STRIJD MET ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN ALS BEROEPSGROND IN SOCIALE-VERZEKERINGSGEDINGEN

DOOR MR B. L. DE REGT

De sociale-verzekeringswetten geven nauwkeurig aan tegen welke beslissingen beroep kan worden ingesteld, terwijl artikel 82 der Beroepswet (89 nieuwe wet) voorschrijft dat de klager moet aanvoeren de gronden waarop het beroep berust. Wat de inhoud van deze gronden moet zijn wordt in die wetten echter niet aangeduid, tenzij men als zodanig aanvaardt dat de verzekerde meent dat zijn aanspraken op uitkering niet of slechts ten dele zijn erkend of van oordeel is dat tussen een weigering tot uitkering wegens een gepleegde overtreding van bijv. controlevoorschriften en die overtreding onevenredigheid bestaat.

Geheel anders is het systeem der Ambtenarenwet 1929. Daar geen nauwkeurige omschrijving der voor beroep vatbare besluiten. Artikel 24 geeft slechts in het algemeen aan dat de ambtenaar beroep in kan stellen tegen besluiten waardoor hij rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. De inhoud der beroepsgronden daarentegen wordt wel aangegeven. Volgens artikel 58 kan de ambtenaar als gronden aanvoeren óf dat in strijd is gehandeld met de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften óf dat het administratief orgaan van zijn bevoegdheid kennelijk een ander gebruik heeft gemaakt, dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid is gegeven (détournement de pouvoir).

Op overeenkomstige wijze is de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) ingericht. Artikel 4, tweede lid, onder *a*, is vergelijkbaar met artikel 24 der Ambtenarenwet, terwijl artikel 5 aangeeft ter zake waarvan beroep kan worden ingesteld. Vergeleken met artikel 58 der Ambtenarenwet zijn echter de beroepsgronden met twee uitgebreid. De eerste twee gronden zijn strijd met de voorschriften en détournement de pouvoir, terwijl zijn toegevoegd als gronden *c*, dat het lichaam, bij afweging der betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit of de handeling heeft kunnen komen, en *d*, dat het lichaam anderszins heeft besloten of gehandeld in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur. Blijkens de Memorie van Toelichting is bij de grond onder *c* gedacht aan gevallen van willekeur, waarin afweging van de betrokken belangen geacht moet worden niet te hebben plaatsgehad. [1])

[1]) Mr J. J. Boasson wijst er in Vrijheid en gebondenheid van het openbaar bestuur (Bestuurswetenschappen, juli 1956) op dat de Hoge Raad in het woonruimte-arrest (23 februari 1949, N.J. nr 508) als voorbeeld van willekeur noemt de figuur „dat de vorderende autoriteit *bij afweging van de* in aanmerking komende *belangen in redelijkheid niet* tot een vordering *heeft kunnen komen* en dus afweging geacht moet worden niet te hebben plaats gehad" en merkt verder op: De gecursiveerde woorden zijn via het rapport-

Vergelijken we deze drie vormen van administratieve rechtspraak, dan is die inzake de sociale verzekering wat de beroepsgronden betreft het meest vrij, immers bepaalde voorwaarden waaraan die gronden moeten voldoen ontbreken. Dit heeft er echter — althans tot voor betrekkelijk korte tijd — niet toe geleid dat de administratieve rechter andere beroepsgronden heeft erkend dan strijd met de wettelijke voorschriften. De Centrale Raad ging er, voor zover mij bekend, niet toe over de beslissingen der uitvoeringsorganen te toetsen aan détournement de pouvoir of andere algemene rechtsbeginselen. [2]) Daarentegen heeft de C. R. in zijn rechtspraak inzake het ambtenarenrecht wel uitbreiding gegeven aan de mogelijkheid om de besluiten der administratie te toetsen en wel door het hanteren van algemene rechtsbeginselen, die geacht worden te behoren tot de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften. Het meest bekende daarvan is het algemeen rechtsbeginsel der rechtszekerheid waarop de ambtenaar aanspraak heeft, krachtens hetwelk besluiten tot terugvordering van te veel uitbetaald salaris werden nietig verklaard, terwijl onlangs de C.R. van het algemeen rechtsbeginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld gewag maakte in zijn uitspraak van 10 mei 1955 in een militaire ambtenarenzaak. (Militair-rechtelijk tijdschrift 1956, blz. 57 en A.B. 1956, blz. 168.) Het Ambtenarengerecht te Arnhem besliste in zijn uitspraak van 6 juni 1955 (A.B. 1956, blz. 125) dat een college van B. en W. had gehandeld in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer t.a.v. eens anders persoon en goed betaamt, aldus een rechtsbeginsel toepassend ontleend aan de jurisprudentie op artikel 1401 van het B.W. Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt eveneens vermeld in de reeds genoemde uitspraak van de C.R. van 10 mei 1955, waarin werd vastgesteld dat de Minister van Oorlog niet had gehandeld met de zorgvuldigheid, welke bij het nemen van een besluit ter zake van bevordering in acht behoort te worden genomen. [3])

