STAATSCOMMISSIE VEREENVOUDIGING
EN CODIFICATIE VAN DE
SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING

EINDRAPPORT

Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving

DEEL I

'S-GRAVENHAGE, 9 NOVEMBER 1982

Toelichting bij deze uitgave

Dit is het Eindrapport van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie Socialezekerheidswetgeving, de Commissie-Veldkamp, dat in 1982 werd afgerond.

De tekst is bij mijn weten niet gepubliceerd; ik trof hem in een slecht gemaakte kopie aan op mijn werkkamer. Een verre voorganger blijkt lid te zijn geweest van de Staatscommissie.

Omdat de tekst slecht leesbaar was, heb ik een duidelijker leesbare en digitaal doorzoekbare versie gemaakt. Hierbij is van het rapport zelf zo veel mogelijk de pagina-indeling aangehouden (als een zin afgebroken is bij een paginawisseling, heb ik die zin op dezelfde pagina laten staan); kennelijke type- en spelfouten zijn stilzwijgend gecorrigeerd. De tekst is voorzien van een trefwoordenregister en afkortingenlijst.

Helaas bleken niet alle in het rapport genoemde bijlagen meer beschikbaar, waarschijnlijk waren ze te omvangrijk om in de kopie op te nemen.

Frans Pennings

Utrecht, augustus 2026

Inhoud

Korte toelichting bij het rapport 3
1. Plaatsbepaling 3
2. Doel en opdracht van de commissie 3
3. Samenstelling en functioneren 3
4. Inhoud van het eindrapport (Deel I) 4
5. Betekenis 4
6. Internationale context en bespreking in de literatuur 5
7. Special SMA
Afkortingen 9

Typoscript van het Eindrapport van de Commissie 11

Kopie van Originele versie Rapport 43

BIJLAGEN .....
Bijl. 1 Samenstelling Staatscommissie
Kamerstuk 16 227, nr 2 Brief van de Staatssecretaris
Kamerstuk 16 227, nr 1 Brief van de Staatssecretaris
Wetsontwerp Algemene Bepalingen en Memorie van Toelichting.
Ontwerp van Wet Algemene Bepalingen Sociale Zekerheid (6 oktober 1982) .....
Memorie van Toelichting .....
Trefwoordenregister .....

Korte toelichting bij het rapport

1. Plaatsbepaling

Het hierna afgedrukte stuk is het tweede rapport, tevens Deel I van het eindrapport, van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de socialezekerheidswetgeving. Het dateert van 9 november 1982 en vormt de neerslag van een codificatiearbeid die op dat moment ruim dertien jaar had geduurd. De commissie stond gedurende die gehele periode onder voorzitterschap van prof. dr. G.M.J. Veldkamp, oud-minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en hoogleraar sociale zekerheid, die als geen ander de naoorlogse opbouw van het Nederlandse stelsel had helpen vormgeven. In hem viel het politieke, het bestuurlijke en het wetenschappelijke perspectief op de sociale zekerheid samen, en dat stempelt het rapport.

De opdracht ging terug op het Koninklijk besluit van 18 juli 1967, nr. 51, waarbij aan Veldkamp werd opgedragen 'voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving' te ontwikkelen. Bij Koninklijk besluit van 28 februari 1969, nr. 27, werd vervolgens de staatscommissie ingesteld met de taak de Kroon over die voorstellen te adviseren. Met het uitbrengen van dit rapport — waarin het voorontwerp-Prestatiewet en de zogenoemde algemene bepalingen hun beslag kregen — kon de opdracht als voltooid worden beschouwd; Veldkamp werd per 1 juli 1982 op de meest eervolle wijze van zijn opdracht ontheven (KB 30 juli 1982, nr. 21), maar bleef als voorzitter aan de commissie verbonden voor het resterende, overwegend technische werk.

2. Doel en opdracht van de commissie

De opdracht was er, kort gezegd, op gericht de historisch gegroeide en sterk versnipperde socialezekerheidswetgeving onder te brengen in één samenhangend, toegankelijk en logisch geordend kader. Twee begrippen staan daarbij centraal. Codificatie duidt op het bijeenbrengen van de verspreide wetten en regelingen tot een systematisch geheel; vereenvoudiging op de daarmee samenhangende eisen van eenduidige terminologie, functionele opbouw, verstaanbaarheid en consistente systematiek. De ratio was tweeledig: de burger een beter inzicht bieden in zijn wettelijke status als premieplichtige of rechthebbende, en de beleidsmaker een helder instrumentarium verschaffen waarin beleidskeuzen doelmatig in wetgeving kunnen worden vertaald.

Kenmerkend — en voor het begrip van het rapport wezenlijk — is dat de opdracht uitdrukkelijk beperkt was tot de *bestaande* wetgeving. Structurele, materiële wijziging van het stelsel werd niet beoogd. Daarin onderscheidde de arbeid van de commissie zich nadrukkelijk van meer hervormingsgezinde initiatieven uit die jaren, zoals die van de Projectgroep Lamers. De commissie zag deze zelfbeperking niet als een tekortkoming maar als een kracht: juist een logische en goed hanteerbare wetgeving, zo betoogt zij, schept ruimte voor toekomstige stelselwijzigingen en biedt een kader waarin nieuwe wetgeving eenvoudig kan worden ingepast. Waar de commissie op vragen van breder stelselpolitiek karakter stuitte, rekende zij de beantwoording daarvan uitdrukkelijk niet tot haar taak.

3. Samenstelling en functioneren

De staatscommissie werkte niet in isolement, maar in een dicht netwerk van ambtelijke en uitvoerende betrokkenheid. De inhoudelijke voorbereiding geschiedde in twee werkgroepen — de in 1976 ingestelde Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving (BBW) en de latere Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid — waarin dezelfde instellingen waren vertegenwoordigd: verschillende afdelingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, het Ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad, de Federatie van

Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Raden van Arbeid en de Sociale Verzekeringsbank. Het ambtelijke zwaartepunt lag bij het Bureau VCW van het ministerie.

Het verslag van de werkzaamheden (hoofdstuk 1) maakt melding van een intensief vergaderritme — de commissie kwam in het laatste anderhalf jaar negenmaal bijeen, de werkgroepen dertien- respectievelijk eenentwintigmaal — en beschrijft ook de wijzigingen in de samenstelling en de 'stroomversnelling' waarin de codificatie na 1980 raakte. Ook de spanningen worden niet verzwegen: bij de algemene bepalingen tekent de commissie aan dat een meerderheid zich daarmee kon verenigen, terwijl enkele (adviserende) leden er geen behoefte aan hadden of twijfels behielden over rechtskarakter en plaatsing.

4. Inhoud van het eindrapport (Deel I)

Het rapport is de tweede en belangrijkste bouwsteen van een reeks. Daaraan voorafgegaan waren twee interimrapporten — het eerste uit 1970 over de te volgen methodiek, het tweede uit 1974 met het karakter van een inventarisatie — en het eerste rapport van 28 januari 1980, dat betrekking had op de financiering van de sociale zekerheid en resulteerde in een voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid. Het onderhavige tweede rapport voegt daaraan de prestatiekant en de algemene bepalingen toe en rondt daarmee de opdracht af. Een aangekondigd, beknopt Deel II zou nog volgen met de tekst van de samengevoegde Algemene wet sociale zekerheid.

Na het verslag van de werkzaamheden (hoofdstuk 1) volgt een korte terugblik op het voorontwerp-Financieringswet (hoofdstuk 2). Het hart van het rapport is hoofdstuk 3, gewijd an het voorontwerp-Prestatiewet sociale zekerheid (PWSZ). Daarin wordt langs systematische lijn de gehele levensloop van de aanspraak uitgewerkt: naamgeving en indeling, eenduidigheid van begrippen, rechtsbescherming en delegatie; de kringen van personen; het ontstaan van het recht op prestatie — van rechtswege dan wel door toekenning; het einde van dat recht; het geldend maken ervan, met inbegrip van weigerings- en uitsluitingsgronden en administratiefrechtelijke sancties; en ten slotte de uitbetaling, mede in samenloopsituaties. Bij elk onderdeel is een afzonderlijke paragraaf 'Kritiek' opgenomen, waarin de tegenwerpingen en de gekozen oplossingen worden verantwoord — een opzet die het rapport ook nu nog leesbaar en bruikbaar maakt.

De hoofdstukken 4 en 5 behandelen de algemene bepalingen en het voorstel om de voorontwerpen-FWSZ en -PWSZ samen te voegen tot één Algemene Wet Sociale Zekerheid (AWSZ), opgebouwd uit algemene bepalingen, prestaties, financiering, gemoedsbezwaarden, de invloed van het burgerlijk recht, procedurele voorschriften, rechtsbescherming, strafbepalingen, delegatie- en overgangsbepalingen. Het besluit (hoofdstuk 6) spreekt waardering uit jegens de betrokkenen en kondigt het resterende, technische samenvoegingswerk aan. Als bijlage is onder meer het Ontwerp van Wet Algemene Bepalingen Sociale Zekerheid (6 oktober 1982) met memorie van toelichting opgenomen.

5. Betekenis

Het is zeker een gedurfde onderneming om een heel rechtsgebied — en wel een notoir onoverzichtelijk gebied — volgens vaste beginselen te herordenen. De uitgewerkte begrippenleer en de functionele opbouw van de aanspraak (ontstaan, wijziging, einde, geldendmaking, uitbetaling) hebben invloed gehad in de opzet van de Werkloosheidswet 1987.

Het rapport valt bovendien samen met een bredere opkomst van de aandacht voor wetgevingskwaliteit. De commissie wijst zelf op de vrijwel gelijktijdige instelling, in 1980, van de Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving; de motivering daarvan — dat uiteenlopende opbouw, systematiek en begrippenapparaat de toegankelijkheid van regelingen voor burger, bestuur en rechter schaden — is, zoals het rapport terecht opmerkt, bijna identiek aan de overwegingen die in 1967 tot de codificatieopdracht hadden geleid. Het

werk-Veldkamp kan zo worden gelezen als een vroege, gespecialiseerde voorloper van de latere algemene wetgevingskwaliteits- en harmonisatiebeweging.

Tegelijk markeert het rapport een keerpunt. Het verschijnt aan het begin van de jaren tachtig, op het moment dat de expansieve opbouw van het stelsel plaatsmaakt voor een periode van heroverweging en herstructurering. De commissie erkent zelf dat de 'sociaalpolitieke en sociaaleconomische heroverweging van het stelsel' een factor van betekenis is geworden — een spanning die in de opdracht besloten lag: een codificatie van het bestaande recht voltooien, juist terwijl dat bestaande recht ingrijpend ter discussie kwam te staan.

6. Internationale context en bespreking in de literatuur

De Nederlandse codificatie stond niet op zichzelf. Het rapport plaatst haar uitdrukkelijk naast twee buitenlandse voorbeelden. In de Bondsrepubliek werd gewerkt aan het Sozialgesetzbuch, een codificatie nadrukkelijk 'ohne Sachreform' — zonder inhoudelijke hervorming — waarmee de Nederlandse zelfbeperking tot de bestaande wetgeving nauw correspondeert. In België was bij de wet van 23 juli 1980 een Koninklijke Commissie ingesteld voor de codificatie, harmonisatie en vereenvoudiging van de sociale zekerheid, onder voorzitterschap van de Leuvense hoogleraar R. Dillemans. Anders dan de Nederlandse en Duitse was de Belgische opdracht juist *niet* tot de bestaande wetgeving beperkt; de Belgische commissie zou zich in haar Eindverslag (1985) dan ook aan fundamentelere keuzen wagen, zonder daarover eenstemmigheid te bereiken. De vergelijking tussen deze drie trajecten — elk met een andere verhouding tussen 'louter' codificeren en inhoudelijk hervormen — vormt een van de vruchtbaarste ingangen voor de bestudering van het Nederlandse rapport.

Over de nawerking past een nuchtere vaststelling. De beoogde Algemene Wet Sociale Zekerheid is nooit tot stand gekomen; het Nederlandse socialezekerheidsrecht is gefragmenteerd gebleven en latere vereenvoudigingsoperaties — tot en met de Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving van 2010 — hebben een aanmerkelijk bescheidener, uitvoeringsgerichte koers gekozen in plaats van de allesomvattende codificatie die Veldkamp voor ogen stond. Daarmee deelt het werk-Veldkamp het lot van de eerdere codificatiepoging van de Staatscommissie-Van Rhijn en van de Belgische codex: monumentale ontwerpen die het Staatsblad niet bereikten.

7. SMA Special

Het novembernummer van SMA 1980 was een special gewijd aan het rapport (verschillende leden van de Staatscommissie waren ook redactielid en ook auteur van artikelen over hun rapport). De special bevat de volgende artikelen:

- L. Lamers, Deze maand Codificatie van de financieringsregelen als eerste stap naar permanent wetgevingsbeleid op het terrein van de sociale zekerheid, 781
- P.F. van Loo, Enkele markante aspecten van het voorontwerp-financieringswet, 784
- J.J.G. Neven , Codificatie als instrument van wetgevingsbeleid op het terrein van de sociale zekerheid, 796.
- J.F. Rang, Het belang van deze codificatie en vereenvoudiging voor het sociale zekerheidsstelsel, 807
- W.J. de Rijk, De eigenwaarde van de codificatie van de sociale zekerheidswetgeving
- Ch.P.A. Geppaart, Over de verwantschap tussen sociaalverzekeringsrecht en belastingrecht, 824
- H.J. Hofstra, 'De financiering van de sociale zekerheid, 830
- J. van Langendonck , 'Statische en dynamische codificatie', 837
- G.M.J. Veldkamp, 'De codificatie van de sociale zekerheidswetgeving; een evaluatie', 847.

De theoretische kern van Veldkamps artikel is een uitvoerig beroep op Paul Scholten. Codificatie is formulering met gezag van al het bestaande én het in systeem brengen daarvan; systematisering maakt het recht kenbaar, leerbaar en toepasbaar, en dwingt tot het wegwerken van tegenstrijdigheden. Maar Scholten biedt ook een 'troostwoord': volledige systematisering slaagt nooit, omdat de rechtsstof in beweging is — het systeem 'past' nooit geheel.
Vervolgens verdedigt Veldkamp de beperking van de commissieopdracht tot de *bestaande* wetgeving tegen de kritiek van Hofstra en Van Langendonck: naar het voorbeeld van Meijers

bij het nieuwe BW hoort codificatie geen ingrijpende sociaal-politieke keuzes te belichamen, die het werk zouden verzwaren en vertragen (mede door verplichte SER-advisering — hij wijst fijntjes op een adviesaanvrage die dertien jaar liep). Hij vindt steun bij Rang en in het Duitse Sozialgesetzbuch: ‘Kodifikation ohne Sachreform’.

Tegen de opvatting dat vereenvoudiging tijdverspilling is zolang het stelsel materieel op de schop moet, stelt Veldkamp de ‘aloude paradox van codificatie’: wie wil wachten tot de wetgeving tot rust is gekomen, wacht op een moment dat nooit aanbreekt. De wetgeving is in honderd jaar veranderd van een ‘tamelijk toegankelijk plantsoen’ in een ‘ondoordringbaar oerwoud’; het beginsel dat eenieder de wet geacht wordt te kennen is een lachertje geworden. Wetgevingseconomie is daarom een maatschappelijke overheidstaak van de eerste orde. Sterker: goede codificatie maakt toekomstige beleidswetgeving juist eenvoudiger. De meest wezenlijke doelstelling is dat de burger, aan wie de overheid zoveel verplichtingen oplegt, zijn rechten kan kennen.

Het artikel is in de eerste plaats een apologie. Veldkamp schrijft niet als afstandelijk waarnemer maar als voorzitter die zijn onderneming tegen twee soorten kritiek verdedigt: de principiële (de opdracht is te beperkt — Hofstra, Van Langendonck) en de pragmatische (het is verspilde moeite zolang het stelsel zelf ter discussie staat). Zijn verweer is retorisch knap opgebouwd: hij mobiliseert Scholten als hoogste gezag, en Scholtens relativering — systematisering blijft altijd een gebrekkige poging — dient tegelijk als bliksemafleider voor de traagheid van het eigen project. Opvallend eerlijk is de erkenning dat van de ‘gerichte ministeriële aanwijzingen’ als meesturend element ‘zeker formeel niet veel terecht gekomen’ is.

Terugkijkend vanuit het eindrapport van november 1982 krijgt het stuk een zekere tragiek. De beoogde afronding ‘in het voorjaar 1982’ werd niet gehaald; een jaar later werd de Staatscommissie opgeheven zonder dat één voorontwerp wet was geworden, en de stelselherziening van 1987 volgde juist de route die Veldkamp hier bestrijdt: eerst materiële herziening, geen codificatie. De keuze ‘Kodifikation ohne Sachreform’ — verdedigbaar als wetgevingstechniek — bleek politiek de achilleshiel: een codificatie zonder inhoudelijke winst vond geen dragende coalitie op het moment dat bezuinigingen en stelseldiscussie alle aandacht opeisten. Dat is precies de paradox die Veldkamp zelf benoemt, maar in spiegelbeeld: niet de bewegende rechtsstof maakte codificatie onmogelijk, de bewegende *politiek* deed dat.

Tegelijk is de blijvende waarde van het stuk groter dan het lot van de commissie doet vermoeden. De functionele indeling — algemene bepalingen, prestaties, financiering, handhaving, organisatie — is in essentie de architectuur die later wél werd gerealiseerd, verspreid over onder meer de Wfsv, de Awb (voor de algemene bepalingen en rechtsbescherming) en de organisatiewetten. Ook in de WW 1987 is gebruik gemaakt van het werk van de Commissie.

Veldkamps kernargument, dat kenbaarheid van rechten een rechtsstatelijke eis is en geen luxe, heeft bovendien niets aan actualiteit ingeboet.

STAATSCOMMISSIE VEREENVOUDIGING
EN CODIFICATIE VAN DE
SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING

EINDRAPPORT

Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving

DEEL I

'S-GRAVENHAGE, 9 NOVEMBER 1982

Afkortingen

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABAR	(Ontwerp van Wet houdende) algemene bepalingen van administratief recht
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AROB	(Wet) administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWSZ	Algemene Wet Sociale Zekerheid (door de Staatscommissie voorgestelde wet)
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BBW	(Werkgroep) beschrijving bestaande wetgeving
BV'en	bedrijfsverenigingen (Fed. BV'en: Federatie van Bedrijfsverenigingen)
BW	Burgerlijk Wetboek
EEG	Europese Economische Gemeenschap
FWSZ	(voorontwerp-)Financieringswet sociale zekerheid
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GW	Grondwet
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
ILO	International Labour Organisation (zie IAO)
KB	Koninklijk Besluit
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
PWSZ	(Voorontwerp) Prestatiewet Sociale Zekerheid
SER	Sociaal-Economische Raad
Stb.	Staatsblad
VCW	(Bureau) Vereenvoudiging en Codificatie Wetgeving (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
VSV	Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
ZFW	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet
ZWO	Nederlandse Organisatie voor Zuiver-Wetenschappelijk Onderzoek (de voorganger van NWO – Nederlandse Organisatie van Wetenschappelijk Onderzoek).

TWEEDE RAPPORT INZAKE VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING, TEVENS DEEL I VAN HET EINDRAPPORT.

1. Verslag van de werkzaamheden

1.1. Inleiding

Nadat bij Koninklijk besluit van 18 juli 1967, nr. 51 aan dr. G.M.J. Veldkamp opdracht werd verleend 'tot het ontwikkelen van voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving' en bij Koninklijk besluit van 28 februari 1969, nr. 27, de Staatscommissie Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving werd ingesteld, met de taak de Kroon met betrekking tot die voorstellen te adviseren, werden door de staatscommissie drie rapporten uitgebracht, twee interimrapporten en een rapport:

- het eerste interimrapport, uit 1970, handelde over de te volgen methodiek (verslagen en rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, jaargang 1970-3);
- het tweede interimrapport uit 1974 is te beschouwen als een inventarisatierapport (verslagen en rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken, jaargang 1974-8);
- het eerste rapport van de staatscommissie d.d. 28 januari 1980 met betrekking tot de wetgeving betreffende de financiering van de sociale zekerheid, bij brief van 30 mei 1980 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Dit tweede rapport bevat het advies van de staatscommissie met betrekking tot een voorontwerp Prestatiewet sociale zekerheid en met betrekking tot de zgn. algemene bepalingen. Zoals hieronder nader wordt uiteengezet kan daarmede, in overeenstemming met het gevoelen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de aan prof. dr. G.M.J. Veldkamp verleende opdracht tot het ontwikkelen van voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving, als voltooid beschouwd worden. Op zijn verzoek is prof. Veldkamp bij KB van 30 juli 1982 nr. 21 onder dankzegging voor de door hem bij de uitvoering van zijn opdracht in het belang van de socialezekerheidswetgeving langdurig bewezen diensten per 1 juli 1982 op de meest eervolle wijze van deze opdracht ontheven. Voor de duur van de nog resterende werkzaamheden van de staatscommissie blijft prof. Veldkamp uiteraard als lid en voorzitter daaraan verbonden.

Gelet op het feit, dat met de voorstellen ter zake van het voorontwerp Prestatiewet sociale zekerheid en ter zake van de algemene bepalingen de werkzaamheden met betrekking tot de vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving tot afronding zijn gekomen heeft dit tweede rapport tevens het karakter van eindrapport. Omdat evenwel de verschillende deelvoorontwerpen nog technisch samengevoegd moeten worden in een voorontwerp Algemene wet sociale zekerheid, zal dit Tweede Rapport over enige tijd nog gevolgd worden door een beknopt Derde Rapport waarbij de tekst van de Algemene wet sociale zekerheid zal worden opgenomen. Daarom kan het Tweede Rapport beschouwd worden als Deel I van het eindrapport en het beknopte Derde Rapport als Deel II van het eindrapport.

1.2. Het eerste rapport (d.d. 28 januari 1980)

Het rapport betreft in hoofdzaak voorstellen met betrekking tot de wetgeving betreffende financiering van de sociale zekerheid. Deze voorstellen zijn verwerkt in een voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid met memorie van toelichting (zie onderdeel 2 (blz. 21-61) en onderdeel 3 (blz. 63-175) van het rapport).

Aan het voorontwerp-Financieringswet is toegevoegd een voorontwerp-Aanpassingswet.

Mede daardoor is de verwerking van de voorstellen over de financiering van de sociale zekerheid op zodanige wijze geschied, dat afzonderlijke invoering van de Financieringswet zou kunnen plaatsvinden (zie paragraaf 3). Opgemerkt zij, dat sedert het tot stand komen van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid een aantal wijzigingen aangebracht is in de voor dat voorontwerp relevante bepalingen. De belangrijkste wijzigingen zijn die welke zijn aangebracht in het Voorontwerp van de wet met betrekking tot de zgn. ‘ketenaansprakelijkheid’ inmiddels wet geworden op 4 juni 1980 Stb. 370 en het besluit van 23 juni 1981. Stb. 369 met betrekking tot een gewijzigde vaststelling van de premie ingevolge de W.W.

Bij de toekomstige samenvoeging van de teksten tot een voorontwerp-Algemene wet sociale zekerheid, zal met die wijzigingen rekening worden gehouden.

1.3. Ontwikkelingen na het uitbrengen van het eerste rapport tot heden

Bij brief van 30 mei 1980 van de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken (Tweede Kamer, Zitting 1979/1980, 16 227 nr. 1) is het eerste rapport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (zie bijlage IV). De staatssecretaris onderschreef op zichzelf het oordeel van de staatscommissie, dat het voorontwerp-Financieringswet een belangrijke stap betekent in de richting van een ook door het kabinet wenselijk geachte vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving. Hij wees erop, dat de publicatie van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid ongetwijfeld zou leiden tot reacties van deskundigen uit kringen van wetenschap en van instellingen op het terrein van de sociale zekerheid. Hij kondigde aan, mede rekening houdend met deze reacties, op zo kort mogelijke termijn een standpunt te zullen bepalen over de gedane voorstellen en de wijze van realisering daarvan. Daarbij zou ook de vraag betrokken worden binnen welke termijn het werk van de staatscommissie zou kunnen worden afgerond.

