid, van de Ambtenarenwet de genuanceerde regeling voor de inzage van stukken uit de Bevoegdwet is overgenomen, ook de vertegenwoordiger van een vereniging van ambtenaren in dezelfde mate in de gelegenheid te stellen tot het inzien van stukken als artsen, advocaten en procureurs.

Bij artikel I onder O wordt een overeenkomstige vraag gesteld, met betrekking tot artikel 111, lid 4, van de Beroepswet. Verwezen wordt naar de in het Centraal Georganiseerd Overleg in ambtenarenzaken ter zake geuite wens.

Naar aanleiding van deze wens is er in de bijeenkomst van het centraal georganiseerd overleg op gewezen, dat de gemachtigden aan wie de inzage van geneeskundige rapporten zonder bijzondere toestemming van de voorzitter is toegestaan, door hun beroepseed aan geheimhouding zijn gebonden. Vertegenwoordigers van verenigingen van ambtenaren en van verenigingen van werknemers hebben een dergelijke eed niet afgelegd. Evenmin zijn zij, wat artsen en advocaten-procureurs wel zijn, onderworpen aan tuchtrechtspraak bij overtreding van de beroepsethiek. Bij gebreke van een algemene voor allen geldende norm zal ten aanzien van de bedoelde gemachtigden «op de man moeten worden gespeeld». De wet opent daarvoor de mogelijkheid van de bijzondere toestemming van de voorzitter. Wij zijn ervan overtuigd, dat de vertegenwoordigers van ambtenaren- en vakverenigingen geen moeite zullen hebben met het verkrijgen van die bijzondere toestemming.

Opgemerkt zij nog, dat de wet geen vormvoorschriften inhoudt voor het verlenen van de bijzondere toestemming. Zij zal dus op gemakkelijke wijze te vragen en te geven zijn.

4. Artikelen

Artikel I, onder H, sub 4

Terecht wijzen de leden van de fractie van de P.v.d.A. op een oneffenheid in de tekst van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 38 Beroepswet.

Bij het drukken van de tekst is in de tweede regel van de bepaling voor «Raad van Beroep» het woord «Centrale» uitgevallen.

Artikel I onder I

Wij hebben er geen bezwaar tegen «in raadkamer» te schrappen uit de hier voorgestelde toevoeging aan artikel 84, eerste lid. Bij nader inzien kan deze nieuwe bepaling overigens beter als zelfstandig lid in het artikel worden opgenomen en dan in deze vorm dat ze ook van toepassing wordt op de in het tweede lid van artikel 84 bedoelde gevallen.

In de nota van wijzigingen hebben wij daartoe een voorstel opgenomen.

Artikel I, onder J

Wij wijzen erop dat boven «In het tweede lid van artikel 86 worden de volgende wijzigingen aangebracht:» de letter «J» moet worden geplaatst.

Ook hieraan is in de nota van wijzigingen aandacht besteed.

Artikel I, onder O

De fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen of in het voorgestelde derde lid van artikel 111 de woorden «vóór het einde van de beroepstermijn» niet moeten worden vervangen door «vóór de vastgestelde dag der terechtzitting».

Blijkens de toelichting op artikel II, onder K, waarnaar in de memorie van toelichting bij artikel I onder O wordt verwezen, is dit echter niet de bedoeling.

In de nota van wijziging is voorgesteld de bepaling te wijzigen overeenkomstig de door de leden van de fractie van de P.v.d.A. gedane suggestie. Teneinde de strekking nog duidelijker te doen uitkomen is voorts voorgesteld «in laatst-bedoeld geval» te vervangen door «- zo inzage gevraagd wordt na de uitspraak -».

Voor de beantwoording van hetgeen hierna nog betreffende artikel I onder O is opgemerkt, wordt verwezen naar paragraaf 3 van deze memorie, betreffende de inzage van gedingstukken.

Artikel I, onder P, voorgestelde artikel 129

In paragraaf 2 is reeds ingegaan op de termijnbepaling in dagen.

Artikel II, onder C

Boven «In artikel 18 worden de volgende wijzigingen aangebracht:» moet de letter C worden geplaatst.

Artikel II, onder E

Voor de voorgestelde toevoeging aan het derde lid van artikel 60 van de Ambtenarenwet 1929 geldt hetzelfde als onder artikel I, onder I, is opgemerkt. Met betrekking tot dit artikel is dan ook een overeenkomstig wijzigingsvoorstel in de nota van wijzigingen opgenomen als voor artikel 111, derde lid, van de Beroepswet.

Artikel II, onder H

Boven «In artikel 72 worden de woorden «Wordt een klaagschrift» vervangen door:» moet de letter H worden geplaatst.

Artikel II, onder K

Voor het derde lid van het nieuwe artikel 87 is een wijziging voorgesteld overeenkomend met de hier boven besproken wijziging van artikel I, onder O.

De Minister van Justitie,
A. A. M. van Agt

De Staatssecretaris van Defensie,
C.L.J. van Lent