Dat de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie ertoe heeft

Van der Grinten tot wettelijk voorschrift geworden voor het College voor administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (art. 5, lett. *c*). Men zal in de toekomst bij de interpretatie van de term „niet in redelijkheid" er rekening mee moeten houden, dat de Hoge Raad deze bezigt als geval van willekeur.

[2]) Mr L. H. Slotemaker wijst op twee uitspraken van de Raad van Beroep te Roermond van mei 1940, waarin détournement de pouvoir werd aangenomen, welke uitspraken echter door de Centrale Raad van Beroep werden vernietigd. (Discrétionnaire bevoegdheden van besturen van bedrijfsverenigingen, De Sociale Zekerheidsgids van mei 1956.)

[3]) Voor litteratuur betreffende de algemene rechtsbeginselen in het ambtenarenrecht moge o.a. worden verwezen naar Mr E. H. Nuver, Is terugvordering van te veel betaald salaris geoorloofd? in Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1952, blz. 193. De gronden voor het beroepsrecht tegen administratieve beschikkingen (besluiten en handelingen) in De Gemeentestem 1952, blz. 153. Noot van Dr M. Troostwijk onder de uitspraak van het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage d.d. 29 mei 1952 (A.B. 1952, blz. 774). Noten van Prof. Mr A. M. Donner in Ars Aequi van april en november 1953 op uitspraken van de C. R. Mijn artikelen in het Nederlands Juristenblad van 1953, blz. 30 en 1955, blz. 822, getiteld: De verhouding tussen het algemene rechtsbeginsel der rechtszekerheid waarop een ambtenaar aanspraak heeft en de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, en Is de overheid gebonden aan toezeggingen jegens ambtenaren?

geleid dat de rechter algemene rechtsbeginselen hanteert spreekt vanzelf, aangezien in artikel 5 een opsomming van die beginselen wordt gegeven. Men zie de uitspraken van het College van Broep voor het bedrijfsleven, opgenomen in Sociaal-Economische Wetgeving, sommige voorzien van noten van Dr A. Mulder.

Uit de rechtspraak van de laatste jaren blijkt dat de C.R. ook op het terrein van de sociale verzekering ruimere toetsing dan alleen aan de wettelijke voorschriften erkent. Min of meer of zichzelf staat reeds een uitspraak van 22 maart 1951 (A.B. 1951, blz. 508) waarin werd beslist dat een bedrijfsvereniging bij de vaststelling en toepassing van een dagloonbesluit op geen enkel wettelijk voorschrift, noch op enig algemeen beginsel van ongeschreven recht inbreuk had gemaakt. De bevoegdheid tot toetsing aan algemene rechtsbeginselen bij het ambtenarenrecht werd aangenomen met behulp van de fictie dat deze rechtsbeginselen geacht worden te behoren tot de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften. Op het gebied der sociale verzekering is deze fictie onnodig omdat daar de beroepsgronden niet worden aangegeven. In een uitspraak van 29 november 1955 overwoog de C.R. dat noch in de Werkloosheidswet noch in de Beroepswet het instellen van beroep of de rechtsmacht van de rechter is gebonden aan bepaalde beroepsgronden en er daarom geen enkele reden bestaat om de bevoegdheid van de rechter tot toetsing van een beslissing van het bestuur ener bedrijfsvereniging aan een algemeen rechtsbeginsel (een algemene regel van ongeschreven recht) te ontkennen. Welke algemene rechtsbeginselen heeft de C.R. dan tot dusver geformuleerd op dit gebied?