Bij brief van 19 december 1980 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken heeft de Federatie van Bedrijfsverenigingen commentaar geleverd op het rapport, welk commentaar inhoudelijk overeenstemt met de opmerkingen die in de Werkgroep Financieringswet van de zijde van de federatie zijn gemaakt.

Bij brief van 26 juni 1981 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, zitting 1981, 16 227 nr. 2) (zie bijlage V) informeerde de toenmalige staatssecretaris de Tweede Kamer over de termijn, waarbinnen het werk van de staatscommissie zou worden afgerond, alsmede over zijn standpunt inzake de voorstellen, die in het eerste rapport werden gedaan.

In deze brief maakte de staatssecretaris melding van een overleg met prof. Veldkamp over de verdere behandeling van de organisatiewetgeving: ‘Wij waren beiden van oordeel, dat het gezien de omstandigheid, dat aan de SER op 11 juli 1980 twee adviesaanvragen betreffende de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid met een Proeve van een voorontwerp-Organisatiewet sociale zekerheid zijn gezonden, weinig zinvol is in het kader van de vereenvoudigings- en codificatie-opdracht, een op de bestaande wetgeving gebaseerd voorontwerp-Organisatiewet sociale zekerheid te ontwerpen’.

Hij herinnerde eraan, dat de staatscommissie reeds eerder besloot bij de voorbereiding van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid op soortgelijke overwegingen de Pensioen- en spaarfondsenwet, de Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds en de Wet betreffende de verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling niet in de voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie op te nemen. 'Het vorenstaande betekent' — aldus de staatssecretaris - 'dat van de serie voorontwerpen die geprogrammeerd waren, resteren: die met betrekking tot de prestaties, de handhaving en de algemene bepalingen. Intussen zijn bij het ontwerpen van het voorontwerp-Financieringswet de daarop betrekking hebbende handhavingsbepalingen (rechtsbescherming, strafbepalingen) in het voorontwerp verwerkt. Hetzelfde zal geschieden bij het voorontwerp-Prestatiewet, zodat geen afzonderlijk voorontwerp-Handhavingswet behoeft te worden opgesteld.'

Prof. Veldkamp deelde in het genoemde overleg aan de toenmalige staatssecretaris mede, dat - voor zover het van hem afhing - de voorbereiding van de voorontwerpen met betrekking tot de prestaties en de algemene bepalingen zou zijn afgesloten per 1 juli 1982, alsmede de voorbereiding van een voorstel omtrent de technische samenvoeging van de gereedgekomen voorontwerpen in een Algemene wet sociale zekerheid, waarmede zijn vereenvoudigings- en codificatie-arbeid zou zijn afgerond. De staatssecretaris constateerde, dat op die datum de opdracht van prof. Veldkamp derhalve voltooid zou zijn. Hij deelde mede, dat naar het zich liet aanzien de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de socialezekerheidswetgeving daarna nog enkele malen voor het uitbrengen van haar eindadvies bijeen zou moeten komen en dat ambtelijk de publicatie van het eindrapport zou kunnen worden voorbereid.

De staatssecretaris deelde voorts mede, dat overigens de werkzaamheden tot vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving na de opheffing van de staatscommissie uiteraard op de daartoe geëigende plaats binnen de departementale organisatie zouden worden voortgezet. Vanwege de onderlinge verwevenheid van het voorontwerp-Financieringswet met de komende voorstellen over met name een voorontwerp-Prestatiewet achtte de staatssecretaris het niet juist, reeds een definitief standpunt over de realisering van het voorontwerp-Financieringswet te geven. Hij had dan ook besloten een definitieve standpuntbepaling daarover aan te houden, totdat het eindrapport van de staatscommissie zou zijn uitgebracht.

Na uitbrenging van het eerste rapport is de codificatie-arbeid in een stroomversnelling geraakt. Dit is vooral geschied als gevolg van het feit, dat het tijdrovende voorbereidende werk, bestaande uit een omvangrijke analyse van de bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot de prestatiekant van de sociale zekerheid, dat reeds was aangevangen ten tijde van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid niet alleen goeddeels kon worden afgesloten, maar nu ook zijn vruchten ging afwerpen. De gemaakte analyses verschaften namelijk een duidelijk stramien voor de oplossing van zowel terminologische als van systematische problemen bij de opzet en uitwerking van een voorontwerp-Prestatiewet sociale zekerheid. Tevens kon natuurlijk ook gebruik worden gemaakt van de bevindingen bij de totstandbrenging van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid. In dat opzicht was in het eerste rapport d.d. 28 januari 1980 ook reeds aangekondigd, dat de bij dat voorontwerp gevolgde opzet en werkmethode ook, voor zoveel de onderwerpen prestaties, organisatie, handhaving en algemene bepalingen zulks zouden toelaten, gevolgd zouden worden. Uiteraard is daarbij ook de recente sociaalpolitieke en sociaaleconomische heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid een factor van betekenis.

1.4. De Staatscommissie

Sedert het uitbrengen van het eerste rapport is enkele malen wijziging gekomen in de samenstelling van de staatscommissie.

Prof.dr. J.F. Rang heeft gedurende korte tijd als lid van de staatscommissie deelgenomen aan de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid. Zijn benoeming tot Nationale Ombudsman leidde ertoe dat hij zeer spoedig zijn werkzaamheden als lid van de staatscommissie moest beëindigen. Ondertussen was prof.mr. F.H. van der Burg bereid gevonden om als lid van de staatscommissie te gaan fungeren en werd tot adviserend lid benoemd mr. J.M. de Roy van Zuydewijn, oud-directeur van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid. Tenslotte zij vermeld dat mr. L. de Vries, die namens het Ministerie van Justitie als adviserend lid deelnam aan de besprekingen in de staatscommissie vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd is opgevolgd door mr. J.A.M. van Angeren.

Voor de samenstelling van de staatscommissie en een overzicht van de wijzigingen daarin moge worden verwezen naar bijlage I.

De staatscommissie is ten behoeve van de bespreking van de voorstellen betreffende de prestaties, de algemene bepalingen en het voorstel tot samenvoeging van de voorstellen betreffende financiering, prestaties en algemene bepalingen het laatste anderhalf jaar negenmaal bijeengekomen. Tevens werd een tweetal bijeenkomsten belegd, waarin in kleiner verband een voorstel met betrekking tot algemene bepalingen werd voorbesproken.

1.5. Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving

In 1976 is een Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving (BBW) in het leven geroepen. Deze werkgroep is voor wat betreft de prestaties éénentwintig maal bijeengekomen (vanaf 1976). |

Hoewel nog tal van onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het arbeidsongeschiktheidscriterium, in aanmerking kwamen voor beschrijving en voor bespreking in deze werkgroep werd het onder invloed van de stroomversnelling, waarin de codificatie sedert het najaar van 1980 was gekomen, opportuun geacht daartoe eerst te gelegener tijd en niet meer binnen het kader van de codificatie-opdracht over te gaan. De werkzaamheden van de Werkgroep BBW werden met het oog daarop dan ook vooralsnog afgesloten.

Voor de samenstelling van de werkgroep wordt verwezen naar bijlage II.

1.6. Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid

Op overeenkomstige wijze als bij het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid is het wenselijk gebleken ook de voorstellen over de bepalingen van de Prestatiewet sociale zekerheid te bespreken in een Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid. In deze werkgroep zijn dezelfde instellingen vertegenwoordigd als in de Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving.

Deze werkgroep is gedurende het laatste anderhalf jaar in totaal dertienmaal bijeengekomen.

Bij de verwerking van het commentaar dat door de staatscommissie en de Werkgroep Prestatiewet op de eerste lezing van de Prestatiewet sociale zekerheid is geleverd, zal met de instanties die in deze werkgroep waren vertegenwoordigd bilateraal overleg plaatsvinden.

Die instanties zijn: verschillende afdelingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, het Ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad, de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Raden van Arbeid en de Sociale Verzekeringsbank. Zie voor de samenstelling van de werkgroep bijlage III.

1.7. De betekenis van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid

In paragraaf 2 van de memorie van toelichting op het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid is, zoals gezegd, uitvoerig ingegaan op de betekenis van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid (zie blz. 67-74).

Hier wordt derhalve volstaan met een beknopte samenvatting. Eenduidigheid van terminologie, functionele opbouw, verstaanbaarheid en consistente systematiek zijn kenmerken van vereenvoudiging en codificatie van wetgeving. In overeenstemming daarmee is de bestaande socialezekerheidswetgeving ondergebracht in een kader, dat door een functionele opbouw en systematiek, door het gebruik van eenduidige begrippen en door een zo groot mogelijke verstaanbaarheid gemaakt tot een goed hanteerbaar instrument voor alle personen en instanties die bij de sociale zekerheid zijn betrokken. In de eerste plaats biedt het aan de burger een beter inzicht in zijn wettelijke status van premieplichtige of rechthebbende op prestatie dan thans, door de onoverzichtelijkheid en inconsistentie van de bestaande wetgeving, mogelijk is. Daarnaast biedt het aan degenen, die beleid voeren, de mogelijkheid dat beleid op de meest doelmatige wijze te vertalen in wetgeving, nu de wetgeving qua juridische constructie en qua terminologie helder en logisch is. Dat de vereenvoudiging en codificatie zijn geschied op basis van de bestaande wetgeving vormt geen belemmering voor in de nabije toekomst te verwachten stelselwijzigingen. Integendeel, een logische en goed hanteerbare wetgeving schept juist ruimte voor beleidsontwikkelingen en biedt een kader waarin nieuwe wetgeving op eenvoudige wijze kan worden ingepast. Er kan zelfs worden getwijfeld of - indien de opdracht zich zou hebben uitgestrekt tot het doen van materiële wijzigingsvoorstellen — er wel een ontwerp zou zijn ontstaan dat qua opbouw en systematiek functioneel is.

In elk geval leveren de vereenvoudiging en codificatie een nieuw instrumentarium van wetgeving op, dat een steeds belangrijker rol kan gaan vervullen nu de belangstelling voor wetgevingsproblematiek de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen.

In dit verband verdient vermelding dat bij brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, d.d. 26 juni 1980 inzake harmonisatie en coördinatie van wetgeving (Tweede Kamer, Zitting 1979/1980 15 454 nr. 2) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer werd overgelegd:

- de beschikking tot instelling van de Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving, vergezeld van een toelichting d.d. 27 mei 1980;
- de beschikking tot instelling van een externe commissie voor wetgevingsvraagstukken, vergezeld van een concept-toelichting. (De beschikking werd vastgesteld op 5 februari 1981. Zie de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 9 februari 1981, Tweede Kamer, zitting 1980/1981 15 454 nr. 3 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer);
- een door de Ministerraad aanvaard procedurevoorstel tot verdere studie van praktische problemen rond de behandeling van de wetsontwerpen en nota's.

Vastgesteld kan worden dat de taak van de bij besluit van de Minister van Justitie als coördinerend bewindsman voor de harmonisatie van wetgeving d.d. 27 mei 1980 ingestelde Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving, belangrijke overeenkomsten vertoont met de taak die aan prof. Veldkamp en de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de socialezekerheidswetgeving voor die sector van de wetgeving is opgedragen. In dit verband vraagt een passage uit het algemene gedeelte van de toelichting op het besluit de aandacht, waarin het volgende wordt opgemerkt: 'Het kabinet heeft geconstateerd, dat de wettelijke regelingen vaak grote verscheidenheid vertonen in opbouw, systematiek, begrippenapparaat, rechtsbescherming, mate van decentralisatie e.d., welke verschillen nadelig inwerken op de toegankelijkheid van deze regelingen voor de burger en op de bestuurspraktijk en de rechtspraak'. Het kabinet erkende de noodzaak dat op dat terrein maatregelen moeten worden getroffen. Deze motivering tot harmonisatie en coördinatie van wetgeving loopt niet alleen parallel met, maar is bijna identiek met de motivering die de regering in 1967 deed besluiten tot een vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving.

Geldt dit voor de motivering, hetzelfde geldt voor de wijze waarop de Interdepartementale Commissie haar werkzaamheden moet uitoefenen. In de toelichting op artikel 2 wordt namelijk nadrukkelijk vermeld, dat de taak van de commissie geen betrekking heeft op harmonisatie van beleidsdoeleinden, die aan wetgeving ten grondslag liggen.

De harmonisatie - zo heet het - hoort primair thuis bij die interdepartementale commissies, die zich op verschillende terreinen bezighouden met de totstandkoming van een gecoördineerd regeringsbeleid. Hier past de vergelijking met de opdracht aan prof. Veldkamp en de staatscommissie, dat de voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving gebaseerd moeten zijn op de bestaande wetgeving. Structurele wijziging van de socialezekerheidswetgeving wordt niet beoogd, waarmee de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid zich bijvoorbeeld onderscheidt van die van de Projectgroep Lamers. Niettemin is de staatscommissie ook geconfronteerd met vragen, liggend op het bredere terrein van de gehele sociale zekerheid (bijvoorbeeld: de vraag of de reïntegratie van de arbeidsongeschikte werknemer in een sociale verzekeringswet of in een afzonderlijke wet — de Wet arbeid gehandicapte werknemers - moet worden opgenomen). Gelet op haar opdracht heeft de staatscommissie echter gemeend dat beantwoording van dergelijke vragen niet tot haar taak behoort. Bij de samenvoeging van de verschillende voorontwerpen in een voorontwerp-Algemene wet sociale zekerheid zal met de richtlijnen, welke door eerdergenoemde (inter-)departementale commissies zijn en nog zullen worden ontwikkeld, rekening worden gehouden.

Ten slotte is het - mede in verband met kritiek die wel eens is geuit op de tijdsduur, die gemoeid is met de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid - nuttig de aandacht te vestigen op een andere passage uit de toelichting op artikel 2, namelijk die waarin gezegd wordt, dat het tot stand brengen van een geharmoniseerde wetgeving, niet een zaak van korte termijn kan zijn.

1.8. Ontwikkelingen in het buitenland

Evenals in het tweede interimrapport werd in het eerste rapport aandacht geschonken aan de ontwikkeling in West-Duitsland en België. Sedert het uitbrengen van het eerste rapport zijn in Duitsland geen nieuwe voorstellen van wet gereedgekomen. Wel verschenen enige deelrapporten, waarvan de Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen de belangrijkste zijn. Deze voorstellen gaan overigens duidelijk uit boven de beperking van de Duitse codificatie, die er een is ‘ohne Sachreform’.

In België zijn belangrijke nieuwe ontwikkelingen te signaleren. Nadat gedurende vele jaren in België aan de Katholieke Universiteit te Leuven in het kader van een soort ZWO-opdracht aan de samenstelling van een Wetboek voor Sociale Zekerheid is gewerkt op basis van academische vrijheid, hetgeen in 1978 leidde tot een publikatie (zie Financieringswet sociale zekerheid, Deel II), is de codificatie-arbeid nu in een officieel stadium gekomen.

Bij de wet van 23 juli 1980 werd een Koninklijke Commissie ingesteld ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid, in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving (bijlage VI). De commissie bestaat uit een voorzitter, een ondervoorzitter van een ander taalstelsel, vier deskundigen uit academische en wetenschappelijke kringen, twaalf leden van de Wetgevende Kamers en evenveel plaatsvervangende leden en tien vertegenwoordigers, die op paritaire wijze gekozen moeten worden uit enerzijds de representatieve organisaties van werkgevers en anderzijds de representatieve organisaties van werknemers en van zelfstandigen, alsmede evenveel plaatsvervangende leden (artikel 3).

De voorzitter ontwerpt de teksten, die ter bespreking voorgelegd worden aan de commissie. Hij stelt een verslag op houdende een voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid met een memorie van toelichting en een verslag over de werkzaamheden van de commissie. Hij heeft de leiding van het secretariaat van de commissie.

Tot voorzitter van de commissie is benoemd de Leuvense hoogleraar prof. dr. R. Dillemans, die ook de leiding had van de hierboven genoemde Leuvense studie. De opdracht is verleend tot 31 december 1982 maar kan daarna voor een nader te bepalen termijn verlengd worden.

Het valt op, dat de opdracht - in tegenstelling tot de Duitse en Nederlandse - niet beperkt is tot de zogenaamde bestaande wetgeving. Eveneens valt het op dat de commissie geen adviserende leden kent uit de sfeer van de meest betrokken departementen en instellingen op het terrein van de sociale zekerheid.

In februari 1982 werd een rapport vastgesteld, dat een overzicht geeft ‘van de opvattingen die in plenaire zitting van de commissie werden naar voren gebracht met betrekking tot de fundamentele keuzen inzake sociale zekerheid’. Dit basisdocument, dat op zichzelf beperkt van omvang is, wordt vergezeld door een groot aantal bijlagen bestaande uit een vragenlijst ‘betreffende de fundamentele opties inzake de sociale zekerheid’ en de antwoorden daarop van organisaties van werknemers en werkgevers en van politieke partijen.

2. Het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid (FWSZ)

2.1. Indeling en opbouw

Het voorontwerp, dat de financiering van de sociale zekerheid regelt kent een indeling per financieringsvorm. Afzonderlijk worden behandeld de financiering met premie, de financiering met bijdragen van het Rijk en het declaratiesysteem in het kader van de sociale voorzieningen. Een verdere onderverdeling is aangebracht door een rangschikking naar groepen verzekeringen en prestaties, b.v. verplichte sociale verzekeringen en vrijwillige sociale verzekeringen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.

In afzonderlijke hoofdstukken worden inkomsten en uitgaven van de fondsen behandeld en wordt de financiering van de sociale voorzieningen geregeld. Ten slotte bevat het ontwerp een hoofdstuk betreffende procedures, rechtsmiddelen en strafsancties, hetwelk uiteindelijk in de AWSZ een plaats zal krijgen.

Tot bundeling van de bestaande financieringsregels is overgegaan teneinde in belangrijke mate de toegankelijkheid tot dit deel van het socialezekerheidsrecht te vergroten.

Volstaan wordt met hierna in te gaan op het belangrijkste voorstel met betrekking tot de systematiek. Voor het overige wordt verwezen naar het eerste rapport van de staatscommissie d.d. 28 januari 1980.

2.2. Systematiek

Het uit een oogpunt van vereenvoudiging en codificatie belangrijkste voorstel is gelegen in de aansluiting bij het fiscale recht. Voorgesteld wordt de regelen over de financiering met premie van de werknemersverzekeringen, evenals thans reeds het geval is bij de regelen over de financiering met premie van de volksverzekeringen, op de fiscale regelen betreffende de heffing van de loonbelasting af te stemmen. Dit is in de eerste plaats met het oog op de belangen van de werkgever, die immers met alle bedoelde heffingen te maken heeft. Ook het belang van de wetgever zelf wordt echter door deze grotere onderlinge afstemming gediend. Het voeren van een samenhangend beleid wordt erdoor vergemakkelijkt, zodat het niet goed mogelijk is dat in beide gebieden materieel verschillende wijzigingen worden aangebracht. De aanknoping bij de distribuerende kant van de sociale zekerheid is derhalve losgelaten.

De verdere afstemming op de fiscale regelen is onder meer gerealiseerd door het loonbegrip voor de premieheffing voor de werknemersverzekeringen zodanig te omschrijven, dat in eerste instantie wordt verwezen naar het fiscale loonbegrip, waarna terwille van de handhaving van de thans bestaande verschillen op dat fiscale loonbegrip enige correcties worden aangebracht.

Bij de regeling van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen is voorts, zoals nu het geval is bij de premieheffing voor de volksverzekeringen, consequent het fiscale begrippenarsenaal aangewend (bijvoorbeeld het gebruik van de termen aangifte, aanslag, voorlopige aanslag, navorderingsaanslag).

Ook inhoudelijk wordt, waar mogelijk en wenselijk, aansluiting gezocht bij verwante fiscale regelingen (bijvoorbeeld wat betreft termijnen en rechtsmiddelen en de beperking van de navorderingsmogelijkheden).

3. Het Voorontwerp Prestatiewet Sociale Zekerheid (PWSZ)

3.1. Inleiding

Na het uitbrengen van het eerste rapport in 1980, hebben de codificatie en vereenvoudigingswerkzaamheden voornamelijk betrekking gehad op het ontwerpen van een voorontwerp PWSZ met memorie van toelichting alsmede het bespreken van die teksten en toelichting in de Staatscommissie en in de Werkgroep Prestatiewet.

De belangrijkste punten van kritiek welke in die besprekingen naar voren zijn gebracht zullen in het hiernavolgende aan de orde komen, na het onderdeel waarop de kritiek betrekking heeft. Vanzelfsprekend zullen de opmerkingen, die van diverse zijden zijn gemaakt bij het concipiëren van de tweede lezing van het voorontwerp PWSZ ter harte worden genomen. Waar dat in dit stadium van de werkzaamheden reeds mogelijk is - op een aantal onderdelen van kritiek zal nog nader onderzoek volgen - zal in dit rapport beknopt commentaar worden gegeven op de geuite kritiek.

3.2. Algemeen

3.2.1. Indeling en opbouw

In de PWSZ worden de uitkeringen en de verstrekkingen geregeld, te weten 18 soorten uitkeringen en 3 soorten verstrekkingen.

Verstrekkingen onderscheiden zich van uitkeringen doordat zij in het algemeen worden verleend in natura en slechts bij uitzondering in geld. Als een verstrekking in geld wordt verleend, dan heeft dat geld een duidelijk omschreven bestemming.

Uitkeringen daarentegen bestaan altijd uit geld en hebben nooit een tevoren bepaalde bestemming.

De PWSZ heeft 7 hoofdstukken:
Hoofdstuk I: definities en algemene bepalingen
Hoofdstuk II: de kring van personen (ingezetene, werknemer en werkgever).
Hoofdstuk III: uitkeringen, onderverdeeld in titels betreffende het recht op uitkering, de hoogte van de uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering en de uitbetaling van de uitkering.

Hoofdstuk IV: verstrekkingen.
Hoofdstuk V: vrijwillige sociale verzekeringen.
Hoofdstuk VI: invloed burgerlijk recht, voorschriften van procedurele aard, bezwaar en beroep en strafbepalingen.
In bijlage VII is een volledige inhoudsopgave opgenomen van de PWSZ en van de bijbehorende Memorie van Toelichting.

3.2.2. Naamgeving

De prestaties zijn afkomstig uit AOW, AWW, AKW, AAW, ZW, WAO, WW, WWV, AWBZ en ZFW.

Om de herkenbaarheid van de in de PWSZ geregelde materie niet te veel geweld aan te doen, is ernaar gestreefd de prestaties zoveel mogelijk aan te duiden met de naam, waaronder zij nu bekend staan. Dat is niet steeds mogelijk gebleken, o.a. omdat sommige gelijksoortige prestaties in de huidige wetgeving worden aangeduid met dezelfde naam, gevolgd door een verwijzing naar de wet waarin ze worden geregeld (b.v. arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge zowel de AAW als de WAO).

Getracht is om in de namen van prestaties de onderlinge verhouding zo goed mogelijk weer te geven. Daarom heet bijvoorbeeld de AAW-uitkering om haar te onderscheiden van de WAO-uitkering: basisuitkering bij arbeidsongeschiktheid en wordt de WAO-uitkering aangeduid met: aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Het voorontwerp regelt 18 soorten uitkeringen en drie soorten verstrekkingen (tussen haakjes de wet ingevolge welke die prestatie thans wordt verleend):

Uitkeringen: - ouderdomspensioen (AOW);
- weduwenpensioen (AWW);
- tijdelijke weduwenuitkering (AWW);
- uitkering bij hertrouwen (AWW);
- wezenpensioen (AWW);
- bijzondere overlijdensuitkering (thans doorbetaling na overlijden van de rechthebbende ingevolge de AOW, de ZW, de AAW, de WAO en de WW);
- ziekengeld (ZW);
- basisuitkering bij arbeidsongeschiktheid (AAW);

- aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO);
- bijzondere arbeidsongeschiktheidsuitkering (toelage van artikel 58, AAW);
- kortlopende werkloosheidsuitkering (WW);
- langlopende werkloosheidsuitkering (WWV);
- bijzondere werkloosheidsuitkering (uitkering bij werkloosheid als gevolg van weeromstandigheden ingevolge artikel 10, WWV);
- kortlopende loonsuppletie (hoofdstuk IIIb, WW);
- langlopende loonsuppletie (hoofdstuk IIIa, WWV);
- bijzondere loonsuppletie (thans loonaanvullende uitkering aan WSW-werknemers ingevolge artikel 9, derde lid, WWV);
- garantie-uitkering (thans betalingen in verband met overname door het uitvoeringsorgaan van door de werkgever niet nagekomen verplichtingen ingevolge hoofdstuk IIIa, WW);
- kinderbijslag (AKW).

Verstrekkingen:

- verstrekkingen ingevolge de algemene verzekering bijzondere ziektekosten (AWBZ);
- verstrekkingen ingevolge de ziekenfondsverzekering (ZFW);
- verstrekkingen ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (artikel 57, AAW).

3.2.3. Eenduidigheid van begrippen

In de PWSZ is een qua terminologie eenduidige en qua systematiek consistente en logische opbouw nagestreefd. Voor de terminologie betekent dit dat één begrip met niet meer dan één term wordt aangeduid en dat één term niet meer dan één begrip dekt.

Voorts wordt in de PWSZ voor alle prestaties in beginsel eenzelfde systematiek voorgesteld. Voor zover daarvan ten aanzien van een bepaalde prestatie wordt afgeweken, is zo'n afwijking onontkoombaar in verband met de eigen aard van die prestatie.

Kenmerkend voor de voorgestelde uniforme systematiek is, dat in het proces dat uiteindelijk kan leiden tot het ontvangen van een sociale zekerheidsprestatie drie hoofdmomenten worden onderscheiden, n.l.:

- het recht op prestatie
- het geldend maken van het recht op prestatie en
- het uitbetalen van een prestatie.

Deze drie hoofdmomenten komen achtereenvolgens aan de orde in de paragrafen 3.4/3.5, 3.6 en 3.7.

3.2.4 Rechtsbescherming

Evenals van de financieringskant (zie de memorie van toelichting bij het voorontwerp PWSZ pag. 89) is ook aan de prestatiekant een aantal lacunes in de rechtsbescherming opgevuld. Als belangrijkste kunnen worden genoemd het openstellen van beroep tegen beslissingen over het al dan niet 'verzekerd' zijn (werknemer of ingezetene) en tegen beslissingen met betrekking tot de uitbetaling van de uitkering, die thans ingevolge de WW wordt verleend.

Voor het overige zal bij de samenvoeging nauw worden aangesloten bij het ontwerp-Leemtewet, welk project door het departementale bureau ten behoeve van het Directoraat-Generaal voor Sociale Voorzieningen is geïnitieerd en wordt begeleid.

Een dergelijke wet is nodig wegens het vervallen (per 1 juli 1981) van de zogenaamde 'negatieve lijst' bij de Wet AROB.

In het ontwerp wordt voorts redelijkheidstoetsing door de rechter mogelijk gemaakt in alle gevallen waarin het uitvoeringsorgaan van een bevoegdheid (tot het toekennen van een recht op prestatie of tot het weigeren van uitbetaling van prestatie) gebruik heeft gemaakt. (In de werkgroep PWSZ was er tegen het loslaten van de marginale toetsing bezwaar: zie par. 3.2.6).

3.2.5. Delegatie

Evenals in de FWSZ is in de PWSZ gestreefd naar beperking van het aantal delegatiebepalingen en van de krachtens delegatie te regelen materie. Voorgesteld wordt van delegatiebepalingen waarvan gedurende geruime tijd geen gebruik is gemaakt, een aantal te laten vervallen. Belangrijke bepalingen uit lagere regelingen worden overgebracht naar de wet zelf, althans voor zover geen veelvuldige (periodieke) wijziging van die bepalingen behoeft te worden verwacht. Voorgesteld wordt voorts de invloed van het parlement op de krachtens delegatie te stellen regelen te vergroten. Ontwerpen van dergelijke regelen moeten, voor zover zij afwijken van het bepaalde in de wet, eerst in de Nederlandse Staatscourant worden geplaatst. Pas twee maanden daarna kunnen die regelen worden vastgesteld.

Ook wordt voorgesteld om (vrijwel) alle op het terrein van de financiering en de prestaties te stellen regelen samen te brengen in één algemene maatregel van bestuur, één ministeriële verordening en één besluit van de Sociale Verzekeringsraad.

3.2.6. Kritiek

In het *algemeen* en met betrekking tot de *doelstelling* van de vereenvoudiging en codificatie-opdracht is vanuit de Werkgroep PWSZ met name van de zijde van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (verder: Fed. BV'en) kritiek geuit, dat vooral technische vereenvoudiging is nagestreefd en in veel mindere mate een cliënt-gerichte benadering heeft plaatsgevonden. Het blijft voor de cliënt moeilijk om zijn recht en de omvang ervan te beoordelen, onder meer omdat hij als gevolg van de gekozen systematiek de wet op te veel verschillende plaatsen moet raadplegen.

Voorts worden in de ontwerpen te veel materiële wijzigingen voorgesteld, hetgeen het kader van de opdracht te buiten gaat.

Ook bracht de Fed. BV'en nog het bezwaar naar voren dat bepaalde voorstellen welke in het voorontwerp zijn uitgewerkt tot een extra belasting leiden van de uitvoeringsorganen en van de rechterlijke instanties. Als voorbeeld is genoemd de verplichting om ten aanzien van alle uitkeringen schorsings- of opschortingsbeslissingen af te geven indien het uitvoeringsorgaan van oordeel is of vermoedt dat ten onrechte wordt of zal worden uitgekeerd en een definitieve beslissing nog niet kan worden afgegeven.

Naar aanleiding van deze kritiek wordt opgemerkt dat het ondoenlijk is een ontwerp te produceren dat voor elke cliënt zonder meer duidelijk is. Daarvoor is de bestaande wetgeving, op basis waarvan is gecodificeerd, te omvangrijk en te ingewikkeld.

Gestreefd is naar een juridisch-systematisch helder en consistent ontwerp, waarin de deskundige gebruiker snel zijn weg kan vinden. Bezien zal worden of de compositie van met name het ontwerp PWSZ zo kan worden gewijzigd dat bepalingen met betrekking tot één prestatie, die thans over diverse titels zijn verspreid, bij elkaar kunnen worden geplaatst.

Materiële wijzigingen vallen naar het oordeel van de Staatscommissie niet buiten de opdracht, indien zij van geringe omvang zijn of indien zij aansluiten bij bestaande beleidsvoornemens. Zo heeft bij de installatie van de Staatscommissie de toenmalige Minister van Sociale Zaken er al op gewezen dat met beleidswijzigingen op zijn verzoek rekening moest worden gehouden. Na gewezen te hebben op het feit, dat aan de opdracht de bestaande wetgeving ten grondslag ligt, merkte de minister op: 'Dit sluit natuurlijk niet uit, dat ik uw commissie in enig stadium in kennis stel van beleidswijzigingen met het verzoek daarmede bij uw werkzaamheden rekening te houden'.

De mogelijke extra belasting voor de uitvoeringsorganen en de rechterlijke instanties wordt beperkt geacht. Mocht echter, na inventarisatie, de extra belasting omvangrijk blijken dan zal nagegaan worden of die tot redelijke proporties kan worden teruggebracht.

Met betrekking tot de *indeling* hebben de Staatscommissie en werkgroep voorgesteld de hoofdstukken I (definities en begripsbepalingen) en II (kringen van personen) samen te voegen omdat beide hoofdstukken definities en begripsbepalingen omvatten. Tevens was men van oordeel dat de vrijwillige verzekeringen een integrerend onderdeel vormen van de prestaties en derhalve geen aparte plaats behoeven.

Beide suggesties zullen worden overgenomen.

De Fed. BV'en heeft erop gewezen dat de onderverdeling binnen de hoofdstukken niet steeds logisch is. Zo zijn er algemene bepalingen die gelden voor een gehele afdeling en algemene bepalingen die gelden voor enkele uitkeringssoorten.

Deze kritiek zal bij het opstellen van de eindlezing ter harte worden genomen.

Op enkele onderdelen is kritiek geleverd op de *naamgeving* van de prestaties. Zo maakten de Staatscommissie en werkgroep bezwaar tegen de verwarring wekkende naam garantie-uitkering die in het voorontwerp wordt gebruikt voor de thans in artikel 42a e.v. WW geregelde overname van verplichtingen van de werkgever en tegen de naam aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering (thans WAO-uitkering), die in een overigens beperkt aantal gevallen geen aanvulling op een basisuitkering, maar een zelfstandige uitkering is.

Desalniettemin zal de aanduiding 'aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering' worden gehandhaafd omdat de uitkering ingevolge de WAO bijna altijd (en steeds meer) een aanvullend karakter heeft. Gezocht zal worden naar een betere aanduiding van hetgeen thans in het voorontwerp 'garantie-uitkering' heet.

Werkgroep en Staatscommissie waren tevens van oordeel dat de gebruikte *terminologie* niet steeds consequent en eenduidig is.

Zo omvatten de uitkeringen in verband met arbeidsongeschiktheid naast de basisuitkering bij arbeidsongeschiktheid (AAW) en de aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO) ook het ziekengeld, terwijl het begrip 'arbeidsongeschiktheid' ten aanzien van het ziekengeld een geheel ander begrip aanduidt dan ten aanzien van beide andere uitkeringen. Zoals in paragraaf 1.5 al is vermeld is er nog geen gelegenheid geweest enkele belangrijke begrippen zoals het begrip 'arbeidsongeschiktheid' uitvoerig te analyseren.

Nagegaan zal worden op welke wijze aan deze kritiek tegemoet kan worden gekomen.

Van de zijde van de werkgroep PWSZ was er kritiek op het introduceren van *redelijkheidstoetsing*, ook waar nu marginaal getoetst wordt. Naar het oordeel van de Fed. BV'en houdt het vervallen van de marginale toetsing een beperking in van de discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan. Bij marginale toetsing vernietigt de rechter de beslissing slechts in die gevallen waarin elke redelijkheid zoek is, terwijl de toetsing aan de redelijkheid veel verder gaat. In de praktijk zou er naar het oordeel van de Fed. BV'en wel degelijk verschil bestaan.

Naar aanleiding van deze kritiek wordt het volgende opgemerkt.

Het begrip marginale toetsing vindt zijn oorsprong in het algemene administratieve recht. Daar is een marginale toetsing aangewezen in de gevallen waarin het overheidsorgaan een zekere beleidsvrijheid behoort te hebben.

In het socialezekerheidsrecht wordt echter veeleer een bevoegdheid tot het toekennen van een recht op prestatie gecreëerd in gevallen waarin de voorwaarden voor dat recht moeilijk exact zijn aan te geven omdat niet steeds recht op uitkering 'behoort' te bestaan maar een uitsluiting in alle gevallen 'te hard' zou zijn, dan wel in gevallen waarin de inhoud van de prestatie nog onvoldoende in een wettelijke regeling is vastgelegd (AAW-voorzieningen).

In geval van weigering van uitbetaling - de 2e categorie bevoegdheidsbeslissingen — bestaat er een recht op prestatie. Niet valt in te zien waarom de mate waarin - bij wijze van administratieve sanctie - desondanks niet wordt uitbetaald slechts marginaal zou mogen worden getoetst, terwijl die toetsing ten aanzien van het ontstaan van het recht zelf volledig is (behalve in de enkele gevallen waarin het recht door toekenning ontstaat). Daar komt nog bij dat de huidige wetgeving ten aanzien van volstrekt willekeurige weigeringsbepalingen redelijkheidstoetsing heeft geïntroduceerd, terwijl dit bij andere achterwege bleef.

Zowel van de zijde van de Staatscommissie als van de werkgroep is kritiek geuit op de wijze waarop de vereenvoudiging van de regels betreffende *delegatie* in het voorontwerp PWSZ gestalte heeft gekregen. Er was met name kritiek op het ontbreken van criteria waaraan getoetst kan worden welke delegatievorm in een bepaald geval het meest wenselijk is. Tevens werd kritiek geuit op de soms te vage en te ruime formulering van de (nadere) regels die door het lagere orgaan kunnen worden gesteld.

Bij het formuleren van de teksten van de eindversie zullen de delegatiebepalingen worden getoetst aan door de Commissie Wetgevingsvraagstukken (Commissie Polak) uitgebrachte en nog uit te brengen richtlijnen betreffende delegatie. Tevens zullen de onderwerpen die krachtens delegatie zullen worden geregeld meer concreet worden aangeduid.

3.3 Kringen van personen

3.3.1. Systematiek

In de bestaande socialeverzekeringswetten komt het begrip verzekerde veelvuldig voor, zowel aan de prestatie- als aan de financieringskant. Aan de prestatiekant wordt het begrip verzekerde vrij consequent gebruikt bij het formuleren van de voorwaarden voor het recht op uitkering. Daarnaast fungeert het ook als drager van de zogenaamde polisgedachte, de (privaatrechtelijke) verzekeringsgedachte. Behalve het begrip verzekerde vervullen de begrippen ingezetene en werknemer in de bestaande wetgeving een voorname rol. Deze begrippen vormen immers voor het stelsel van volksverzekeringen en werknemersverzekeringen het kernbegrip/het criterium op grond waarvan iemand verzekerd(e) is.

In het voorontwerp-Financieringswet is met een voorlopige oplossing volstaan. Het begrip verzekerde is gebruikt onder verwijzing naar de bestaande wetgeving (zie de toelichting op artikel 5 van het voorontwerp-Financieringswet).

In de PWSZ komt het begrip verzekerde alleen voor als aanduiding van de verzekeringsgedachte (polisbepaling). Er zijn verder immers - voor wat betreft het recht op prestatie - geen rechtsgevolgen aan het verzekerd zijn verbonden.

De begrippen ingezetene en werknemer nemen de rol van het begrip verzekerde in de bestaande wettelijke regelingen (voor het ontstaan van het recht op prestatie) over.

Een voorname reden, waarom aan deze systematiek voorkeur wordt gegeven, is te vinden in het feit, dat de betrokkene zich daarin gemakkelijker herkent. Het begrip verzekerde maakt immers niet direct duidelijk, wie daarmee wordt bedoeld. Bij de begrippen werknemer en ingezetene ligt dat anders. In het merendeel van de gevallen herkent de betrokkene zich daarin meteen. Beide laatstgenoemde begrippen maken de betrokkene, anders dan het begrip verzekerde, ook meteen duidelijk, tot welk stelsel hij in relatie staat: tot de werknemersverzekeringen, tot de volksverzekeringen of tot beide.

Een ander voordeel van die systematiek is dat het misverstand wordt voorkomen dat het verzekerd zijn ook steeds het ontstaan van een recht op prestatie met zich meebrengt (zodra het risico intreedt).

Waar aan de prestatiekant het begrip verzekerde bij het formuleren van de voorwaarden voor het intreden van rechtsgevolgen zal worden losgelaten, ligt het voor de hand dat ook te doen aan de financieringskant. In de AWSZ zal aan de financieringskant in plaats van het begrip verzekerde eveneens gekozen worden voor ingezetene en werknemer. Die begrippen kunnen alsdan in de AWSZ centraal omschreven worden.

3.3.2 Kritiek

Vanuit de werkgroep PWSZ, met name van de zijde van het Ministerie van Financiën, is kritiek geuit op het vervangen van het begrip verzekerde als voorwaarde voor het recht op prestatie door de begrippen ingezetene en werknemer. In het algemeen werd deze kritiek door de Staatscommissie niet gedeeld.

De bezwaren zijn als volgt samen te vatten:

- het begrip verzekerde is te zeer ingeburgerd om het te vervangen;
- in uitvoeringsbesluiten en in door de uitvoeringsorganen te hanteren terminologie speelt het een grote rol, zoals bv. in daarvan afgeleide termen als verplichte en vrijwillige verzekering, bejaarden- en medeverzekering;
- als ‘verzekerde’ toch vervangen zou worden dan zou daarvoor in de plaats één begrip en niet twee begrippen moeten komen. Uitgangspunt zou dan de werknemer moeten zijn, waaraan voor de volksverzekeringen de ingezetene dient te worden toegevoegd;
- ingezetene en werknemer zijn door gelijkstellingen en uitzonderingen minder onderscheidend dan wordt verondersteld;
- de term verzekerde sluit beter aan bij de internationaal gebruikelijke terminologie;
- een vergelijking tussen de verzekeringsvorm van het Wetboek van Koophandel en die van de sociale zekerheid is nodig om te kunnen beoordelen of deze mogelijk nog verdere uitholling van de privaatrechtelijke verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid verantwoord is.

Naar aanleiding van deze kritiek kan worden opgemerkt dat de hoedanigheid van verzekerde voor het recht op prestatie geen onderscheidend criterium aangeeft en evenmin op zichzelf een voorwaarde is voor het recht op prestatie (wel is dat de hoedanigheid van werknemer of ingezetene).

In dat opzicht is het onderscheidend vermogen van begrippen als werknemer en ingezetene in ieder geval groter dan dat van het begrip verzekerde. Vervanging van het begrip ‘verzekerde’ in de in het voorontwerp gestelde zin zal enige gewenning vergen doch ook de voorgestelde begrippen zullen spoedig ingeburgerd kunnen raken zowel bij de werknemer en de ingezetene zelf als bij de uitvoeringsorganen.

Met betrekking tot de aansluiting bij de internationale terminologie en de verhouding tot de privaatrechtelijke verzekeringsvorm zal nog uitvoerige studie nodig zijn.

3.4. Het ontstaan van het recht op prestatie

3.4.1. Inleiding

Zowel naar geldend recht als volgens de PWSZ zijn er twee manieren, waarop een recht op prestatie kan *ontstaan*. In de meeste gevallen ontstaat een recht op prestatie *van rechtswege*, doordat wordt voldaan aan de voorwaarden, die voor het ontstaan van dat recht in de wet zijn gesteld. In uitzonderingsgevallen echter ontstaat dat recht op prestatie *door toekenning* daarvan door het uitvoeringsorgaan krachtens een daartoe in de wet verleende bevoegdheid.

Het recht op een verstrekking ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheids-verzekering (thans AAW) ontstaat altijd door toekenning.

3.4.2. Het ontstaan van een recht van rechtswege

3.4.2.1. De rechthebbende op prestatie

Een recht op prestatie van rechtswege ontstaat, wanneer iemand in zulke omstandigheden komt te verkeren, dat hij voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor één of ander recht op prestatie. De wet zelf kwalificeert zo iemand dan tot rechthebbende op die prestatie. Deze rechthebbende kan die prestatie echter niet zonder meer opeisen. Daarvoor is nog de tussenkomst van een uitvoeringsorgaan nodig. Maar deze rechthebbende neemt wel zo'n sterke rechtspositie in, dat hij een proces in gang kan zetten, waardoor zijn recht op die prestatie wordt erkend - het geldend maken van zijn recht door middel van het vervullen van formele vereisten.

Hierop wordt onder paragraaf 3.6.2 ingegaan. Die erkenning van het recht op prestatie vindt plaats door een *vaststellende beslissing* van het uitvoeringsorgaan. Die vaststelling komt hierop neer, dat het uitvoeringsorgaan de bij of krachtens de wet gekwalificeerde rechthebbende ook als zodanig legitimeert. Na deze legitimatie kan de rechthebbende die prestatie ook opeisen, heeft hij een vorderingsrecht op het uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan krijgt daartegenover een betalingsverplichting.

3.4.2.2 Positief en negatief geformuleerde voorwaarden

De voorwaarden waaraan moet worden voldaan, wil er van rechtswege wel of geen recht op prestatie ontstaan, kunnen worden onderscheiden in positief geformuleerde voorwaarden (recht op prestatie heeft degene die) en negatief geformuleerde voorwaarden (geen recht op prestatie heeft degene, die …..). Dit onderscheid loopt in het algemeen parallel met het onderscheid regel/uitzondering: wie bijvoorbeeld voldoet aan de positief geformuleerde voorwaarden voor het recht op uitkering in verband met werkloosheid, heeft niettemin op zodanige uitkering geen recht, als hij recht heeft op onverminderde doorbetaling van loon. De negatief geformuleerde voorwaarden worden in het vervolg van dit rapport aangeduid als uitsluitingsgronden.

3.4.2.3. Vaststelling en toekenning

De vaststelling is een geheel gebonden rechtshandeling: er komt, anders dan bij de toekenning, formeel geen beleidsvrijheid van het uitvoeringsorgaan aan te pas, zij het, dat ten aanzien van de beantwoording van de vraag, of aan een bepaalde voorwaarde is voldaan (is betrokkene arbeidsongeschikt en zo ja, in welke mate?) een zeker eigen beleid van een uitvoeringsorgaan zich wel denken laat. De ruimte daarvoor neemt af naarmate de voorwaarde scherper is omschreven, dan wel de jurisprudentie daaraan concreter inhoud heeft gegeven.

De term toekenning wordt in de PWSZ gereserveerd voor rechtscheppende rechtshandelingen: in zo'n geval ontstaat eerst door de toekenning het recht op prestatie. Voorop staat bij de toekenning steeds, dat het uitvoeringsorgaan daartoe bevoegd, doch niet verplicht is. Als immers een uitvoeringsorgaan, als bepaalde voorwaarden zijn vervuld, verplicht zou zijn om tot toekenning over te gaan, dan zou dat materieel neerkomen op het ontstaan van een recht van rechtswege: verplicht toekennen is niets anders dan vaststellen, dat reeds een (materieel) recht is ontstaan.

De gekozen terminologie wijkt belangrijk af van die van de bestaande wetgeving, waarin de term vaststelling nauwelijks wordt gebruikt en waarin de term toekenning veelvuldig gebruikt wordt voor consoliderende, dus niet zuiver rechtscheppende rechtshandelingen van het uitvoeringsorgaan. Voor deze afwijking van de bestaande terminologie is gekozen, opdat het voor uitvoeringspraktijk en rechtspraak zeker relevante onderscheid tussen beide soorten van rechtshandelingen ook in de bewoordingen van de wettelijke bepalingen steeds duidelijk tot uitdrukking komt. Door het gebruik van de term vaststelling voor de consoliderende rechtshandelingen wordt ook aangesloten bij de terminologie van de FWSZ (die op zijn beurt onder meer op dit punt aansluit bij de fiscale terminologie).

3.4.3. Het ontstaan van een recht door toekenning

3.4.3.1. Inleiding

Waar het gaat om het recht op uitkering, moeten de gevallen waarin het recht door toekenning ontstaat, worden beschouwd als uitzonderingen op de regel van het ontstaan van het recht van rechtswege. Deze stelling gaat ten aanzien van de verstrekkingen niet op.

Het recht op verstrekkingen ingevolge de algemene verzekering bijzondere ziektekosten en de ziekenfondsverzekering ontstaat van rechtswege maar het recht op verstrekkingen ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (thans artikel 57, AAW) ontstaat steeds door toekenning. In de (zeldzame) gevallen waarin een recht op uitkering door toekenning ontstaat gaat het om een toekenning met een bijzonder karakter.