In een uitspraak van 18 oktober 1955, die handelde over de bevoegdheid van een bedrijfsvereniging om de uitsluiting van het recht op uitkering krachtens de Werkloosheidswet te beperken, stelde de C.R. vast dat de rechter bevoegd is een beslissing te geven omtrent de vraag, of het bestuur van een bedrijfsvereniging zijn matigingsbevoegdheid heeft gebruikt in strijd met enig algemeen rechtsbeginsel, en overwoog de Raad voorts dat de eerste rechter door als algemeen rechtsbeginsel, waaraan de besturen van bedrijfsverenigingen onderworpen moeten worden geacht, in elk geval aan te nemen, dat zij zich daarbij onthouden van misbruik van bevoegdheid, geen onjuiste maatstaf heeft aangelegd. Uit deze uitspraak valt verder te lezen dat als misbruik van bevoegdheid mede is aan te merken een gebruik maken van bevoegdheid, tot hetwelk men bij afweging der in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet kan geraken. Deze laatste overweging is vrijwel gelijkluidend aan de beroepsgrond van artikel 5, onder *c*, van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. Aan deze beroepsgrond moet men ook denken bij het lezen van bovengenoemde uitspraak van 29 november 1955, waarin de C.R. t.a.v. een bedrijfsvereniging vaststelde, dat niet kon worden gezegd, dat deze van een bevoegdheid had gebruik gemaakt,waartoe zij in redelijkheid niet kon geraken, waarop aansloot de overweging „dat mitsdien, daar ook overigens niet is gebleken dat eiser te dezen heeft gehandeld met willekeur of in enig ander opzicht in strijd met een algemeen rechtsbeginsel, zodanige strijd in het onderhavige geval niet kan

worden aangenomen". Van gelijke strekking is een uitspraak van 16 mei 1956 betreffende de Ziektewet, waarin de C.R. eerst had betoogd dat de betrokken bedrijfsvereniging op grond van de wettelijke bepalingen bevoegd was geweest om aan de eiser ziekengeld te weigeren en aan het slot van de uitspraak de twee navolgende overwegingen opnam: Overwegende dat de Raad niet is gebleken, dat gedaagde de hem toekomende bevoegdheid voor een ander doel heeft gebruikt dan waartoe die bevoegdheid kennelijk is gegeven; Overwegende dat evenmin is gebleken, dat van die bevoegdheid gebruik is gemaakt op een wijze, waartoe men bij afweging der in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet kon geraken.

Het beginsel der redelijkheid wordt door de C.R. ook toegepast buiten het verband waarin het zich bevindt in de beroepsgrond omschreven in artikel 5, onder *c*, der Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. Dit is noodzakelijk omdat de C.R. dit begrip ook als maatstaf aanlegt bij de beoordeling van de houding van de verzekerde en men van deze niet een zodanige afweging der betrokken belangen kan vergen als men doet t.a.v. de uitvoeringsorganen. In een uitspraak van 19 juni 1956 betreffende de Ongevallenwet was een weigering aan de orde van de Rijksverzekeringsbank om schadeloosstelling te verlenen voor kosten van operatie en ziekenhuisopname. De betrokkene had nl. buiten het bestuur der bank om tot het ondergaan der operatie in een ziekenhuis besloten. Gezien de omstandigheden van het geval was de C.R. echter van oordeel dat de verzekerde redelijkerwijs kon en mocht aannemen dat deze behandeling plaats had voor rekening der bank.

Zeer frequent wordt het redelijkheidsbeginsel toegepast in de jurisprudentie van de C.R. inzake de Werkloosheidswet. In een uitspraak van 29 april 1954 werd van een gedaagde gezegd dat hij wegens ernstige ziekte van zijn echtgenote redelijkerwijze gedwongen was geweest de hem aangeboden arbeid in het buitenland te weigeren. [4]) Op 15 maart 1955 oordeelde de C.R. het motief van een werknemer, die na wrijving met zijn werkgever ontslag had genomen, onvoldoende en overwoog dat redelijkerwijs van eiser had kunnen zijn gevergd zijn betrekking voort te zetten. T.a.v. een werknemer die verzuimd had tijdig verlof te vragen voor het vieren van een Christelijke feestdag besliste de C.R. op 25 mei 1956 dat hij niet in redelijkheid kon bevroeden dat deze nalatigheid zijn ontslag tengevolge zou kunnen hebben.

Tot slot van deze beschouwing over algemene rechtsbeginselen moge nog worden vermeld een viertal uitspraken van de C.R. van 22 december 1955, die alle betrekking hebben op het al of niet geoorloofd zijn van het intrekken van beslissingen door de Rijksverzekeringsbank, afgedrukt in de 11e aflevering der A.B. op blz. 402 e.v. De algemene rechtsbeginselen komen in het bijzonder ter sprake in de uitspraak OW 54/302. Voor zover hier van belang geeft de kop de volgende samenvatting. Art. 75 der Ongevallenwet

[4]) Deze uitspraak is gepubliceerd in A.B. 1954, blz. 745. De noot daaronder heeft echter betrekking op C. R. 1 juni 1954, A. B. 1954, blz. 752.