3.4.3.2. Toekenning van een recht op uitkering

Voor die toekenning kan alleen in aanmerking komen iemand, die voldoet aan alle voorwaarden voor het van rechtswege ontstaan van het recht op die uitkering, op één na. Doordat aan die ene voorwaarde niet is voldaan, wordt het van rechtswege ontstaan van het recht op die uitkering geblokkeerd. In bepaalde gevallen nu wordt aan het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid gegeven om zo'n gebrek te excuseren en de blokkade op te heffen, met andere woorden om recht op de uitkering toe te kennen. Het gaat daarbij steeds om gevallen, dat zich omstandigheden kunnen voordoen, waarin het gevolg van het niet voldoen aan die bepaalde voorwaarde (geen recht op uitkering) te hard zou aankomen, terwijl die omstandigheden zich niet lenen voor een nauwkeurige omschrijving in een wettelijke regeling.

In de bestaande wetgeving kennen alleen WW en WWV enkele bepalingen, waarin onmiskenbaar sprake is van de verlening van de bevoegdheid om recht op uitkering toe te kennen. Gedoeld wordt hier op enkele bepalingen over het recht op loonsuppletie in WW en WWV, en in de WW ook nog een bepaling over de verplichting tot overname van loonbetaling (artikel 42a, WW) (in de PWSZ: garantie-uitkering).

Het uitvoeringsorgaan is ingevolge de hier bedoelde bepalingen bevoegd om een bepaald 'gebrek' (de arbeid is ook met loonsuppletie niet passend of de werkgever is niet failliet verklaard en hem is geen surséance van betaling verleend) te excuseren, en desondanks recht op loonsuppletie of garantie-uitkering toe te kennen.

Voor wat betreft de loonsuppletie zijn de bestaande regelingen in de PWSZ gehandhaafd. Een bevoegdheid tot toekenning van recht op garantie-uitkering komt in dit ontwerp niet meer voor. Wel komen onder meer als gevolg van de wijze waarop in dit ontwerp het onderscheid tussen uitsluitingsgronden en weigeringsgronden is uitgewerkt, nog enkele andere bepalingen voor, die het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid geven om het feit, dat aan een van de voorwaarden voor het recht op uitkering niet is voldaan, te excuseren, en dus om uitkering toe te kennen.

Gesteld is hierboven, dat toekenning steeds geschiedt krachtens (bij de wet verleende) bevoegdheid. Die bevoegdheid is echter op allerlei manieren beperkt.

Een belangrijke beperking vloeit reeds voort uit de omstandigheid, dat de toekenningsbevoegdheid slechts wordt verleend in gevallen, waarin aan niet meer dan één van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht van rechtswege niet is voldaan. Als tevens aan één van de andere voorwaarden voor het ontstaan van het recht van rechtswege niet is voldaan, is er geen toekenningsbevoegdheid. Met de bovenbedoelde beperking van de bevoegdheid hangt samen, dat die bevoegdheid beperkt blijft tot de beantwoording van de vraag of wél of niet een recht op uitkering in het leven zal worden geroepen. De bevoegdheid strekt zich niet uit tot de vraag, met ingang van welke datum zal worden toegekend, noch tot de vraag, tot welk bedrag uitkering zal worden toegekend. Wordt besloten om recht op uitkering toe te kennen, dan gaat dat recht in op de dag, waarop de betrokkene voor het eerst voldoet aan alle 'andere' voorwaarden voor het recht op uitkering, dat wil dus zeggen: op de dag, waarop de toekenningsbevoegdheid ontstaat. Het uitvoeringsorgaan heeft niet de vrijheid om voor een eerdere of latere ingangsdatum te kiezen.

Ook met betrekking tot de inhoud van het toe te kennen recht (de hoogte van de uitkering) is er voor het uitvoeringsorgaan geen beleidsvrijheid. Die hoogte vloeit namelijk, afgezien van enkele uitzonderingen (overeenkomend met hetgeen thans in de artikelen 13, AAW en 22 WAO en in artikel 58 AAW is geregeld) zowel bij ontstaan van het recht van rechtswege als bij ontstaan van het recht door toekenning, tot op de cent nauwkeurig voort uit de wettelijke regeling.

Voorts wordt de bevoegdheid van de uitvoeringsorganen om wel of niet toe te kennen uiteraard steeds beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zij in dit verband nog eens op gewezen dat in de PWSZ wordt bepaald, dat de beroepsrechter steeds bevoegd is te beoordelen, of de wijze, waarop een uitvoeringsorgaan van een in deze wet verleende bevoegdheid gebruik maakt in overeenstemming is met de redelijkheid (zie de paragrafen 3.2.4 en 3.2.6).

3.4.3.3. Toekenning van een recht op verstrekking

Toekenning van een recht op verstrekking - zoals gezegd gaat het alsdan alleen om verstrekkingen ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) - dient te worden onderscheiden van toekenning van een recht op uitkering.

De discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan tot het toekennen van een recht op een verstrekking is in principe onbeperkt. Als het een verstrekking betreft tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid of ter verbetering van de levensomstandigheden kan deze worden toegekend, behoudens de redelijkheidstoetsing door de rechter.

Anders dan bij uitkeringen bepaalt het uitvoeringsorgaan de aanvangsdatum van het recht op verstrekking.

3.4.4. Kritiek

In de werkgroep PWSZ is met name door de Fed. BV'en betoogd, dat ieder recht op prestatie door toekenning ontstaat, namelijk eerst nadat het uitvoeringsorgaan het recht heeft vastgesteld.

De opvatting dat een uitvoeringsorgaan slechts constateert dat er een recht is, dat al bestond voordat het uitvoeringsorgaan de situatie van de betrokkene aan de wet toepaste zou naar het oordeel van de Fed. BV'en niet in overeenstemming zijn met de werkelijkheid: de beslissing over het al dan niet bestaan van het recht is zo essentieel dat deze in de systematiek een plaats dient te hebben.

Met name bij de toepassing van normen als vervat in arbeidsongeschiktheidscriteria is de waardering van de feiten door het uitvoeringsorgaan het doorslaggevende element in de toekenning. Onderschreven wordt dat het daarbij gaat om zgn. gebonden beschikkingen. Het is echter onjuist daaraan de conclusie te verbinden dat het recht van rechtswege zou ontstaan, aldus de Fed. BV'en.

In de Staatscommissie werd het onderscheid van rechtswege/door toekenning als dogmatisch juist erkend doch wel werd opgemerkt dat een al te uitdrukkelijke formulering ervan vermeden moest worden. De suggestie zou worden gewekt dat bij een 'van rechtswege ontstaan' geen vaststellingsbeslissing nodig is. Het praktisch belang van die beslissing mag echter niet worden verwaarloosd.

In de tweede lezing van het ontwerp zal het onderscheid worden gehandhaafd, zij het wellicht minder uitdrukkelijk geformuleerd als inleidende bepaling. De rechtspositie van de betrokkene blijft dezelfde als die in de huidige wetgeving, waarin toekenning en vaststelling onvoldoende worden onderscheiden. Het verschil dat wel degelijk bestaat laat het ontwerp zuiver uitkomen. Het feit dat het constateren van arbeidsongeschiktheid of het beoordelen van het karakter van werkloosheid gecompliceerd kan zijn, neemt niet weg, dat als daaromtrent eenmaal een beslissing is genomen het al dan niet bestaan van een recht op prestatie uit die beslissing van rechtswege voortvloeit.

3.5. Het einde van het recht op prestatie

3.5.1. Het einde van het recht op uitkering

3.5.1.1. Doorlopend recht

Het recht op een uitkering, *ontstaan van rechtswege* door het voldoen aan de gestelde voorwaarden, eindigt in de systematiek van dit ontwerp eveneens van rechtswege, namelijk zodra aan die voorwaarden niet meer wordt voldaan. Er is sprake van een doorlopend recht, ook als er gedurende de uitkeringsperiode wijziging komt in de hoogte van de betrokken uitkering (de rechthebbende komt bijvoorbeeld in een andere arbeidsongeschiktheidsklasse).

Wat dit betreft komt de voorgestelde regeling overigens overeen met wat op grond van de bestaande wetgeving als regel ook geldt. Een uitzondering op die regel vormen nu de WW en de AKW. Met betrekking tot het recht op werkloosheidsuitkering ingevolge de WW kan thans op grond van de tekst van de WW de opvatting worden verdedigd, dat het iedere dag opnieuw ontstaat. De vaststelling, dat recht op die uitkering bestaat, heeft in deze opvatting slechts betrekking op één bepaalde dag. Een praktische consequentie van die opvatting is, dat geen regeling nodig is over opschorting/schorsing van de uitbetaling.

Voor handhaving van deze eigen WW-systematiek bestaan geen steekhoudende argumenten. In dit ontwerp wordt de betrokken uitkering op dit punt dan ook op dezelfde wijze geregeld als de overige uitkeringen. Voor wat betreft de AKW zij opgemerkt, dat die wet thans geen doorlopend recht op kinderbijslag kent, doch een recht dat per kwartaal ontstaat. Deze, van de andere uitkeringen afwijkende systematiek is in dit ontwerp gehandhaafd, met name omdat invoering van een doorlopend recht op kinderbijslag niet goed te rijmen is met handhaving van de zgn. peildatum. Voor het ontstaan van recht op kinderbijslag behoeft men aan bepaalde voorwaarden niet bij voortduring te voldoen. Als aan die voorwaarden wordt voldaan op de eerste dag van een kalenderkwartaal, bestaat recht op kinderbijslag over dat gehele kwartaal. Dit peildatum-systeem heeft belangrijke administratieve voordelen. Nagegaan zal worden of die voordelen van zodanig gewicht zijn dat het onoverkomelijke bezwaren oplevert om tot volledige uniformiteit over te gaan.

3.5.1.2. Verandering in de hoogte

Veranderingen in de hoogte van de uitkering zijn, op enkele uitzonderingen na, steeds het gevolg van veranderingen in de toestand van de rechthebbende. Hij voldoet daardoor niet meer aan de voorwaarden voor het recht op de betrokken uitkering met een bepaalde hoogte, maar wel aan de voorwaarden voor het recht op diezelfde uitkering met een andere hoogte (bijvoorbeeld bij het einde van het huwelijk van de man, ouder dan 65 jaar). Er ontstaat, zodra zich een voor de hoogte van de uitkering relevante wijziging in de omstandigheden van de rechthebbende voordoet, niet een nieuw recht op uitkering, maar het al bestaande recht krijgt een andere invulling, een andere inhoud. Die verandering van de inhoud van het recht treedt van rechtswege in. Dit geldt ook voor die gevallen waarin de verandering in de hoogte geen gevolg is van een verandering in de toestand van de rechthebbende (d.i. bij aanpassing van het uitkeringsbedrag i.v.m. indexering en - alleen bij loonsuppletie ingevolge de WWV door het overschrijden van een bepaalde termijn).

3.5.1.3. Het einde van het recht op uitkering dat door toekenning is ontstaan

Voor een recht, *door toekenning ontstaan*, geldt eveneens dat het van rechtswege eindigt zodra niet langer aan de gestelde voorwaarden voor het ontstaan van dat recht wordt voldaan.

De bevoegdheid van een uitvoeringsorgaan om een recht op uitkering toe te kennen, gaat met andere woorden niet gepaard met een bevoegdheid om dat recht wel of niet te beëindigen. Er is na toekenning geen verschil in rechtspositie meer tussen degene aan wie is toegekend en degene, die van rechtswege recht op dezelfde uitkering heeft gekregen. Het recht van degene, aan wie dat recht is toegekend, eindigt van rechtswege zodra hij niet meer iemand is aan wie het recht kan worden toegekend. Of, anders gezegd: er ontstaat de situatie dat de betrokkene aan meer dan één voorwaarde voor het van rechtswege ontstaan van het uitkeringsrecht niet meer voldoet.

3.5.2. Het einde van het recht op verstrekking

Het recht op een verstrekking ingevolge (thans) de AWBZ of de ZFW, dat steeds van rechtswege ontstaat, eindigt eveneens van rechtswege zodra niet meer aan de voorwaarden voor het recht op verstrekking wordt voldaan.

Het recht op een verstrekking, ingevolge (thans) de AAW, door toekenning ontstaan, eindigt niet van rechtswege maar op een door het uitvoeringsorgaan te bepalen dag. Daarmee neemt deze laatste verstrekking een unieke positie in, want het recht op alle andere prestaties eindigt van rechtswege. Vanzelfsprekend is het uitvoeringsorgaan niet geheel vrij bij het beëindigen van zo'n verstrekking. Zo dient dat recht uiteraard beëindigd te worden indien de verstrekking niet meer nodig is; in de meeste gevallen moet het ook beëindigd worden, zodra de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt of niet langer ingezetene is.

Hetgeen in paragraaf 3.5.1.2 m.b.t. veranderingen in de hoogte van een uitkering is opgemerkt, geldt niet voor verstrekkingen.

In de PWSZ wordt niet gesproken van de hoogte maar van de inhoud van een verstrekking (het verstrekkingenpakket).

3.5.3. Kritiek

In de werkgroep PWSZ heeft de Fed. BV'en kritiek geleverd op de uit de in paragraaf 3.4 uiteengezette ‘van rechtswege’-theorie voortvloeiende opvatting over het eindigen van een recht op prestatie: zodra aan de in de wet vastgelegde voorwaarden voor het recht op prestatie niet meer wordt voldaan, dan eindigt het recht van rechtswege. Het feit dat de beëindigingsbeslissing wetstechnisch geen rol meer speelt bij de beëindiging in het juridisch recht op prestatie zou in strijd zijn met de juridische werkelijkheid.

Volgens de Fed. BV'en wordt miskend dat dergelijke beslissingen het resultaat zijn van vergaande afweging en waardering. Daarbij gaat het niet alleen om de afweging aan de hand van de vage wettelijke norm op zichzelf maar ook aan de hand van de vraag wat de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur bij de toepassing van die norm vergen. Het van rechtswege eindigen kan een verslechtering van de rechtspositie van de betrokkene betekenen, bijv. bij het beëindigen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarbij kunnen bepaalde ‘annexen’, zoals het verzekerd zijn tegen ziektekosten gedurende de periode dat die arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt genoten, in het voorgestelde systeem eveneens verdwijnen, aldus de Fed. BV'en.

Zorgvuldig zal worden nagegaan of de rechtspositie van de betrokkene als gevolg van de gekozen systematiek verandert. Betwijfeld wordt of die verandering, indien al aanwezig, ingrijpend is.

De souplesse welke door het uitvoeringsorgaan thans, met name bij het beëindigen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in acht wordt genomen, blijft in de gekozen systematiek van de PWSZ mogelijk. Ook thans wordt immers gedurende de periode dat een ‘uitloop' wordt gegund de fictie gehanteerd dat de arbeidsongeschiktheid voortbestaat tot een door het uitvoeringsorgaan discretionair te bepalen datum.

3.6. Het geldend maken van het recht op prestatie

3.6.1. Inleiding

De kern van de PWSZ vormen die bepalingen, waarin recht op prestatie wordt verleend. Daarnaast zijn er ook bepalingen, die verplichtingen opleggen, die moeten worden nagekomen, wil men een recht op prestatie geldend kunnen maken. Die verplichtingen worden onderscheiden in formele en materiële vereisten voor het geldend maken. Op elk van beide soorten wordt hieronder ingegaan.

3.6.2. Formele vereisten voor het geldend maken van het recht op prestatie

Een belangrijke verplichting is, dat men, om een recht op prestatie geldend te maken of toegekend te krijgen, een aanvraag moet indienen (of zich — als het om een AWBZ- of ZFW-verstrekking gaat - moet wenden tot een ‘medewerker’). Deze verplichting geldt vrijwel algemeen, zij het dat in sommige gevallen ambtshalve vaststelling of toekenning van een recht op een bepaalde uitkering mogelijk of zelfs verplicht is. Het gaat hier in feite om het vervullen van een noodzakelijke formaliteit: zonder aanvraag komt het proces, dat tot vaststelling of toekenning van recht op uitkering kan leiden, niet op gang. De aanvraag dient ertoe het uitvoeringsorgaan de informatie te verschaffen, die het nodig heeft om een recht op prestatie te kunnen vaststellen of toekennen.

3.6.3. Materiële vereisten voor het geldend maken van het recht op prestatie

De overige verplichtingen zijn van meer materiële aard. Zij worden, zeer in het algemeen gesteld, opgelegd met het doel te bevorderen,

- dat men zoveel mogelijk voorkomt op prestatie aangewezen te raken;
- dat men het redelijkerwijs mogelijke doet om een recht op prestatie zo beperkt mogelijk te houden en
- dat men de administratie in staat stelt om alle voor het recht op prestatie relevante omstandigheden te kennen.

3.6.4. Weigering van uitbetaling van prestatie

3.6.4.1. Administratiefrechtelijke sancties

Niet-nakoming van de in paragraaf 3.6.3 bedoelde ‘medewerkingsverplichtingen’ kan vanuit een oogpunt van een goed gebruik van de sociale zekerheid een verwijtbare gedraging opleveren en, in verband daarmee, een bevoegdheid voor het uitvoeringsorgaan om bij wege van administratieve sanctie over te gaan tot (gehele of gedeeltelijke, tijdelijke of blijvende) *weigering* van de uitbetaling van de uitkering.

De bepalingen, waarin de hier bedoelde verplichtingen worden opgelegd leveren dus evenzovele weigeringsgronden op. Zodra het gaat om niet te beïnvloeden gedragingen kan geen sprake zijn van een vereiste voor het geldend maken van het recht. Een dergelijke gedraging kan wel een uitsluitingsgrond vormen.

Aangezien verstrekkingen vrijwel steeds in natura worden verleend, is het (gedeeltelijk) weigeren van de uitbetaling van een verstrekking niet uitvoerbaar. De sancties bij het niet voldoen aan een medewerkingsverplichting dienen, wanneer het een verstrekking betreft, veeleer gezocht te worden in een strafsanctie of in de terugvordering van de geldwaarde van de verstrekking. Deze sancties kunnen overigens ook in het kader van een recht op een uitkering worden toegepast. (De terugvordering is geregeld in het kader van de uitbetaling en komt aan de orde in paragraaf 3.7.1).

3.6.4.2. Het rechtskarakter van de weigering van uitbetaling van uitkering

Een weigering heeft, anders dan een niet (meer) voldoen aan de voorwaarden voor het recht op uitkering, niet tot gevolg dat geen recht op uitkering (meer) bestaat. Gedurende de periode waarover de uitbetaling van uitkering wordt geweigerd, bestaat wél recht op die uitkering (als er geen recht bestaat, kan er geen sprake zijn van weigering van de uitbetaling), maar dat recht kan niet geldend worden gemaakt.

Dit (voort)bestaan van het recht bij weigering heeft ook praktische consequenties onder meer bij de berekening van een eventuele maximum-uitkeringsduur: dagen, waarover is geweigerd, tellen mee.

3.6.4.3 Onderscheid weigeringsgronden en uitsluitingsgronden

Hierboven is er al op gewezen, dat het niet nakomen van een medewerkingsverplichting steeds een, vanuit een oogpunt van een goed gebruik van de sociale zekerheid, verwijtbaar handelen of nalaten oplevert. Dit criterium van het niet of wel aanwezig zijn van een verwijtbaar handelen of nalaten is bepalend geweest voor wat in dit ontwerp wordt gepresenteerd als uitsluitingsgrond enerzijds, en wat als weigeringsgrond is opgenomen anderzijds.

Wanneer in een bepaalde omstandigheid geen uitkering behoort te worden verstrekt, is er sprake van een uitsluitingsgrond (recht op onverminderde doorbetaling van loon sluit recht op uitkering in verband met werkloosheid uit). Is een omstandigheid behalve in de hierboven bedoelde gevallen waarin geen uitkering behoort te worden verstrekt afhankelijk van een verwijtbaar handelen of nalaten van de betrokkene (hij laat bijvoorbeeld na passende arbeid te aanvaarden) dan is er sprake van een weigeringsgrond.

Een analyse van de bestaande bepalingen op dit terrein heeft aanwijzingen opgeleverd voor de juistheid van de veronderstelling, dat een onderscheid als hierboven bedoeld, ook in het verleden een rol heeft gespeeld bij de formulering en groepering van de desbetreffende bepalingen in een aantal wetten. Het onderscheidend criterium is echter door de wetgever niet duidelijk geformuleerd, en er is, waarschijnlijk mede in verband met dat gebrek aan duidelijkheid, geenszins consequent naar gehandeld. Het feit dat bedoeld criterium in dit ontwerp wel consequent wordt toegepast, heeft daarom onvermijdelijk een (overigens beperkt) aantal ‘verplaatsingen’ tot gevolg. Zo'n verplaatsing heeft ook praktische consequenties. Illustratief is in dit verband het voorbeeld van de onvrijwilligheid van de werkloosheid. Thans voldoet, ingevolge artikel 21, WW, degene die niet onvrijwillig werkloos is niet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering ingevolge die wet. Dit aspect van onvrijwilligheid ziet echter op een handelen (of nalaten) van de betrokkene. Hem treft, bij niet-onvrijwilligheid, het verwijt dat hij niet gedaan heeft wat redelijkerwijs van hem kon worden verlangd om het ontstaan van werkloosheid te voorkomen. In dit ontwerp is onvrijwilligheid dan ook geen voorwaarde voor het recht op werkloosheidsuitkering. Als de werkloosheid geen onvrijwillig karakter heeft, levert dat - zoals nu in de WWV al het geval is - een weigeringsgrond op. De onvrijwilligheid zal dus niet meer bepalend zijn voor wél of geen recht op werkloosheidsuitkering (alles of niets). Er komt ruimte voor een meer gedifferentieerd optreden voor de bedrijfsverenigingen, een ruimte die nodig lijkt om op adequate wijze te kunnen reageren op de uiterst gedifferentieerde praktijk van alle dag.

3.6.5. Kritiek

In de werkgroep PWSZ heeft de Fed. BV'en zich afgevraagd of het geldend maken van het recht op uitkering wel als een afzonderlijk ‘hoofdelement’ kan worden beschouwd, mede gelet op de invulling, die eraan wordt gegeven: een splitsing in formele en materiële vereisten voor het geldend maken. De Fed. BV'en was van oordeel dat de formele vereisten met name de ‘aanvraag’, beter in de artikelen m.b.t. het recht op uitkering kan worden begrepen. Verschillende materiële vereisten zouden naar het oordeel van de Fed. BV'en minder goed passen in het hoofdmoment ‘geldend maken’: ‘het gaat hier om inlichtingen en medewerkingsverplichtingen, die beter in een afzonderlijk onderdeel, los van het ‘geldend maken’ behandeld zouden kunnen worden, nu de consequenties ook niet zo zeer het geldend maken als wel op het kunnen uitsluiten van het recht betrekking hebben’.

Voorts is er zowel in de Staatscommissie als in de Werkgroep PWSZ (met name door de Fed. BV'en) op gewezen dat verschuivingen van weigeringsgrond naar uitsluitingsgrond of omgekeerd ongewenste veranderingen in de rechtspositie van de betrokkene kunnen veroorzaken. Tijdens ‘geweigerde dagen’ bestaat in het ontwerp recht op prestatie, terwijl thans alsdan soms geen recht op prestatie bestaat. Dit heeft gevolgen voor de eventuele andere rechten of plichten die de betrokkene aan het rechthebbende zijn op een bepaalde prestatie ontleent.

Naar aanleiding van deze kritiek wordt opgemerkt dat ook in de eindlezing zal worden vastgehouden aan het hoofdelement van het ‘geldend maken’, te verdelen in formele en materiële vereisten.

Alleen op deze wijze is duidelijk te onderkennen dat er in een aantal omstandigheden wel recht op prestatie kan bestaan - indien aan de voorwaarden wordt voldaan waarop de betrokkene geen invloed kan uitoefenen terwijl dat recht door toedoen van de betrokkene niet of niet geheel tot uitbetaling komt (geweigerd wordt).

Wel zullen mogelijke veranderingen in rechtspositie van de betrokkene als gevolg van de omzetting van een uitsluitingsgrond in een weigeringsgrond of omgekeerd worden geïnventariseerd. Ongewenste verschillen ten opzichte van de huidige wetgeving zullen worden geëlimineerd. Overigens wordt, zoals hierboven in paragraaf 3.6.4.3 al is toegelicht, de verandering in rechtspositie van degene die onvrijwillig werkloos is, als een wél gewenste verandering aangemerkt.

3.7. De uitbetaling van de prestatie

3.7.1. Inleiding

Het derde en laatste hoofdmoment in het proces dat leidt tot het ontvangen van een uitkering is, na het ontstaan van het recht op uitkering en het geldend maken daarvan, de *uitbetaling van de prestatie*.

Deze rechtshandeling kan worden gesplitst in enerzijds de betaalbaarstelling door het uitvoeringsorgaan en anderzijds de in ontvangstneming door - over het algemeen - de rechthebbende. Vrijwel alle bepalingen over de uitbetaling zien op beide delen van die rechtshandeling.

Ook hier vormen de verstrekkingen weer een uitzondering. Aangezien ze vrijwel steeds in natura worden verleend kan bezwaarlijk van uitbetaling worden gesproken. Aangezien al hetgeen dient te worden bepaald m.b.t. het uitbetalen van uitkeringen niet van toepassing lijkt te zijn op het verlenen van verstrekkingen, geldt het hiernavolgende alleen voor uitkeringen.

Ten slotte zij er hier nog op gewezen, dat thans tussen de bepalingen over de uitbetaling in de verschillende wetten steeds een bepaling is opgenomen over de terugvordering van onverschuldigd als uitkering uitbetaalde bedragen. In dit ontwerp wordt die materie niet geregeld in het hoofdstuk over de uitkeringen, doch bij de bepalingen over de raakpunten van het sociaal zekerheidsrecht en het burgerlijk recht. Het gaat daarbij immers om het aanbrengen van beperkingen op de terugvorderingsmogelijkheden van artikel 1395 BW.

3.7.2. De uitbetaling

De uitbetaling voltooit dus het proces, dat leidt tot het ontvangen van een socialezekerheidsuitkering. Geregeld wordt, wanneer de verplichting tot uitbetaling ontstaat, over welke perioden moet worden uitbetaald, aan wie moet worden uitbetaald en hetgeen moet worden uitbetaald bij samenloop. Voorop staat uiteraard, dat uitbetaling als regel geschiedt aan de rechthebbende. Op die regel bestaan echter enkele uitzonderingen onder meer bij minderjarigheid of geestelijke gestoordheid. In die gevallen behoort uitbetaling aan een ander dan de rechthebbende tot de mogelijkheden. Uitbetaling aan een ander dan de rechthebbende wordt ook aangewend als een middel om de nakoming door de uitkeringsgerechtigde van bepaalde, uit deze wet (en ook: de Algemene Bijstandswet) voortvloeiende betalingsverplichtingen veilig te stellen.

Daartoe wordt onder meer geregeld de verrekening van onverschuldigd als uitkering betaalde bedragen met (latere) uitkering. De uitkering kan, bij toepassing van die regeling, geheel of gedeeltelijk, zonder tussenkomst van de rechthebbende, worden uitbetaald aan het orgaan dat van de rechthebbende nog een bepaald bedrag te vorderen heeft. Deze regeling kan er dus toe leiden, dat aan de rechthebbende, hoewel hij recht op uitkering heeft en er aan het geldend maken van dat recht niets in de weg staat, toch niets wordt uitbetaald.

3.7.3. Beperking van uitbetaling wegens samenloop

Niet dan wel gedeeltelijk uitbetalen kan zich voordoen bij toepassing van de bepalingen over samenloop van het recht op een uitkering met het recht op een andere uitkering of met andere inkomsten.

Opmerking verdient in dit verband dat gehele of gedeeltelijke niet-uitbetaling van een uitkering één van de twee mogelijke methoden is om niet-gewenste gevolgen van samenloop tegen te gaan.

De andere mogelijkheid is de aanwending als uitsluitingsgrond: recht op de ene uitkering sluit recht op de andere uitkering uit. In de PWSZ worden beide methoden gebruikt. De vraag, welke van beide methoden in een concreet geval de voorkeur verdient, is niet zonder praktisch belang. In de eerste plaats moet worden bedacht, dat regeling in het kader van de uitbetaling tot gevolg heeft, dat over de periode gedurende welke sprake is van samenloop, wel recht op de betrokken uitkering bestaat. Bij regeling in het kader van de uitsluitingsgronden is dat niet het geval. Alleen bij toepassing van de eerste methode telt de bedoelde periode dus mee voor het bereiken van een eventuele maximum-uitkeringsduur.

Voorts heeft de tweede methode als nadeel dat zij maar twee uitkomsten toelaat: wel recht of geen recht. De methode van korting van het uit te betalen bedrag laat daarentegen gedeeltelijke uitbetaling toe als de uitkering het in mindering te brengen bedrag te boven gaat. In verband met deze overwegingen wordt in dit ontwerp voorgesteld om samenloopbepalingen als uitsluitingsgrond te formuleren, tenzij daardoor de kans zou ontstaan, dat een recht op een hogere uitkering wegvalt tegen een recht op een lagere. De onnodig ingewikkelde combinatie van beide methoden welke in de huidige wetgeving hier en daar wordt gebruikt, komt in de PWSZ niet meer voor.

4. Algemene bepalingen

In het eerste rapport van de Staatscommissie terzake het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid is uiteengezet waarom destijds niet tot publicatie van de door de Staatscommissie goedgekeurde titels werd overgegaan en waarom tot wijziging van de systematiek werd besloten (1980 Deel I pag. 12 e.v.).

Overeenkomstig die beslissing is een groot deel van de in de genoemde titels 1 t/m 3 opgenomen bepalingen opgenomen in het voorontwerp-Financieringswet en het voorontwerp-Prestatiewet. Dat geldt met name voor de begripsomschrijvingen in Titel 1, de bepalingen uit Titel 2 (algemene bepalingen) die betrekking hebben op de financiering van de sociale zekerheid en de prestaties en Titel 3, betrekking hebbend op het verlenen van medewerking (voor een inhoudsopgave van de genoemde titels zie het eerdergenoemde rapport van de Staatscommissie met betrekking tot het voorontwerp-Financieringswet Deel II pag. 15 e.v.).

De voor dit ontwerp van belang zijnde resterende bepalingen zijn met toelichting bij dit rapport gevoegd (zie bijlage VIII).

In onze bestaande wetgeving vinden wij met betrekking tot het sociale zekerheidsrecht - in tegenstelling tot andere onderdelen van ons recht geen nadrukkelijke en systematische afzonderlijke vermelding van algemene bepalingen zoals geformuleerd in het voorontwerp, alhoewel verspreid hier en daar wel bepalingen voorkomen met een overeenkomstig karakter en een aantal beginselen tot uitdrukking is gekomen in de jurisprudentie. Toch wordt steeds meer behoefte gevoeld aan het formuleren van dit soort algemene bepalingen. Voor wat ons land betreft mag herinnerd worden aan de formulering van een voorontwerp van Wet houdende algemene bepalingen van administratief recht (Wet ABAR) en bijvoorbeeld het vastleggen van algemene bepalingen van milieurecht. Voor het buitenland zij herinnerd aan het Algemeen Deel van het sociaal Wetboek in Duitsland (zie het eerste rapport van de staatscommissie 1980 Deel II pag. 330 e.v.) en de Wet algemene beginselen van de sociale zekerheid van werknemers in België (zie bijlage bij dit rapport).

Ten slotte kan met betrekking tot de regeling van algemene bepalingen van sociale zekerheid melding worden gemaakt van het voorontwerp-Instrument humanisering sociale zekerheid van de EEG (zie bijlage IX).

Over het opnemen van algemene bepalingen van sociale zekerheid in het kader van de vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving is in de loop van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid verschillend gedacht.

Door de opstelling van en discussie over algemene bepalingen te verplaatsen naar het einde van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid, was het mogelijk zich rekenschap te geven, niet alleen van de bezwaren tegen de redactie van een aantal algemene bepalingen opgenomen in de reeds eerdergenoemde titels 1 t/m 3, maar ook van publicaties in West-Duitsland en België over de wijze waarop deze materie aldaar is ter hand genomen.

Een meerderheid van de leden van de staatscommissie kan zich in hoofdzaak verenigen met de voorgestelde algemene bepalingen, die als een inleidende titel in de Algemene wet sociale zekerheid kunnen worden opgenomen. Enkele leden en adviserende leden verklaarden aan deze algemene bepalingen geen behoefte te hebben. Bij enkele adviserende leden zijn over het rechtskarakter en de plaats van sommige bepalingen twijfels blijven bestaan.

5. Voorstel tot samenvoeging van de voorontwerpen-FWSZ en PWSZ in een Algemene Wet Sociale Zekerheid (AWSZ)

5.1. Inleiding

De voorontwerpen-FWSZ en PWSZ zullen worden samengevoegd tot een voorontwerp-AWSZ, dat zal zijn opgebouwd uit de volgende onderdelen:
a. Algemene bepalingen
b. Prestaties (zie paragraaf 3)
c. Financiering (zie paragraaf 2)
d. Gemoedsbezwaarden
e. Invloed burgerlijk recht
f. Voorschriften van procedurele aard
g. Rechtsbescherming (zie paragraaf 3.2.4)
h. Strafbepalingen
i. Delegatiebepalingen (zie paragraaf 3.2.5)
j. Overgangs- en slotbepalingen.

5.2. Algemene bepalingen

Het hoofdstuk Algemene bepalingen zal in ieder geval omvatten de begripsbepalingen, waaronder de bepalingen met betrekking tot de kringen van personen (zie paragraaf 3.3).

Daarnaast zullen in dat hoofdstuk die algemene bepalingen worden opgenomen die naar hun aard niet in een ander hoofdstuk thuishoren.

5.3. Gemoedsbezwaarden

In de toelichting bij het voorontwerp-Financieringswet is al vermeld dat in de AWSZ alle bepalingen betreffende de gemoedsbezwaarden in één onderdeel van die wet bijeen worden geplaatst. Deze relatief kleine bevolkingsgroep zal dan alle bepalingen bij elkaar aantreffen die speciaal voor die groep van belang zijn, zowel op het terrein van de financiering als op het terrein van de prestaties. Deze aanpak voorkomt bovendien, dat in de andere onderdelen van de Algemene wet sociale zekerheid steeds weer uitzonderingsbepalingen voor gemoedsbezwaarden zouden moeten worden opgenomen.

5.4. Overgangs- en slotbepalingen

Naast de ‘normale’ overgangsbepalingen zal in dit onderdeel van de AWSZ worden opgenomen een opsomming van bepalingen uit de bestaande wetgeving, die na inwerkingtreding van de AWSZ vooralsnog van kracht zullen blijven.

Te denken valt hier aan bepalingen die geen betrekking hebben op de financiering of het recht op prestaties, zoals de organisatiebepalingen.

6. Besluit

Aan het einde van dit tweede rapport, tevens Deel I van het eindrapport wil de staatscommissie haar waardering tot uitdrukking brengen jegens allen die bij de voorbereiding van de voorontwerpen zijn betrokken. Dat geldt in het bijzonder de ambtelijke medewerkers van het Bureau VCW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder leiding van mr. W.J. de Rijk en ook degenen die deel hebben uitgemaakt van de werkgroepen. Er rest nu nog het samenvoegen van de tot stand gebrachte deelontwerpen Algemene bepalingen, Prestatiewet en Financieringswet sociale zekerheid tot één voorontwerp Algemene wet sociale zekerheid alsmede het voorbereiden van de publikatie van een eindlezing daarvan met inbegrip van de daarop geleverde commentaren. Deze vooral technische arbeid zal op ambtelijk niveau geschieden. De tijd, die daarmee is gemoeid, is afhankelijk van de beschikbare mankracht. Wanneer die werkzaamheden zijn verricht, zal de staatscommissie Deel II (tevens laatste deel) van haar eindrapport uitbrengen.

STAATSCOMMISSIE VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING

EINDRAPPORT VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING, I

BIJLAGEN

Ontwerp van Wet Algemene Bepalingen Sociale Zekerheid (6 oktober 1982)

Wij Beatrix, bij de Gratie Gods Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau etc. etc. etc.

Allen, die dezen zullen zien of horen lezen, saluut! Doen te weten:
Alzo wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is over te gaan tot vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidsregelingen in één Algemene Wet Sociale Zekerheid, waarin overeenkomstig artikel 1.19 lid 2 van de Grondwet aanspraken op sociale zekerheid zijn geregeld, en in dat kader een Inleidende Titel, houdende algemene bepalingen van sociale zekerheid vast te stellen:
Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij dezen:

Inleidende Titel

Artikel 1
De in deze wet geregelde sociale zekerheid beoogt ingezetenen en werknemers zoveel mogelijk te vrijwaren tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom en overlijden, alsmede tegen kosten in verband met het verzorgen en opvoeden van kinderen en tegen ziektekosten, door het verlenen van aanspraken die voortvloeien uit de in artikel 3 genoemde regelingen.

Artikel 2
1. Bij de toepassing van deze wet worden de van belang zijnde omstandigheden zodanig in aanmerking genomen dat de doelstelling van de wet het best tot haar recht komt. Met omstandigheden, die gelet op die doelstelling tot een oneigenlijke toepassing van de wet zouden leiden wordt geen rekening gehouden.
2. In zoverre overeenkomsten bepalingen bevatten die ertoe strekken af te wijken van aanspraken of van de verplichting tot premiebetaling wordt daarmee geen rekening gehouden.
3. Bij de beoordeling van de voorwaarden die met betrekking tot aanspraken en de verplichting tot premiebetaling in aanmerking moeten worden genomen, wordt geen rekening gehouden met rechtshandelingen die geen wezenlijke verandering van feitelijke verhoudingen ten doel hebben, of waarvan op grond van feiten of omstandigheden redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij verricht zijn om van die aanspraken of van de verplichting tot premiebetaling af te wijken.

Artikel 3
Deze wet regelt aanspraken en verplichtingen, die voortvloeien uit:
a) verplichte volksverzekeringen;
b) verplichte werknemersverzekeringen;
c) vrijwillige verzekeringen, die samenhangen met de regelingen genoemd onder a. en b., en
d) de werkloosheidsvoorziening.

Artikel 4
1. Uit de verplichte volksverzekeringen vloeien aanspraken voort van ingezetenen bij ouderdom, overlijden, arbeidsongeschiktheid, alsmede aanspraken met betrekking tot de kosten in verband met het verzorgen van kinderen en met betrekking tot bijzondere ziektekosten.
2. Uit de verplichte werknemersverzekeringen vloeien aanspraken voort van werknemers bij arbeidsongeschiktheid, overlijden, werkloosheid, onmacht van de werkgever tot loonbetaling en aanspraken met betrekking tot ziektekosten.
3. Uit de vrijwillige verzekeringen vloeien aanspraken voort van vrijwillige verzekerden bij ouderdom, overlijden, arbeidsongeschiktheid en aanspraken met betrekking tot ziektekosten.
4. Uit de werkloosheidsvoorziening vloeien aanspraken voort van werknemers bij werkloosheid.

Artikel 5
Het Rijk waarborgt zonder enig voorbehoud het recht op prestaties voortvloeiend uit het bepaalde in artikel 4.

Artikel 6
Overeenkomstig hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald worden:
a) de lasten van de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de vrijwillige verzekeringen gefinancierd met premie, behoudens het bepaalde in letter b;
b) de lasten bedoeld in letter a. in bij of krachtens deze wet aangewezen gevallen mede gefinancierd met bijdragen van het Rijk;
c) de lasten van de werkloosheidsvoorziening gedragen door het Rijk.

Artikel 7
1. In de uitvoering van de in Artikel 3 bedoelde regelingen wordt voorzien, voor zover het betreft de aanspraken die voortvloeien uit:
a) de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering, de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de ziekengeldverzekering en de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering door de bedrijfsverenigingen in de zin van de Organisatiewet Sociale Verzekering;
b) de algemene ouderdomsverzekering, de algemene weduwen- en wezenverzekering en de algemene kinderbijslagverzekering, door de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid, bedoeld in de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid;

c) de algemene verzekering bijzondere ziektekosten en de ziekenfondsverzekering door de erkende en toegelaten ziekenfondsen en voor wat de eerste verzekering betreft tevens door de erkende ziektekostenverzekeraars;
d) de werkloosheidsvoorziening door de Gemeenten.
2. In de uitvoering van de in artikel 2 bedoelde regelingen wordt voorzien, voor zover het de premiebetaling betreft ter zake van:
a) de algemene ouderdomsverzekering, de algemene weduwen- en wezenverzekering, de algemene kinderbijslagverzekering, de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering en de algemene verzekering bijzondere ziektekosten door de Rijksbelastingdienst;
b) de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de ziekengeldverzekering, de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering en de ziekenfondsverzekering voor zover het betreft de verplichte ziekenfondsverzekering door de bedrijfsverenigingen in de zin van de Organisatiewet Sociale Verzekering;
c) de ziekenfondsverzekering, voor zover het de bejaarden- en vrijwillige verzekering betreft door de erkende en toegelaten ziekenfondsen.

Artikel 8
1. De uitvoeringsorganen werken samen met het oog op een goede dienstverlening aan de belanghebbenden.
2. Deze samenwerking heeft in ieder geval betrekking op het verlenen van voorlichting omtrent de regelingen met betrekking tot aanspraken en de verplichting tot premiebetaling en op de bevordering van de plaatselijke en regionale bereikbaarheid van de uitvoeringsorganen.
3. De toezichthoudende organen kunnen voor deze samenwerking aanwijzingen geven.
4. Het bepaalde in de vorige leden is niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

Artikel 9
Eenieder die daarbij een redelijk belang heeft, heeft ten overstaan van het uitvoeringsorgaan recht op de informatie over zijn rechten en verplichtingen waarover het uitvoeringsorgaan beschikt of die het kan verkrijgen.

Artikel 10
1. Het uitvoeringsorgaan houdt in het contact met de belanghebbenden en in het bijzonder bij het voorbereiden van beslissingen en andere bestuurshandelingen, met hun persoonlijke omstandigheden rekening.
2. Indien een rechthebbende de Nederlandse taal niet beheerst of door enig gebrek, dan wel anderszins onvoldoende in staat is zijn belangen naar voren te brengen, is het uitvoeringsorgaan hem of haar daarbij behulpzaam.

Artikel 11
Het uitvoeringsorgaan verzamelt zoveel mogelijk uit eigen beweging gegevens betreffende feiten of omstandigheden, die voor de beoordeling van de aanspraken en voor de verplichting tot premiebetaling voortvloeiende uit de regelingen waarvan de uitvoering tot hun bevoegdheid

behoort van belang zijn, ten einde deze aanspraken en verplichtingen zo zorgvuldig en zo spoedig mogelijk tot gelding te doen komen.

Artikel 12

1. Eenieder heeft er recht op, dat gegevens die overeenkomstig de bepalingen van de wet moeten worden verstrekt, in het bijzonder die welke tot de persoonlijke levenssfeer behoren, alsmede die betrekking hebben op bedrijfs- en zakengeheimen, door de bij de uitvoering betrokken organen, gelet op de in deze wet gegeven voorschriften, alleen overeenkomstig de doelstelling van de wet aan derden bekend mogen worden gemaakt.
2. Eveneens heeft eenieder er recht op te weten welke gegevens in de socialezekerheidsadministratie over hem geregistreerd zijn.

Artikel 13

1. Wanneer iemand ernstige klachten of bezwaren heeft omtrent de wijze waarop een uitvoeringsorgaan zijn taak vervult, kan hij deze klachten of bezwaren voorleggen aan een door Onze Minister, de toezichthoudende organen gehoord, aan te wijzen ombudsman.
2. De ombudsman geeft voorts aan degene voor wie beroep open staat op diens verzoek de informatie omtrent de beroepsmogelijkheden, waarover hij beschikt. In bijzondere gevallen kan hij voorzien in rechtsbijstand.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de ombudsman in verband met het bepaalde in het eerste en tweede lid nadere regelen worden gesteld.
4. Het bepaalde in de vorige leden is niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

Wet Algemene Bepalingen Sociale zekerheid

Memorie van Toelichting

Algemeen

De in dit ontwerp neergelegde bepalingen werden in een eerder stadium opgenomen in een drietal titels die hun plaats zouden vinden in het 'Algemeen Deel van de Algemene Wet Sociale Zekerheid die opgedeeld zouden zijn in een Algemeen en in een Bijzonder Deel. De Staatscommissie kon zich in grootst mogelijke meerderheid met het opnemen van bepalingen van deze strekking verenigen, zij het dat met betrekking tot verschillende bepalingen op wijziging van de formulering werd aangedrongen.

In het rapport van de Staatscommissie terzake het voorontwerp Financieringswet Sociale zekerheid is uiteengezet, waarom destijds niet tot publicatie van de door de Staatscommissie goedgekeurde titels werd overgegaan en, waarom tot een wijziging van de systematiek werd besloten (1980 Deel 1 pag. 12 e.v.).

Overeenkomstig die beslissing is een groot deel van de in de genoemde titels 1 t/m 3 opgenomen bepalingen opgenomen in het voorontwerp Financieringswet en het voorontwerp Prestatiewet. Dat geldt met name voor de begripsomschrijvingen in Titel 1, de bepalingen uit Titel 2 (algemene bepalingen), die betrekking hebben op de financiering van de sociale zekerheid en de prestaties, en titel 3 betrekking hebbend op het verlenen van medewerking (voor een inhoudsopgave van de genoemde titels zie het eerdergenoemde rapport van de Staatscommissie met betrekking tot het voorontwerp Financieringswet Deel II pag. 15 e.v.). De voor dit ontwerp van belang zijnde resterende bepalingen, zijn met toelichting opgenomen als Bijlage 1 bij dit ontwerp.

In onze bestaande wetgeving vinden wij geen nadrukkelijke en systematische afzonderlijke vermelding van de algemene bepalingen in de zin van dit voorontwerp, alhoewel verspreid hier en daar wel bepalingen voorkomen met een overeenkomstig karakter en een aantal beginselen tot uitdrukking is gekomen in de jurisprudentie. Toch wordt steeds meer behoefte gevoeld aan het formuleren van dit soort algemene bepalingen. Herinnerd mag worden, voor zover dit ons land betreft, aan de formulering van een voorontwerp van wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht (Wet ABAR) en bijvoorbeeld het bij de wet vastleggen van algemene bepalingen van milieurecht. Verwacht mag ook worden, dat in het kader van de onder leiding van de Minister van Justitie ter hand genomen algemene coördinatie van wetgeving, het streven naar het formuleren van algemene bepalingen voor verschillende sectoren van wetgeving versterkt zal worden.

Intussen zijn ook in het buitenland de eerste stappen in deze richting gezet. In de eerste plaats zij gewezen op het in het kader van de codificatie van de socialezekerheidswetgeving in de Bondsrepubliek W. Duitsland tot stand gekomen en in werking getreden Algemeen Deel van het Sociaal Wetboek.

De tekst van dit Algemeen Deel is opgenomen in het rapport van de Staatscommissie ter zake van het voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid (Deel II pag. 333 e.v.).

Eveneens kan gewezen worden op het ingevolge een wetenschappelijke opdracht in België opgestelde Voorontwerp wetboek van sociale zekerheid, dat thans opnieuw bezien wordt in het kader van een Regeringsopdracht tot vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving. Intussen is vooruitlopende op deze codificatie tot stand gekomen de wet houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid van werknemers van 29 juni 1981. Het eerstbedoelde voorontwerp is opgenomen in het rapport van de Staatscommissie inzake het voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid (Deel II pag. 404 e.v.).
De Belgische wet van 29 juni 1981 is opgenomen als bijlage 2 bij deze Memorie.

Ook de EEG en in de Internationale Arbeidsorganisatie te Genève (IAO) tonen belangstelling voor deze materie. In de EEG is door een commissie van deskundigen een voorontwerp Europees Instrument humanisering sociale zekerheid opgesteld, dat als Bijlage 3 bij dit ontwerp is gevoegd. De IAO bestudeert de problematiek in het kader van een werkgroep van deskundigen uit de geïndustrialiseerde landen, die eind 1982 een rapport zal uitbrengen over de toekomst van de sociale zekerheid.

Na zorgvuldige afweging van de discussie gevoerd over de hierboven genoemde 3 eerste titels, van de discussie over het W. Duitse Algemeen Deel van het sociaal wetboek, van de Belgische discussie, zowel over het voorontwerp, als over de recente wet van 29 juni 1981, waarover overigens ook in eigen land niet onverdeeld gunstig wordt geoordeeld (zie bijvoorbeeld D. Pieters, een studie van de wetsbepalingen over fundamentele sociale rechten in België en Duitsland, 1981 uitg. Acco, Leuven 147 pag, en de studiedag van de KUL over de wet van 29 juni 1981, gehouden op 9 oktober 1981) is besloten, een voorontwerp van wet houdende de algemene bepalingen van sociale zekerheid op te stellen, met een beperkt aantal bepalingen, dat kan fungeren als een inleidende titel van de uiteindelijke Algemene Wet Sociale Zekerheid. Daarbij is rekening gehouden met bezwaren die zijn ingebracht tegen sommige bepalingen van het Algemeen Deel van het W. Duitse Sociaal Wetboek en van de Belgische wet van 29 juni 1981.

Als Bijlage 4 bij dit ontwerp is gevoegd het opstel van Prof. Dr. H. Zacher, Die Kodifikation des Sozialrechts im Ausland, opgenomen in Festschrift für Theodor Maunz, München 1981, pag. 429 e.v.

Considerans en artikelen

In de Considerans wordt niet alleen tot uitdrukking gebracht de wenselijkheid om de bestaande socialezekerheidswetgeving te vereenvoudigen en te codificeren en mitsdien onder te brengen in één wet, namelijk de Algemene Wet Sociale Zekerheid, maar tevens tot uitdrukking gebracht dat deze wet een organieke wet is tot uitvoering van artikel 1.19 lid 2 van de nieuwe Grondwet. Dit artikel bepaalt, dat de Wet regels stelt omtrent aanspraken op sociale zekerheid. In dit verband lijkt het nuttig vast te stellen dat er een onderscheid is tussen het begrip ‘aanspraken op sociale zekerheid’ in de zin van artikel 1.19 lid 2 GW en het begrip ‘recht op uitkering’, dat in de Prestatiewet Sociale Zekerheid wordt gebruikt. Het onderscheid tussen het begrip ‘aanspraken op sociale zekerheid’ en ‘recht op een sociale zekerheidsprestatie’ is hetzelfde als het onderscheid, dat de Grondwet zelf maakt tussen ‘aanspraken op sociale zekerheid’ en ‘het recht op bijstand’, bedoeld in artikel 1.19 lid 3 GW. Onder aanspraken op sociale zekerheid in

de zin van artikel 1.19 lid 2 GW moet een genusbegrip verstaan worden, waar alle rechten op socialezekerheidsprestaties toe behoren.

Artikel 1

Evenmin als in de Grondwet wordt in dit artikel beoogd een wetenschappelijke definitie van het begrip sociale zekerheid te geven. Volstaan wordt met de summiere bepaling, dat de in deze wet geregelde sociale zekerheid beoogt ingezetenen en werknemers zoveel mogelijk te vrijwaren tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom en overlijden. alsmede tegen kosten verbonden aan het onderhouden en opvoeden van kinderen en tegen ziektekosten, door aanspraken die voortvloeien uit de in artikel 3 bedoelde regelingen.
Deze omschrijving is beperkter dan die, gegeven in artikel B1 van het eerdere ontwerp Algemene Bepalingen. Daar luidde het nog, dat de sociale zekerheidsregelingen beogen:
a) een inkomen te verschaffen bij het wegvallen of anderszins ontbreken van arbeid als inkomensbron, te weten bij arbeidsongeschiktheid, bij werkloosheid en bij ouderdom en overlijden;
b) voorzieningen te treffen ten behoeve van geneeskundige verzorging;
c) voorzieningen treffen ten behoeve van de bevordering van arbeidsgeschiktheid en verbetering van levensomstandigheden;
d) voorzieningen te treffen tot bevordering van aangepaste werkgelegenheid en
e) tegemoet te komen in de kosten verbonden aan het opvoeden van kinderen.
De omschrijving is ook beperkter dan die, gegeven in §1 van het Algemeen Deel van het Duitse Sozialgesetzbuch.
Daarin wordt gezegd: ‘Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschliesslich sozialer und erzieherischer Hilfe gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern; gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen;
die Familie zu stützen und zu fördern;
den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen’.
De omschrijving is ten slotte ook beperkter dan die gegeven in artikel 3 van de Belgische wet van 29 juni 1981.
Dit artikel zegt, dat ‘De sociale zekerheid de werknemers omvat, het geheel van de sociale prestaties waarop de sociaal verzekerden recht hebben en die tot doel hebben het arbeidsinkomen van de werknemer te vervangen of aan te vullen ten einde hen te vrijwaren tegen de gevolgen van bepaalde arbeidsrisico’s, tegenover bepaalde gezins- en levensomstandigheden en sociale risico's volgens de in artikel 21 opgesomde regelingen.’

Artikel 2

Lid 1

Dit lid beoogt aan degenen die de wet moeten interpreteren een indicatie te geven dat de van belang zijnde omstandigheden zodanig in aanmerking moeten worden genomen dat de doelstelling van de wet het best tot haar recht komt. Deze bepaling gaat minder ver dan een soortgelijke bepaling in het voorontwerp Europees instrument. Daarin (I § 2) wordt bepaald dat: 'La législation de sécurité sociale doit être appliquée et interprétée de bonne foi. En cas de doute, elle doit être interprétée en faveur des bénéficiaires de prestations'.

De aanvankelijke formulering van de tweede volzin van artikel 21, lid 2 in het eerdere ontwerp Algemene Bepalingen ontmoette in de Staatscommissie bezwaren.

Het luidde als volgt: 'Iedereen stelt echter ook alles in het werk om de socialezekerheidsregelingen aan hun bedoeling (doelstelling) te doen beantwoorden, zoals door het verlenen van redelijke medewerking en het zich onthouden van misbruik en van oneigenlijk gebruik'. Misbruik dient op andere wijze bestreden te worden, maar ter zake van oneigenlijk gebruik leek het wel juist met het oog op de interpretatie van de wet een indicatie te geven. |

Aansluitend aan het bepaalde in de eerste volzin van het tweede lid, dat spreekt over 'het in aanmerking nemen van omstandigheden' is ervoor gekozen geen rekening te houden met omstandigheden, die gelet op de doelstelling van de wet tot een oneigenlijke toepassing van de wet zouden leiden.

Leden 2 en 3

Deze bepalingen zijn opgenomen naar analogie van artikel 31 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen. Een bepaling van deze strekking komt ook voor in I § 1 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid EEG. Daarin wordt bepaald dat: 'Les conventions de droit privé dérogeant à la législation de sécurité sociale au détriment des personnes protégées ou tendant à éluder les dispositions de cette législation sont nulles.'

De Belgische wet houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers bepaalt in artikel 2 § 5 dat de werkgevers noch de werknemers zich op de nietigheid van de arbeidsovereenkomst kunnen beroepen teneinde de toepassing van de wet uit te sluiten.

Artikel 3

Dit artikel spreekt voor zichzelf.

Artikel 4

In dit artikel wordt een samenvatting gegeven van de aanspraken op sociale zekerheid, die in deze wet zijn geregeld. Bij nadere overweging is besloten de sociale werkvoorziening nog niet in de vereenvoudiging en codificatie te betrekken. Uiteraard zullen de bestaande bepalingen terzake in het overgangsrecht worden opgenomen.

Voor het begrip 'aanspraken' zij verwezen naar hetgeen hierboven reeds is opgemerkt onder considerans.

Artikel 5
Dit artikel formuleert de aansprakelijkheid van het Rijk, die in de meeste socialezekerheidswetten is opgenomen.

Artikel 6
Dit artikel komt behoudens een kleine redactiewijziging overeen met artikel 9 van het Voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid.
Het wordt systematisch verplaatst naar dit Voorontwerp.

Artikel 7
Dit artikel geeft - in overeenstemming met de bestaande wetgeving - aan, welke organen belast zijn met de uitvoering van de verschillende socialezekerheidsregelingen, zowel voorzover het de aanspraken betreft als voorzover het de premiebetaling betreft.

Artikel 8
De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid vertoont vele samenwerkingsvormen. Men denke aan de Vereniging van Raden van Arbeid, de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar ook aan samenwerkingsvormen met een wettelijke status zoals het GAK en de GMD. Het eerste lid van dit artikel bevestigt deze gegroeide praktijk en geeft daaraan een nadere uitwerking in het tweede lid. In dit tweede lid wordt de nadruk gelegd op het geven van voorlichting en op de bevordering van de plaatselijke en regionale bereikbaarheid.
Wat het eerste betreft moet gewezen worden op het bestaan van het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering. Dit instituut, dat reeds sedert 1967 bestaat, is uitzonderlijk door het feit dat alle uitvoeringsorganen der sociale verzekering erin samenwerken. Het geeft voorlichting in de ruimste zin van het woord. De betrokken uitvoeringsorganen (de Federatie van bedrijfsverenigingen, de Gemeenschappelijke Medische Dienst, de Sociale Verzekeringsbank, de Vereniging van Raden van Arbeid en de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen) hebben destijds voor het VSV de stichtingsvorm gekozen. In het bestuur zitten vertegenwoordigers van de genoemde uitvoerders en bovendien als waarnemers de algemeen secretarissen van de twee toezichthoudende organen, de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. Met de overheid wordt op verschillende gebieden nauw samengewerkt. Met zijn voorlichting richt het VSV zich behalve op het grote publiek - bijvoorbeeld via een radiorubriek in de zendtijd van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - tot specifieke groepen.

Hier is te denken aan hulpverleners in de ruimste zin van het woord. Ook verzorgt het VSV behalve folders over de socialezekerheidswetgeving allerlei uitgaven ten behoeve van het onderwijs, zowel gericht op leerkrachten, als op leerlingen.

Wat het tweede betreft zij gememoreerd, dat in de verschillende beleidsvoornemens en rapporten met betrekking tot de toekomstige uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid een steeds sterkere nadruk wordt gelegd op de plaatselijke en regionale bereikbaarheid van de uitvoeringsorganen.

Of, en zo ja, tot welke nieuwe organisatievormen dit zal leiden en wanneer er zodanige organisatievormen gerealiseerd zullen zijn, is op dit ogenblik niet te zeggen. Gelet op de maatschappelijke consensus met betrekking tot een betere plaatselijke en regionale bereikbaarheid lijkt het wenselijk de uitvoeringsorganen - in afwachting van een nieuwe wettelijke organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid - op te dragen plaatselijk en regionaal zoveel mogelijk te gaan samenwerken. Het derde lid bepaalt, dat het toezichthoudend orgaan voor de genoemde vorm aanwijzingen kan geven. Uiteraard zijn de bepalingen van dit artikel niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

Artikel 9

Het in dit lid geformuleerde recht op informatie over persoonlijke rechten en verplichtingen komt in de bestaande wetgeving als zodanig niet voor.

In de uitvoeringspraktijk wordt veelvuldig informatie van deze aard verstrekt. Het voorgestelde artikel beoogt iedereen, die daarbij een redelijk belang heeft, ook recht op die informatie te geven. Minder geclausuleerd, dat wil zeggen niet beperkt tot degene die daarbij een redelijk belang heeft, is dit recht ook opgenomen in § 14 van het Algemeen Deel van het W. Duitse Sociale Wetboek, in artikel 17 § 1 van de Belgische wet houdende Algemene Beginselen van sociale zekerheid voor werknemers en in I § 6 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid van de EEG.

Artikel 10.

Deze bepaling, die ook voorkwam in het vroegere artikel B6 werd aanvankelijk hier en daar misverstaan. De nieuwe formulering beoogt de bedoeling beter tot haar recht te doen komen. Het gaat om het - in het contact met de belanghebbenden, in het bijzonder bij de voorbereiding van beslissingen en andere bestuurshandelingen - rekening houden met hun persoonlijke levensomstandigheden. Welke zijn die persoonlijke levensomstandigheden? Zij kunnen van velerlei aard zijn. In de eerste plaats kan gedacht worden aan de bijzondere positie van mensen met een zeer eenvoudige opleiding, soms zelfs analfabeten, die moeilijk in staat zijn formulieren en voorlichtingsmateriaal te lezen. In de tweede plaats kan gedacht worden aan de bijzondere positie van gehandicapten en in de derde plaats moet gedacht worden aan mensen die de Nederlandse taal niet spreken. In een recent, in het kader van de ILO opgezet, onderzoek is van verschillende zijden opgemerkt dat de meeste formulieren die de overheidsadministratie hanteert en ook formulieren in het kader van de sociale zekerheid afgestemd zijn op high-school niveau. In verschillende landen zijn maatregelen getroffen om mensen met een laag niveau van opleiding te helpen bij het invullen van formulieren e.d.

Wat de bijzondere positie van gehandicapten betreft worden in verschillende landen en nu ook in Nederland brochures verstrekt in Brailleschrift. In verschillende landen streeft men ernaar gehandicapten op de begane grond te ontvangen en die ruimte toegankelijk te maken voor rolstoelen.

Wat ten slotte mensen betreft die de landstaal niet verstaan zijn in verschillende landen speciale maatregelen getroffen om deze mensen behulpzaam te zijn. De voorgestelde bepaling

beoogt te bevorderen dat meer dan tot dusver met persoonlijke omstandigheden rekening gehouden wordt.

Hierbij is aansluiting gezocht bij § 17 sub 3 van het Algemeen Deel van het W. Duitse sociale wetboek, waarin gezegd wordt dat: 'Der Zugang zu Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird, insbesondere durch Verwendung allgemein verständlicher Antragsvordrucke'. Ook het Ontwerp Humanisering sociale zekerheid EEG bevat in § 7 en § 11 van Deel I bepalingen van deze strekking.|

Wat het tweede lid van dit artikel betreft zij verwezen naar artikel 10 van het Ontwerp van Wet houdende algemene bepalingen van administratief recht waarin is gezegd dat, indien de belanghebbende de Nederlandse taal onvoldoende beheerst of door enig gebrek onvoldoende in staat is zijn belangen naar voren te brengen, de overheidsorganen daarbij hem zoveel mogelijk behulpzaam zijn.

Artikel 11

Dit artikel is een uitwerking van artikel 4 van het Ontwerp ABAR dat zegt, dat een overheidsorgaan uit eigen beweging de nodige kennis dient te vergaren omtrent de belangen, die bij een te geven beschikking betrokken zijn. In de moderne socialezekerheidsliteratuur is herhaaldelijk op een bepaling van deze strekking aangedrongen. Daarbij wordt erop gewezen, dat de belastingautoriteiten niets nalaten, dat wil zeggen uit eigen beweging alles doen, om feiten te verzamelen, die tot het opleggen van een belastingaanslag kunnen leiden. De socialezekerheidsprestaties vormen het spiegelbeeld daarvan. Een soortgelijke bepaling treft men aan in § 16 en 17 van het Algemeen Deel van het W. Duitse sociaal wetboek, alsmede in artikel 17 § 2 van de Belgische wet houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. Ook I § 3 van het ontwerp Instrument Humanisering van de sociale zekerheid van de EEG vertoont verwantschap met bepalingen van deze strekking.

Artikel 12

Het artikel is een samentrekking van de leden 1 en 2 van het oorspronkelijk artikel B 8. Een bepaling van soortgelijke strekking komt voor in § 35 van het Algemeen Deel van het W. Duitse sociaal wetboek en in I § 10 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid van de EEG. In de bestaande socialezekerheidswetgeving verplicht een aantal bepalingen de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden van het bestuur van toezichthoudende en uitvoeringsorganen tot geheimhouding van alle zaken, ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd of waarvan zij het vertrouwelijke karakter moeten begrijpen. Andere bepalingen verplichten met name de opsporingsambtenaren tot geheimhouding. De belastingwetgeving kent een dergelijke verplichting in artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

De tegenhanger van de verplichting tot geheimhouding is hier geformuleerd in die zin dat eenieder er recht op heeft dat geheimen, in het bijzonder die welke tot de persoonlijke levenssfeer behoren, alsmede die welke betrekking hebben op bedrijfs- en zakengeheimen, door de bij de uitvoering betrokken organen, gelet op de in deze wet gegeven voorschriften, alleen overeenkomstig de doelstelling van de wet aan derden mogen worden bekend gemaakt.

Het tweede lid geeft de waarborg dat iedereen informatie kan krijgen over de gegevens die over hem in de sociale zekerheidsadministratie geregistreerd zijn.

Artikel 13

Deze bepaling die overeenkomt met een bepaling van wat algemener strekking in I § 12 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid EEG wijkt af van het oorspronkelijke artikel B9, waarin ook in algemene termen het beroepsrecht geregeld was. Nu dit uitgebreid geregeld is in het ontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid en ook geregeld zal worden in de Prestatiewet Sociale Zekerheid kan een dergelijke bepaling gemist worden. Hier gaat het nu om de introductie van een speciale ombudsman voor de sociale zekerheid. Introductie van deze ombudsman betekent niet, dat binnen de huidige structuur van de uitvoering geen instelling zou bestaan waar klachten in behandeling worden genomen. Veel uitvoeringsorganen hebben daarvoor aparte commissies in het leven geroepen, terwijl men met zijn klachten ook terecht kan bij de toezichthoudende organen en ten dele ook bij het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering. Het lijkt echter meer van deze tijd voor de behandeling van klachten een vertrouwensman aan te stellen. Door deze figuur te doen aanwijzen door de Minister, de toezichthoudende organen gehoord, kan tevens worden bereikt dat hij met het oog op het samengaan van klachten betreffende verschillende uitkeringen toegang heeft tot de verschillende uitvoeringsorganen. De vraag rijst wel of de aanstelling van een onafhankelijke ombudsman mogelijkerwijze een stroom van klachten losmaakt.

Het is niet uitgesloten dat dit in beginsel het geval zou kunnen zijn. Maar de ervaring van de ombudsman bij het particuliere verzekeringswezen heeft uitgewezen, dat na een eerste periode de storm van klachten tot enkele wijzigingen in de administratieve behandeling kan leiden en daarna geleidelijk afneemt.

De ombudsman geeft aan degene voor wie beroep openstaat op diens verzoek de informatie omtrent de beroepsmogelijkheden, waarover hij beschikt. In bij wet voorziene gevallen kan hij voorzien in rechtsbijstand.[1] De nadruk wordt hier gelegd op de beperking tot bijzondere gevallen, omdat het uiteraard niet de bedoeling is dat de ombudsman de plaats inneemt van alle mogelijke instanties van rechtshulp die reeds bestaan. Een en ander zal nader uitgewerkt moeten worden bij algemene maatregel van bestuur bedoeld in het derde lid.

Ook de bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

[1] Artikel 13 luidt in afwijking hiervan: ‘In bijzondere gevallen kan hij voorzien in rechtsbijstand.’

Trefwoordenregister

A

Aanpassingswet 2
Administratiefrechtelijke sancties 33
Algemene bepalingen van sociale zekerheid 13, 39–42, 44
– in het buitenland (Duitsland, België) 48, 50, 54
Algemene Ouderdomswet (AOW) 14
Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) 14
Algemene wet sociale zekerheid (AWSZ), voorontwerp 41–42
– opbouw en samenvoeging FWSZ/PWSZ 41
– gemoedsbezwaarden 41
– overgangs- en slotbepalingen 42
– overige vermeldingen 2, 4, 9, 11, 22, 40, 48–49
Arbeidsongeschiktheidscriterium 6
Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet op de (WAO) 14–15, 19, 27

B

Begripsbepalingen 18, 39, 41, 48
Bedrijfsverenigingen, Federatie van 3, 7, 17, 52
Bijstand, recht op 36, 47, 49, 55
Buitenland, ontwikkelingen in het 9–10
– zie ook Duitsland; België
Bureau VCW 42
Burg, F.H. van der 5
Burgerlijk recht, invloed van het 14, 36, 41
België 9–10, 39–40, 49–51, 53–54
– Koninklijke Commissie 10
– Wetboek van Sociale Zekerheid 10, 49

C

Codificatie
– betekenis van de 7–9
– in het buitenland 9–10, 48–54
– zie ook Vereenvoudiging
Commissie Wetgevingsvraagstukken (Commissie Polak) 8, 20

D

Delegatie 16, 20, 41
Dillemans, R. 10
Duitsland (West-Duitsland) 9–10, 39–40, 48–50, 53–54
– sociaal wetboek, Algemeen Deel 39, 48, 54

E

EEG, instrument humanisering sociale zekerheid 39, 49, 51, 53–55
Eenduidigheid van begrippen 7, 15, 19
Einde van het recht op prestatie 28–31
– op uitkering 28–29
– op verstrekking 30

F

Federatie van Bedrijfsverenigingen 3, 7, 17, 52

Financieringswet sociale zekerheid (FWSZ), voorontwerp 11–12
– eerste rapport (28 januari 1980) 2, 7, 10
– samenvoeging in de AWSZ 41–42
Functionele opbouw 7

G

Geldend maken van het recht op prestatie 32–35
Gemoedsbezwaarden 41

H

Harmonisatie van wetgeving 8–9
– Interdepartementale Commissie voor de 8–9
Heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid 5, 7

I

Indeling en opbouw 11 (FWSZ), 13 (PWSZ)
Ingezetene 13, 16, 21–23, 30, 44–45, 50
Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving 8–9

K

Ketenaansprakelijkheid 2
Koninklijke Commissie (België) 10
Kringen van personen 21–22
– overige vermeldingen 13, 18, 45, 50
Kritiek (afzonderlijke paragrafen) 17–20, 22, 27, 31, 35

L

Lamers, Projectgroep 9

M

Memorie van toelichting 2, 7, 10, 13–14, 16, 48

N

Naamgeving 14, 19
Nationale Ombudsman 5
– zie ook Rang, J.F.

O

Ombudsman voor de sociale zekerheid (voorstel, België) 47, 55
Ontstaan van het recht op prestatie 23–27
– van rechtswege 23–25
– door toekenning 25–27
Organisatiewet sociale zekerheid 3, 45–46
Overgangs- en slotbepalingen 42

P

Pensioen- en spaarfondsenwet 4
Polak, Commissie zie Commissie Wetgevingsvraagstukken
Premieplicht en premiebetaling 7, 44, 46, 52
Prestatiewet sociale zekerheid (PWSZ), voorontwerp 13–38
– indeling en opbouw 13
– naamgeving 14, 19
– eenduidigheid van begrippen 15, 19
– rechtsbescherming 16

– delegatie 16, 20
– kritiek 17–20
Projectgroep Lamers 9

R

Raden van Arbeid, Vereniging van 7, 52
Rang, J.F. 5
Recht op prestatie
– ontstaan van het 23–27
– einde van het 28–31
– geldend maken van het 32–35
– uitbetaling van het 36–38
Rechthebbende op prestatie 23
– overige vermeldingen 7, 14, 24, 28–29, 35–37, 46
Rechtsbescherming 4, 8, 16, 41
Reïntegratie van de arbeidsongeschikte werknemer 9
Rijk, W.J. de 42
Roy van Zuydewijn, J.M. de 5

S

Samenloop, beperking van uitbetaling wegens 37–38
Sancties, administratiefrechtelijke 33
Sociaal-Economische Raad (SER) 3
Sociale Verzekeringsbank 7, 45, 52
Sociale Verzekeringsraad 7, 17, 52
Staatscommissie, samenstelling van en wijzigingen in de 5
Strafbepalingen 4, 14, 41
Systematiek 11, 15–17, 21, 27–29, 31, 39, 48

T

Toekenning, ontstaan van een recht door 25–27
– van een recht op uitkering 25–27
– van een recht op verstrekking 27
Toelichting, memorie van zie Memorie van toelichting

U

Uitbetaling van de prestatie 36–38
– beperking wegens samenloop 37–38
Uitkering, recht op
– toekenning van een 25–27
– einde van een 28–29
– zie ook Recht op prestatie
Uitsluitingsgronden 34
– onderscheid met weigeringsgronden 34

V

Vaststelling en toekenning 24
Veldkamp, G.M.J. 1, 3–4, 8–9
– opdracht en ontheffing van 1, 5
Vereenvoudiging
– betekenis van de 7–9
– zie ook Codificatie

Vereniging van Raden van Arbeid 7, 52
Verstaanbaarheid 7
Verstrekking, recht op 13–15, 23, 25, 27, 30, 32–33, 36
Vries, L. de 5

W

Weigering van uitbetaling van prestatie 33–35
– uitsluitingsgronden 34
Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving (BBW) 6
Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid 6, 13
Werkloosheidswet (WW) 2, 14–16, 19, 26, 29, 34
Wet ABAR (algemene bepalingen administratief recht) 39, 48, 54
Wet arbeid gehandicapte werknemers 9
Wetboek van Sociale Zekerheid (België) 10, 49

Z

Ziekenfondsraad 7, 52

STAATSCOMMISSIE VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE
VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING

EINDRAPPORT VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING, I

'S-GRAVENHAGE, 9 NOVEMBER 1982.

Inhoudsopgave

		Blz.
1.	Verslag van de werkzaamheden	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Het eerste rapport	2
1.3	Ontwikkelingen vanaf het uitbrengen van het eerste rapport tot heden	3
1.4	De staatscommissie	5
1.5	Werkgroep Beschrijving bestaande wetgeving	6
1.6	Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid	6
1.7	De betekenis van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid	7
1.8	Ontwikkelingen in het buitenland	9
2.	Het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid (FWSZ)	11
2.1	Indeling en opbouw	11
2.2	Systematiek	11
3.	Het voorontwerp-Prestatiewet sociale zekerheid (PWSZ)	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Algemeen	13
3.2.1	Indeling en opbouw	13
3.2.2	Naamgeving	14
3.2.3	Eenduidigheid van begrippen	15
3.2.4	Rechtsbescherming	16
3.2.5	Delegatie	16
3.2.6	Kritiek	17
3.3	Kringen van personen	21
3.3.1	Systematiek	21
3.3.2	Kritiek	22
3.4	Het ontstaan van het recht op prestatie	23
3.4.1	Inleiding	23
3.4.2	Het ontstaan van een recht van rechtswege	23
3.4.2.1	De rechthebbende op prestatie	23

		Blz.
3.4.2.2	Positief en negatief geformuleerde voorwaarden	24
3.4.2.3	Vaststelling en toekenning	24
3.4.3	Het ontstaan van een recht door toekenning	25
3.4.3.1	Inleiding	25
3.4.3.2	Toekenning van een recht op uitkering	25
3.4.3.3	Toekenning van een recht op verstrekking	27
3.4.4	Kritiek	27
3.5	Het einde van het recht op prestatie	28
3.5.1	Het einde van het recht op uitkering	28
3.5.1.1	Doorlopend recht	28
3.5.1.2	Veranderingen in de hoogte	29
3.5.1.3	Het einde van het recht op uitkering dat door toekenning is ontstaan	30
3.5.2	Het einde van het recht op verstrekking	30
3.5.3	Kritiek	31
3.6	Het geldend maken van het recht op prestatie	32
3.6.1	Inleiding	32
3.6.2	Formele vereisten voor het geldend maken van het recht op prestatie	32
3.6.3	Materiële vereisten voor het geldend maken van het recht op prestatie	32 33
3.6.4	Weigering van uitbetaling van prestatie	33
3.6.4.1	Administratief-rechterlijke sancties	
3.6.4.2	Het rechtskarakter van de weigering van uitbetaling van uitkering	33 34
3.6.4.3	Onderscheid weigeringsgronden en uitsluitingsgronden	34
3.6.5	Kritiek	36
3.7	De uitbetaling van de prestatie	36
3.7.1	Inleiding	36
3.7.2	De uitbetaling	36
3.7.3	Beperking van uitbetaling wegens samenloop	37
4.	Algemene bepalingen	39
5.	Voorstel tot samenvoeging van de Voorontwerpen FWSZ en PWSZ in een Algemene wet sociale zekerheid (AWSZ)	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Algemene bepalingen	41

		Blz.
5.3	Gemoedsbezwaarden	41
5.4	Overgangs- en slotbepalingen	42
6.	Besluit	42

TWEEDE RAPPORT INZAKE VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING, TEVENS DEEL I VAN HET EINDRAPPORT.

1. Verslag van de werkzaamheden

1.1 Inleiding

Nadat bij Koninklijk besluit van 18 juli 1967, nr. 51 aan dr. G.M.J. Veldkamp opdracht werd verleend "tot het ontwikkelen van voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving" en bij Koninklijk besluit van 28 februari 1969, nr. 27, de Staatscommissie Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving werd ingesteld, met de taak de Kroon met betrekking tot die voorstellen te adviseren, werden door de staatscommissie drie rapporten uitgebracht, twee interimrapporten en een rapport:

- het eerste interimrapport, uit 1970, handelde over de te volgen methodiek (verslagen en rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, jaargang 1970-3);
- het tweede interimrapport uit 1974 is te beschouwen als een inventarisatierapport (verslagen en rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken, jaargang 1974-8);
- het eerste rapport van de staatscommissie d.d. 28 januari 1980 met betrekking tot de wetgeving betreffende de financiering van de sociale zekerheid, bij brief van 30 mei 1980 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Dit tweede rapport bevat het advies van de staatscommissie met betrekking tot een voorontwerp Prestatiewet sociale zekerheid en met betrekking tot de zgn. algemene bepalingen. Zoals hieronder nader wordt uiteengezet kan daarmede, in overeenstemming met het gevoelen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de aan prof. dr. G.M.J. Veldkamp verleende opdracht tot het ontwikkelen van voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, als voltooid beschouwd worden. Op zijn verzoek is prof. Veldkamp bij KB van 30 juli 1982 nr. 21 onder dankzegging voor de door hem bij de uitvoering van zijn opdracht in het belang van de sociale zekerheidswetgeving langdurig bewezen diensten per 1 juli 1982 op de meest eervolle wijze van deze opdracht ontheven. Voor de duur van de nog resterende werkzaamheden van de staatscommissie blijft prof. Veldkamp uiteraard als lid en voorzitter daaraan verbonden.

Gelet op het feit, dat met de voorstellen ter zake van het voorontwerp Prestatiewet sociale zekerheid en ter zake van de algemene bepalingen de werkzaamheden met betrekking tot de vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving tot afronding zijn gekomen heeft dit tweede rapport tevens het karakter van eindrapport. Omdat evenwel de verschillende deelvoorontwerpen nog technisch samengevoegd moeten worden in een voorontwerp Algemene wet sociale zekerheid, zal dit Tweede Rapport over enige tijd nog gevolgd worden door een beknopt Derde Rapport waarbij de tekst van de Algemene wet sociale zekerheid zal worden opgenomen. Daarom kan het Tweede Rapport beschouwd worden als Deel I van het eindrapport en het beknopte Derde Rapport als Deel II van het eindrapport.

1.2 Het eerste rapport (d.d. 28 januari 1980)

Het rapport betreft in hoofdzaak voorstellen met betrekking tot de wetgeving betreffende financiering van de sociale zekerheid. Deze voorstellen zijn verwerkt in een voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid met memorie van toelichting (zie onderdeel 2 (blz. 21-61) en onderdeel 3 (blz. 63-175) van het rapport).
Aan het voorontwerp-Financieringswet is toegevoegd een voorontwerp-Aanpassingswet.
Mede daardoor is de verwerking van de voorstellen over de financiering van de sociale zekerheid op zodanige wijze geschied, dat afzonderlijke invoering van de Financieringswet zou kunnen plaatsvinden (zie paragraaf 3). Opgemerkt zij, dat sedert het tot stand komen van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid een aantal wijzigingen aangebracht is in de voor dat voorontwerp relevante bepalingen. De belangrijkste wijzigingen zijn die welke zijn aangebracht in het Voorontwerp van de wet met betrekking tot de zgn. "ketenaansprakelijkheid" inmiddels wet geworden op 4 juni 1980 Stb. 370 en het besluit van 23 juni 1981 Stb. 369 met betrekking tot een gewijzigde vaststelling van de premie ingevolge de W.W.

Bij de toekomstige samenvoeging van de teksten tot een voorontwerp-Algemene wet sociale zekerheid, zal met die wijzigingen rekeningen worden gehouden.

1.3 Ontwikkelingen na het uitbrengen van het eerste rapport tot heden

Bij brief van 30 mei 1980 van de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken (Tweede Kamer, Zitting 1979/1980, 16 227 nr. 1) is het eerste rapport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (zie bijlage IV). De staatssecretaris onderschreef op zich zelf het oordeel van de staatscommissie, dat het voorontwerp-Financieringswet een belangrijke stap betekent in de richting van een ook door het kabinet wenselijk geachte vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. Hij wees erop, dat de publikatie van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid ongetwijfeld zou leiden tot reacties van deskundigen uit kringen van wetenschap en van instellingen op het terrein van de sociale zekerheid. Hij kondigde aan, mede rekening houdend met deze reacties, op zo kort mogelijke termijn een standpunt te zullen bepalen over de gedane voorstellen en de wijze van realisering daarvan. Daarbij zou ook de vraag betrokken worden binnen welke termijn het werk van de staatscommissie zou kunnen worden afgerond.

Bij brief van 19 december 1980 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken heeft de Federatie van Bedrijfsverenigingen commentaar geleverd op het rapport, welk commentaar inhoudelijk overeenstemt met de opmerkingen die in de Werkgroep Financieringswet van de zijde van de federatie zijn gemaakt.

Bij brief van 26 juni 1981 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, zitting 1981, 16 227 nr. 2) (zie bijlage V) informeerde de toenmalige staatssecretaris de Tweede Kamer over de termijn, waarbinnen het werk van de staatscommissie zou worden afgerond, alsmede over zijn standpunt inzake de voorstellen, die in het eerste rapport werden gedaan.

In deze brief maakte de staatssecretaris melding van een overleg met prof. Veldkamp over de verdere behandeling van de organisatiewetgeving: "Wij waren beiden van oordeel, dat het gezien de omstandigheid, dat aan de SER op 11 juli 1980 twee adviesaanvragen betreffende de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid met een Proeve van een voorontwerp-Organisatiewet sociale zekerheid zijn gezonden, weinig zinvol is in het kader van de vereenvoudigings- en codificatie-opdracht, een op de bestaande wetgeving gebaseerd voorontwerp-Organisatiewet sociale zekerheid te ontwerpen".

Hij herinnerde eraan, dat de staatscommissie reeds eerder besloot bij de voorbereiding van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid op soorgelijke overwegingen de Pensioen- en spaarfondsenwet, de Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds en de Wet betreffende de verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling niet in de voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie op te nemen. "Het vorenstaande betekent" - aldus de staatssecretaris - "dat van de serie voorontwerpen die geprogrammeerd waren, resteren: die met betrekking tot de prestaties, de handhaving en de algemene bepalingen. Intussen zijn bij het ontwerpen van het voorontwerp-Financieringswet de daarop betrekking hebbende handhavingsbepalingen (rechtsbescherming, strafbepalingen) in het voorontwerp verwerkt. Hetzelfde zal geschieden bij het voorontwerp-Prestatiewet, zodat geen afzonderlijk voorontwerp-Handhavingswet behoeft te worden opgesteld."

Prof. Veldkamp deelde in het genoemde overleg aan de toenmalige staatssecretaris mede, dat - voor zover het van hem afhing - de voorbereiding van de voorontwerpen met betrekking tot de prestaties en de algemene bepalingen zou zijn afgesloten per 1 juli 1982, alsmede de voorbereiding van een voorstel omtrent de technische samenvoeging van de gereedgekomen voorontwerpen in een Algemene wet sociale zekerheid, waarmede zijn vereenvoudigings- en codificatie-arbeid zou zijn afgerond. De staatssecretaris constateerde, dat op die datum de opdracht van prof. Veldkamp derhalve voltooid zou zijn. Hij deelde mede, dat naar het zich liet aanzien de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving daarna nog enkele malen voor het uitbrengen van haar eindadvies bijeen zou moeten komen en dat ambtelijk de publikatie van het eindrapport zou kunnen worden voorbereid.

De staatssecretaris deelde voorts mede, dat overigens de werkzaamheden tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving na de opheffing van de staatscommissie uiteraard op de daartoe geëigende plaats binnen de departementale organisatie zouden worden voortgezet. Vanwege de onderlinge verwevenheid van het voorontwerp-Financieringswet met de komende voorstellen over met name een voorontwerp-Prestatiewet achtte de staatssecretaris het niet juist, reeds een definitief standpunt over de realisering van het voorontwerp-Financieringswet te geven. Hij had dan ook besloten een definitieve standpuntbepaling daarover aan te houden, totdat het eindrapport van de staatscommissie zou zijn uitgebracht.

Na uitbrenging van het eerste rapport is de codificatie-arbeid in een stroomversnelling geraakt. Dit is vooral geschied als gevolg van het feit, dat het tijdrovende voorbereidende werk, bestaande uit een omvangrijke analyse van de bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot de prestatiekant van de sociale zekerheid, dat reeds was aangevangen ten tijde van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid niet alleen goeddeels kon worden afgesloten, maar nu ook zijn vruchten ging afwerpen. De gemaakte analyses verschaften namelijk een duidelijk stramien voor de oplossing van zowel terminologische als van systematische problemen bij de opzet en uitwerking van een voorontwerp-Prestatiewet sociale zekerheid. Tevens kon natuurlijk ook gebruik worden gemaakt van de bevindingen bij de totstandbrenging van het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid. In dat opzicht was in het eerste rapport d.d. 28 januari 1980 ook reeds aangekondigd, dat de bij dat voorontwerp gevolgde opzet en werkmethode ook, voor zoveel de onderwerpen prestaties, organisatie, handhaving en algemene bepalingen zulks zouden toelaten, gevolgd zouden worden. Uiteraard is daarbij ook de recente sociaal-politieke en sociaal-economische heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid een factor van betekenis.

1.4 De Staatscommissie

Sedert het uitbrengen van het eerste rapport is enkele malen wijziging gekomen in de samenstelling van de staatscommissie.
Prof.dr. J.F. Rang heeft gedurende korte tijd als lid van de staatscommissie deelgenomen aan de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid. Zijn benoeming tot Nationale Ombudsman leidde ertoe dat hij zeer spoedig zijn werkzaamheden als lid van de staatscommissie moest beëindigen.
Ondertussen was prof.mr. F.H. van der Burg bereid gevonden om als lid van de staatscommissie te gaan fungeren en werd tot adviserend lid benoemd mr. J.M. de Roy van Zuydewijn, oud-directeur van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid. Tenslotte zij vermeld dat mr. L. de Vries, die namens het Ministerie van Justitie als adviserend lid deelnam aan de besprekingen in de staatscommissie vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd is opgevolgd door mr. J.A.M. van Angeren.

Voor de samenstelling van de staatscommissie en een overzicht van de wijzigingen daarin moge worden verwezen naar bijlage I.
De staatscommissie is ten behoeve van de bespreking van de voorstellen betreffende de prestaties, de algemene bepalingen en het voorstel tot samenvoeging van de voorstellen betreffende financiering, prestaties en algemene bepalingen het laatste anderhalf jaar negenmaal bijeengekomen. Tevens werd een tweetal bijeenkomsten belegd, waarin in kleiner verband een voorstel met betrekking tot algemene bepalingen werd voorbesproken.

1.5 Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving

In 1976 is een Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving (BBW) in het leven geroepen. Deze werkgroep is voor wat betreft de prestaties éénentwintig maal bijeengekomen (vanaf 1976).
Hoewel nog tal van onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het arbeidsongeschiktheidscriterium, in aanmerking kwamen voor beschrijving en voor bespreking in deze werkgroep werd het onder invloed van de stroomversnelling, waarin de codificatie sedert het najaar van 1980 was gekomen, opportuun geacht daartoe eerst te gelegener tijd en niet meer binnen het kader van de codificatie-opdracht over te gaan. De werkzaamheden van de Werkgroep BBW werden met het oog daarop dan ook vooralsnog afgesloten.
Voor de samenstelling van de werkgroep wordt verwezen naar bijlage II.

1.6 Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid

Op overeenkomstige wijze als bij het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid is het wenselijk gebleken ook de voorstellen over de bepalingen van de Prestatiewet sociale zekerheid te bespreken in een Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid. In deze werkgroep zijn dezelfde instellingen vertegenwoordigd als in de Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving.
Deze werkgroep is gedurende het laatste anderhalf jaar in totaal dertien maal bijeengekomen.
Bij de verwerking van het commentaar dat door de staatscommissie en de Werkgroep Prestatiewet op de eerste lezing van de Prestatiewet sociale zekerheid is geleverd, zal met de instanties die in deze werkgroep waren

vertegenwoordigd bilateraal overleg plaatsvinden. Die instanties zijn: verschillende afdelingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, het Ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad, de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Raden van Arbeid en de Sociale Verzekeringsbank.
Zie voor de samensteling van de werkgroep bijlage III.

1.7 De betekenis van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid

In paragraaf 2 van de memorie van toelichting op het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid is, zoals gezegd, uitvoerig ingegaan op de betekenis van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid (zie blz. 67-74).
Hier wordt derhalve volstaan met een beknopte samenvatting. Eenduidigheid van terminologie, functionele opbouw, verstaanbaarheid en consistente systematiek zijn kenmerken van vereenvoudiging en codificatie van wetgeving. In overeenstemming daarmee is de bestaande sociale zekerheidswetgeving ondergebracht in een kader, dat door een functionele opbouw en systematiek, door het gebruik van eenduidige begrippen en door een zo groot mogelijke verstaanbaarheid gemaakt tot een goed hanteerbaar instrument voor alle personen en instanties die bij de sociale zekerheid zijn betrokken. In de eerste plaats biedt het aan de burger een beter inzicht in zijn wettelijke status van premieplichtige of rechthebbende op prestatie dan thans, door de onoverzichtelijkheid en inconsistentie van de bestaande wetgeving, mogelijk is. Daarnaast biedt het aan degenen, die beleid voeren, de mogelijkheid dat beleid op de meest doelmatige wijze te vertalen in wetgeving, nu de wetgeving qua juridische constructie en qua terminologie helder en logisch is. Dat de vereenvoudiging en codificatie zijn geschied op basis van de bestaande wetgeving vormt geen belemmering voor in de nabije toekomst te verwachten stelselwijzigingen. Integendeel, een logische en goed hanteerbare wetgeving schept juist ruimte voor beleidsontwikkelingen en biedt een kader waarin nieuwe wetgeving op eenvoudige wijze kan worden ingepast. Er kan zelfs worden getwijfeld of - indien de opdracht zich zou hebben uitgestrekt tot het doen van materiële wijzigingsvoorstellen - er wel een ontwerp zou zijn ontstaan dat qua opbouw en systematiek functioneel is.
In elk geval leveren de vereenvoudiging en codificatie een nieuw instrumentarium van wetgeving op, dat een steeds belangrijker rol kan gaan

vervullen nu de belangstelling voor wetgevingsproblematiek de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen.
In dit verband verdient vermelding dat bij brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, d.d. 26 juni 1980 inzake harmonisatie en coördinatie van wetgeving (Tweede Kamer, Zitting 1979/1980 15 454 nr. 2) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer werd overgelegd:

- de beschikking tot instelling van de Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving, vergezeld van een toelichting d.d. 27 mei 1980;
- de beschikking tot instelling van een externe commissie voor wetgevingsvraagstukken, vergezeld van een concept-toelichting. (De beschikking werd vastgesteld op 5 februari 1981. Zie de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 9 februari 1981, Tweede Kamer, zitting 1980/1981 15 454 nr. 3 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer);
- een door de Ministerraad aanvaard procedurevoorstel tot verdere studie van praktische problemen rond de behandeling van de wetsontwerpen en nota's.

Vastgesteld kan worden dat de taak van de bij besluit van de Minister van Justitie als coördinerend bewindsman voor de harmonisatie van wetgeving d.d. 27 mei 1980 ingestelde Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving, belangrijke overeenkomsten vertoont met de taak die aan prof. Veldkamp en de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving voor die sector van de wetgeving is opgedragen. In dit verband vraagt een passage uit het algemene gedeelte van de toelichting op het besluit de aandacht, waarin het volgende wordt opgemerkt: "Het kabinet heeft geconstateerd, dat de wettelijke regelingen vaak grote verscheidenheid vertonen in opbouw, systematiek, begrippenapparaat, rechtsbescherming, mate van decentralisatie e.d., welke verschillen nadelig inwerken op de toegankelijkheid van deze regelingen voor de burger en op de bestuurspraktijk en de rechtspraak". Het kabinet erkende de noodzaak dat op dat terrein maatregelen moeten worden getroffen. Deze motivering tot harmonisatie en coördinatie van wetgeving loopt niet alleen parallel met, maar is bijna identiek met de motivering die de regering in 1967 deed besluiten tot een vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving.

Geldt dit voor de motivering, hetzelfde geldt voor de wijze waarop de Interdepartementale Commissie haar werkzaamheden moet uitoefenen. In de

toelichting op artikel 2 wordt namelijk nadrukkelijk vermeld, dat de taak van de commissie geen betrekking heeft op harmonisatie van beleidsdoeleinden, die aan wetgeving ten grondslag liggen. De harmonisatie - zo heet het - hoort primair thuis bij die interdepartementale commissies, die zich op verschillende terreinen bezighouden met de totstandkoming van een gecoördineerd regeringsbeleid. Hier past de vergelijking met de opdracht aan prof. Veldkamp en de staatscommissie, dat de voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving gebaseerd moeten zijn op de bestaande wetgeving. Structurele wijziging van de sociale zekerheidswetgeving wordt niet beoogd, waarmee de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid zich bijvoorbeeld onderscheidt van die van de Projectgroep Lamers. Niettemin is de staatscommissie ook geconfronteerd met vragen, liggend op het bredere terrein van de gehele sociale zekerheid (bijvoorbeeld: de vraag of de reïntegratie van de arbeidsongeschikte werknemer in een sociale verzekeringswet of in een afzonderlijke wet - de Wet arbeid gehandicapte werknemers - moet worden opgenomen). Gelet op haar opdracht heeft de staatscommissie echter gemeend dat beantwoording van dergelijke vragen niet tot haar taak behoort. Bij de samenvoeging van de verschillende voorontwerpen in een voorontwerp-Algemene wet sociale zekerheid zal met de richtlijnen, welke door eerder genoemde (inter-)departementale commissies zijn en nog zullen worden ontwikkeld, rekening worden gehouden.
Tenslotte is het - mede in verband met kritiek die wel eens is geuit op de tijdsduur, die gemoeid is met de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid - nuttig de aandacht te vestigen op een andere passage uit de toelichting op artikel 2, namelijk die waarin gezegd wordt, dat het tot stand brengen van een geharmoniseerde wetgeving, niet een zaak van korte termijn kan zijn.

1.8 Ontwikkelingen in het buitenland

Evenals in het tweede interimrapport werd in het eerste rapport aandacht geschonken aan de ontwikkeling in West-Duitsland en België. Sedert het uitbrengen van het eerste rapport zijn in Duitsland geen nieuwe voorstellen van wet gereedgekomen. Wel verschenen enige deelrapporten, waarvan de Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbleibene de belangrijkste zijn. Deze voorstellen gaan overigens duidelijk uit boven de beperking van de Duitse codificatie, die er een is "ohne Sachreform".

In België zijn belangrijke nieuwe ontwikkelingen te signaleren. Nadat gedurende vele jaren in België aan de Katholieke Universiteit te Leuven in het kader van een soort ZWO opdracht aan de samenstelling van een Wetboek voor Sociale Zekerheid is gewerkt op basis van academische vrijheid, hetgeen in 1978 leidde tot een publikatie (zie Financieringswet sociale zekerheid, Deel II), is de codificatie-arbeid nu in een officieel stadium gekomen.

Bij de wet van 23 juli 1980 werd een Koninklijke Commissie ingesteld ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid, in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving (bijlage VI), De commissie bestaat uit een voorzitter, een ondervoorzitter van een ander taalstelsel, vier deskundigen uit academische en wetenschappelijke kringen, twaalf leden van de Wetgevende Kamers en evenveel plaatsvervangende leden en tien vertegenwoordigers, die op paritaire wijze gekozen moeten worden uit enerzijds de representatieve organisaties van werkgevers en anderzijds de representatieve organisaties van werknemers en van zelfstandigen, alsmede evenveel plaatsvervangende leden (artikel 3).

De voorzitter ontwerpt de teksten, die ter bespreking voorgelegd worden aan de commissie. Hij stelt een verslag op houdende een voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid met een memorie van toelichting en een verslag over de werkzaamheden van de commissie. Hij heeft de leiding van het secretariaat van de commissie.

Tot voorzitter van de commissie is benoemd de Leuvense hoogleraar prof.dr. R. Dillemans, die ook de leiding had van de hierboven genoemde Leuvense studie. De opdracht is verleend tot 31 december 1982 maar kan daarna voor een nader te bepalen termijn verlengd worden.

Het valt op, dat de opdracht - in tegenstelling tot de Duitse en Nederlandse - niet beperkt is tot de zogenaamde bestaande wetgeving. Eveneens valt het op dat de commissie geen adviserende leden kent uit de sfeer van de meest betrokken departementen en instellingen op het terrein van de sociale zekerheid.

In februari 1982 werd een rapport vastgesteld, dat een overzicht geeft "van de opvattingen die in plenaire zitting van de commissie werden naar voren gebracht met betrekking tot de fundamentele keuzen inzake sociale zekerheid". Dit basisdocument, dat op zichzelf beperkt van omvang is, wordt vergezeld door een groot aantal bijlagen bestaande uit een vragenlijst "betreffende de fundamentele opties inzake de sociale zekerheid" en de antwoorden daarop van organisaties van werknemers en werkgevers en van politieke partijen.

2. Het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid (FWSZ)

2.1 Indeling en opbouw

Het voorontwerp, dat de financiering van de sociale zekerheid regelt kent een indeling per financieringsvorm. Afzonderlijk worden behandeld de financiering met premie, de financiering met bijdragen van het Rijk en het declaratiesysteem in het kader van de sociale voorzieningen. Een verdere onderverdeling is aangebracht door een rangschikking naar groepen verzekeringen en prestaties, b.v. verplichte sociale verzekeringen en vrijwillige sociale verzekeringen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.
In afzonderlijke hoofdstukken worden inkomsten en uitgaven van de fondsen behandeld en wordt de financiering van de sociale voorzieningen geregeld. Tenslotte bevat het ontwerp een hoofdstuk betreffende procedures, rechtsmiddelen en strafsancties, hetwelk uiteindelijk in de AWSZ een plaats zal krijgen.

Tot bundeling van de bestaande financieringsregels is overgegaan teneinde in belangrijke mate de toegankelijkheid tot dit deel van het sociale zekerheidsrecht te vergroten.
Volstaan wordt met hierna in te gaan op het belangrijkste voorstel met betrekking tot de systematiek. Voor het overige wordt verwezen naar het eerste rapport van de staatscommissie d.d. 28 januari 1980.

2.2 Systematiek

Het uit een oogpunt van vereenvoudiging en codificatie belangrijkste voorstel is gelegen in de aansluiting bij het fiscale recht.

Voorgesteld wordt de regelen over de financiering met premie van de werknemersverzekeringen, evenals thans reeds het geval is bij de regelen over de financiering met premie van de volksverzekeringen, op de fiscale regelen betreffende de heffing van de loonbelasting af te stemmen. Dit is in de eerste plaats met het oog op de belangen van de werkgever, die immers met alle bedoelde heffingen te maken heeft. Ook het belang van de wetgever zelf wordt echter door deze grotere onderlinge afstemming gediend. Het voeren van een samenhangend beleid wordt erdoor vergemakkelijkt, zodat het niet goed mogelijk is dat in beide gebieden materieel

verschillende wijzigingen worden aangebracht. De aanknoping bij de distribuerende kant van de sociale zekerheid is derhalve losgelaten.
De verdere afstemming op de fiscale regelen is onder meer gerealiseerd door het loonbegrip voor de premieheffing voor de werknemersverzekeringen zodanig te omschrijven, dat in eerste instantie wordt verwezen naar het fiscale loonbegrip, waarna terwille van de handhaving van de thans bestaande verschillen op dat fiscale loonbegrip enige correcties worden aangebracht.
Bij de regeling van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen is voorts, zoals nu het geval is bij de premieheffing voor de volksverzekeringen, consequent het fiscale begrippenarsenaal aangewend (bijvoorbeeld het gebruik van de termen aangifte, aanslag, voorlopige aanslag, navorderingsaanslag).
Ook inhoudelijk wordt, waar mogelijk en wenselijk, aansluiting gezocht bij verwante fiscale regelingen (bijvoorbeeld wat betreft termijnen en rechtsmiddelen en de beperking van de navorderingsmogelijkheden).

3. HET VOORONTWERP PRESTATIEWET SOCIALE ZEKERHEID (PWSZ)

3.1 Inleiding

Na het uitbrengen van het eerste rapport in 1980, hebben de codificatie en vereenvoudigingswerkzaamheden voornamelijk betrekking gehad op het ontwerpen van een voorontwerp PWSZ met memorie van toelichting alsmede het bespreken van die teksten en toelichting in de Staatscommissie en in de Werkgroep Prestatiewet.
De belangrijkste punten van kritiek welke in die besprekingen naar voren zijn gebracht zullen in het hierna volgende aan de orde komen, na het onderdeel waarop de kritiek betrekking heeft. Vanzelfsprekend zullen de opmerkingen, die van diverse zijden zijn gemaakt bij het concipiëren van de tweede lezing van het voorontwerp PWSZ ter harte worden genomen. Waar dat in dit stadium van de werkzaamheden reeds mogelijk is - op een aantal onderdelen van kritiek zal nog nader onderzoek volgen - zal in dit rapport beknopt commentaar worden gegeven op de geuite kritiek.

3.2 Algemeen

3.2.1 Indeling en opbouw

In de PWSZ worden de uitkeringen en de verstrekkingen geregeld, te weten 18 soorten uitkeringen en 3 soorten verstrekkingen.
Verstrekkingen onderscheiden zich van uitkeringen doordat zij in het algemeen worden verleend in natura en slechts bij uitzondering in geld. Als een verstrekking in geld wordt verleend, dan heeft dat geld een duidelijk omschreven bestemming.
Uitkeringen daarentegen bestaan altijd uit geld en hebben nooit een tevoren bepaalde stemming.

De PWSZ heeft 7 hoofdstukken:
Hoofdstuk I : definities en algemene bepalingen
Hoofdstuk II : de kring van personen (ingezetene, werknemer enwerkgever).
Hoofdstuk III: uitkeringen, onderverdeeld in titels betreffende het recht op uitkering, de hoogte van de uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering en de uitbetaling van de uitkering.

Hoofdstuk IV : verstrekkingen.
Hoofdstuk V : vrijwillige sociale verzekeringen.
Hoofdstuk VI : invloed burgerlijk recht, voorschriften van procedurele aard, bezwaar en beroep en strafbepalingen.
In bijlage VII is een volledige inhoudsopgave opgenomen van de PWSZ en van de bijbehorende Memorie van Toelichting.

3.2.2 Naamgeving

De prestaties zijn afkomstig uit AOW, AWW, AKW, AAW, ZW, WAO, WW, WWV, AWBZ en ZFW.
Om de herkenbaarheid van de in de PWSZ geregelde materie niet te veel geweld aan te doen, is ernaar gestreefd de prestaties zoveel mogelijk aan te duiden met de naam, waaronder zij nu bekend staan. Dat is niet steeds mogelijk gebleken, o.a. omdat sommige gelijksoortige prestaties in de huidige wetgeving worden aangeduid met dezelfde naam, gevolgd door een verwijzing naar de wet waarin ze worden geregeld (b.v. arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge zowel de AAW als de WAO).
Getracht is om in de namen van prestaties de onderlinge verhouding zo goed mogelijk weer te geven. Daarom heet bijvoorbeeld de AAW-uitkering om haar te onderscheiden van de WAO-uitkering: basisuitkering bij arbeidsongeschiktheid en wordt de WAO-uitkering aangeduid met: aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Het voorontwerp regelt 18 soort uitkeringen in drie soorten verstrekkingen (tussen haakjes de wet ingevolge welke die prestatie thans wordt verleend):

Uitkeringen:
- ouderdompspensioen (AOW);
- weduwenpensioen (AWW);
- tijdelijke weduwenuitkering (AWW);
- uitkering bij hertrouwen (AWW);
- wezenpensioen (AWW);
- bijzondere overlijdensuitkering (thans doorbetaling na overlijden van de rechthebbende ingevolge de AOW, de ZW, de AAW, de WAO en de WWV);
- ziekengeld (ZW);
- basisuitkering bij arbeidsongeschiktheid (AAW);

- aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO);
- bijzondere arbeidsongeschiktheidsuitkering (toelage van artikel 58, AAW);
- kortlopende werkloosheidsuitkering (WW);
- langlopende werkloosheidsuitkering (WWV);
- bijzondere werkloosheidsuitkering (uitkering bij werkloosheid als gevolg van weeromstandigheden ingevolge artikel 10, WWV);
- kortlopende loonsuppletie (hoofdstuk IIIb, WW);
- langlopende loonsuppletie (hoofdstuk IIIa, WWV);
- bijzondere loonsuppletie (thans loonaanvullende uitkering aan WSW-werknemers ingevolge artikel 9, derde lid, WWV);
- garantie-uitkering (thans betalingen in verband met overname door het uitvoeringsorgaan van door de werkgever niet nagekomen verplichtingen ingevolge hoofdstuk IIIa, WW);
- kinderbijslag (AKW).

Verstrekkingen:

- verstrekkingen ingevolge de algemene verzekering bijzondere ziektekosten (AWBZ);
- verstrekkingen ingevolge de ziekenfondsverzekering (ZFW);
- verstrekkingen ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (artikel 57, AAW).

3.2.3 Eenduidigheid van begrippen

In de PWSZ is een qua terminologie eenduidige en qua systematiek consistente en logische opbouw nagestreefd. Voor de terminologie betekent dit dat één begrip met niet meer dan één term wordt aangeduid en dat één term niet meer dan één begrip dekt.

Voorts wordt in de PWSZ voor alle prestaties in beginsel eenzelfde systematiek voorgesteld. Voor zover daarvan ten aanzien van een bepaalde prestatie wordt afgeweken, is zo'n afwijking onontkoombaar in verband met de eigen aard van die prestatie. Kenmerkend voor de voorgestelde uniforme systematiek is, dat het proces, dat uiteindelijk kan leiden tot

het ontvangen van een sociale zekerheidsprestatie drie hoofdmomenten worden onderscheiden, n.l.:
- het recht op prestatie
- het geldend maken van het recht op prestatie en
- het uitbetalen van een prestatie.

Deze drie hoofdmomenten komen achtereenvolgens aan de orde in de paragrafen 3.4/3.5, 3.6 en 3.7.

3.2.4 Rechtsbescherming

Evenals van de financieringskant (zie de memorie van toelichting bij het voorontwerp PWSZ pag. 89) is ook aan de prestatiekant een aantal lacunes in de rechtsbescherming opgevuld. Als belangrijkste kunnen worden genoemd het openstellen van beroep tegen beslissingen over het al dan niet "verzekerd" zijn (werknemer of ingezetene) en tegen beslissingen met betrekking tot de uitbetaling van de uitkering, die thans ingevolge de WWV wordt verleend.
Voor het overige zal bij de samenvoeging nauw worden aangesloten bij het ontwerp-Leemtewet, welk project door het departementale bureau ten behoeve van het Directoraat-Generaal voor Sociale Voorzieningen is geïnitieerd en wordt begeleid.
Een dergelijke wet is nodig wegens het vervallen (per 1 juli 1981) van de zogenaamde "negatieve lijst" bij de Wet AROB.
In het ontwerp wordt voorts redelijkheidstoetsing door de rechter mogelijk gemaakt in alle gevallen waarin het uitvoeringsorgaan van een bevoegdheid (tot het toekennen van een recht op prestatie of tot het weigeren van uitbetaling van prestatie) gebruik heeft gemaakt. (In de werkgroep PWSZ was er tegen het loslaten van de marginale toetsing bezwaar: zie par. 3.2.6).

3.2.5 Delegatie

Evenals in de FWSZ is in de PWSZ gestreefd naar beperking van het aantal delegatiebepalingen en van de krachtens delegatie te regelen materie. Voorgesteld wordt een aantal delegatiebepalingen, waarvan gedurende geruime tijd geen gebruik is gemaakt, het aantal te laten vervallen. Belangrijke bepalingen uit lagere regelingen worden overgebracht naar de wet zelf, althans voor zover geen veelvuldige (periodieke) wijziging van die bepalingen behoeft te worden verwacht. Voorgesteld wordt voorts de

invloed van het parlement op de krachtens delegatie te stellen regelen te vergroten. Ontwerpen van dergelijke regelen moeten, voor zover zij afwijken van het bepaalde in de wet, eerst in de Nederlandse Staatscourant worden geplaatst. Pas twee maanden daarna kunnen die regelen worden vastgesteld.
Ook wordt voorgesteld om (vrijwel) alle op het terrein van de financiering en de prestaties te stellen regelen samen te brengen in één algemene maatregel van bestuur, één ministeriële verordening en één besluit van de Sociale Verzekeringsraad.

3.2.6 Kritiek

In het algemeen en met betrekking tot de doelstelling van de vereenvoudiging en codificatie-opdracht is vanuit de Werkgroep PWSZ met name van de zijde van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (verder: Fed. BV'en) kritiek geuit, dat vooral technische vereenvoudiging is nagestreefd en in veel mindere mate een cliënt-gerichte benadering heeft plaatsgevonden. Het blijft voor de cliënt moeilijk om zijn recht en de omvang ervan te beoordelen, onder meer omdat hij als gevolg van de gekozen systematiek de wet op te veel verschillende plaatsen moet raadplegen.

Voorts worden in de ontwerpen teveel materiële wijzigingen voorgesteld, hetgeen het kader van de opdracht te buiten gaat.

Ook bracht de Fed. BV'en nog het bezwaar naar voren dat bepaalde voorstellen welke in het voorontwerp zijn uitgewerkt tot een extra belasting leiden van de uitvoeringsorganen en van de rechterlijke instanties. Als voorbeeld is genoemd de verplichting om ten aanzien van alle uitkeringen schorsings- of opschortingsbeslissingen af te geven indien het uitvoeringsorgaan van oordeel is of vermoedt dat ten onrechte wordt of zal worden uitgekeerd en een definitieve beslissing nog niet kan worden afgegeven.

Naar aanleiding van deze kritiek wordt opgemerkt dat het ondoenlijk is een ontwerp te produceren dat voor elke cliënt zonder meer duidelijk is. Daarvoor is de bestaande wetgeving, op basis waarvan is gecodificeerd, te omvangrijk en te ingewikkeld. Gestreefd is naar een juridisch-

systematisch helder en consistent ontwerp, waarin de deskundige gebruiker snel zijn weg kan vinden. Bezien zal worden of de compositie van met name het ontwerp PWSZ zo kan worden gewijzigd dat bepalingen met betrekking tot één prestatie, die thans over diverse titels zijn verspreid, bij elkaar kunnen worden geplaatst.

Materiële wijzigingen vallen naar het oordeel van de Staascommissie niet buiten de opdracht, indien zij van geringe omvang zijn of indien zij aansluiten bij bestaande beleidsvoornemens. Zo heeft bij de installatie van de Staatscommissie de toenmalige Minister van Sociale Zaken er al op gewezen dat met beleidswijzigingen op zijn verzoek rekening moest worden gehouden. Na gewezen te hebben op het feit, dat aan de opdracht de bestaande wetgeving ten grondslag ligt, merkte de minister op: "Dit sluit natuurlijk niet uit, dat ik uw commissie in enig stadium in kennis stel van beleidswijzigingen met het verzoek daarmede bij uw werkzaamheden rekening te houden".

De mogelijke extra belasting voor de uitvoeringsorganen en de rechterlijke instanties wordt beperkt geacht. Mocht echter, na inventarisatie, de extra belasting omvangrijk blijken dan zal nagegaan worden of die tot redelijke proporties kan worden teruggebracht.

Met betrekking tot de indeling hebben de Staatscommissie en werkgroep voorgesteld de hoofdstukken I (definities en begripsbepalingen) en II (kringen van personen) samen te voegen omdat beide hoofdstukken definities en begripsbepalingen omvatten. Tevens was men van oordeel dat de vrijwillige verzekeringen een integrerend onderdeel vormen van de prestaties en derhalve geen aparte plaats behoeven.
Beide suggesties zullen worden overgenomen.

De Fed. BV'en heeft er op gewezen dat de onderverdeling binnen de hoofdstukken niet steeds logisch is. Zo zijn er algemene bepalingen die gelden voor een gehele afdeling en algemene bepalingen die gelden voor enkele uitkeringssoorten.
Deze kritiek zal bij het opstellen van de eindlezing ter harte worden genomen.

Op enkele onderdelen is kritiek geleverd op de naamgeving van de prestaties. Zo maakten de Staatscommissie en werkgroep bezwaar tegen de verwarring wekkende naam garantie-uitkering die in het voorontwerp wordt gebruikt voor de thans in artikel 42a e.v., WW geregelde overname van verplichtingen van de werkgever en tegen de naam aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering (thans WAO-uitkering), die in een overigens beperkt aantal gevallen geen aanvulling op een basisuitkering, maar een zelfstandige uitkering is.
Desalniettemin zal de aanduiding "aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering" worden gehandhaafd omdat de uitkering ingevolge de WAO bijna altijd (en steeds meer) een aanvullend karakter heeft. Gezocht zal worden naar een betere aanduiding van hetgeen thans in het voorontwerp "garantie-uitkering" heet.

Werkgroep en Staatscommissie waren tevens van oordeel dat de gebruikte terminologie niet steeds consequent en eenduidig is.
Zo omvatten de uitkeringen in verband met arbeidsongeschiktheid naast de basisuitkering bij arbeidsongeschiktheid (AAW) en de aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO) ook het ziekengeld, terwijl het begrip "arbeidsongeschiktheid" ten aanzien van het ziekengeld een geheel ander begrip aanduidt dan ten aanzien van beide andere uitkeringen.
Zoals in paragraaf 1.5 al is vermeld is er nog geen gelegenheid geweest enkele belangrijke begrippen zoals het begrip "arbeidsongeschiktheid" uitvoerig te analyseren.
Nagegaan zal worden op welke wijze aan deze kritiek tegemoet kan worden gekomen.

Van de zijde van de werkgroep PWSZ was er kritiek op het introduceren van redelijkheidstoetsing, ook waar nu marginaal getoetst wordt. Naar het oordeel van de Fed. BV'en houdt het vervallen van de marginale toetsing een beperking in van de discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan. Bij marginale toetsing vernietigt de rechter de beslissing slechts in die gevallen waarin elke redelijkheid zoek is, terwijl de toetsing aan de redelijkheid veel verder gaat. In de praktijk zou er naar het oordeel van de Fed. BV'en wel degelijk verschil bestaan.

Naar aanleiding van deze kritiek wordt het volgende opgemerkt.
Het begrip marginale toetsing vindt zijn oorsprong in het algemene administratieve recht. Daar is een marginale toetsing aangewezen in de gevallen waarin het overheidsorgaan een zekere beleidsvrijheid behoort te hebben.
In het sociale zekerheidsrecht wordt echter veeleer een bevoegdheid tot het toekennen van een recht op prestatie gecreëerd in gevallen waarin de voorwaarden voor dat recht moeilijk exact zijn aan te geven omdat niet steeds recht op uitkering "behoort" te bestaan maar een uitsluiting in alle gevallen "te hard" zou zijn, dan wel in gevallen waarin de inhoud van de prestatie nog onvoldoende in een wettelijke regeling is vastgelegd (AAW-voorzieningen).
In geval van weigering van uitbetaling - de 2e categorie bevoegheidsbeslissingen - bestaat er een recht op prestatie. Niet valt in te zien waarom de mate waarin - bij wijze van administratieve sanctie - desondanks niet wordt uitbetaald slechts marginaal zou mogen worden getoetst, terwijl die toetsing ten aanzien van het ontstaan van het recht zelf volledig is (behalve in de enkele gevallen waarin het recht door toekenning ontstaat). Daar komt nog bij dat de huidige wetgeving ten aanzien van volstrekt willekeurige weigeringsbepalingen redelijkheidstoetsing heeft geïntroduceerd, terwijl dit bij andere achterwege bleef.

Zowel van de zijde van de Staatscommissie als van de werkgroep is kritiek geuit op de wijze waarop de vereenvoudiging van de regels betreffende delegatie in het voorontwerp PWSZ gestalte heeft gekregen. Er was met name kritiek op het ontbreken van criteria waaraan getoetst kan worden welke delegatievorm in een bepaald geval het meest wenselijk is. Tevens werd kritiek geuit op de soms te vage en te ruime formulering van de (nadere) regels die door het lagere orgaan kunnen worden gesteld.

Bij het formuleren van de teksten van de eindversie zullen de delegatiebepalingen worden getoetst aan door de Commissie Wetgevingsvraagstukken (Commissie Polak) uitgebrachte en nog uit te brengen richtlijnen betreffende delegatie. Tevens zullen de onderwerpen die krachtens delegatie zullen worden geregeld meer concreet worden aangeduid.

3.3 Kringen van personen

3.3.1 Systematiek

In de bestaande sociale verzekeringswetten komt het begrip verzekerde veelvuldig voor, zowel aan de prestatie- als aan de financieringskant. Aan de prestatiekant wordt het begrip verzekerde vrij consequent gebruikt bij het formuleren van de voorwaarden voor het recht op uitkering. Daarnaast fungeert het ook als drager van de zogenaamde polisgedachte, de (privaatrechtelijke) verzekeringsgedachte. Behalve het begrip verzekerde vervullen de begrippen ingezetene en werknemer in de bestaande wetgeving een voorname rol. Deze begrippen vormen immers voor het stelsel van volksverzekeringen en werknemersverzekeringen het kernbegrip/het criterium op grond waarvan iemand verzekerd(e) is.
In het voorontwerp-Financieringswet is met een voorlopige oplossing volstaan. Het begrip verzekerde is gebruikt onder verwijzing naar de bestaande wetgeving (zie de toelichting op artikel 5 van het voorontwerp-Financieringswet).
In de PWSZ komt het begrip verzekerde alleen voor als aanduiding van de verzekeringsgedachte (polisbepaling). Er zijn verder immers - voor wat betreft het recht op prestatie - geen rechtsgevolgen aan het verzekerd zijn verbonden.

De begrippen ingezetene en werknemer nemen de rol van het begrip verzekerde in de bestaande wettelijke regelingen (voor het ontstaan van het recht op prestatie) over.
Een voorname reden, waarom aan deze systematiek voorkeur wordt gegeven, is te vinden in het feit, dat de betrokkene zich daarin gemakkelijker herkent. Het begrip verzekerde maakt immers niet direct duidelijk, wie daarmee wordt bedoeld. Bij de begrippen werknemer en ingezetene ligt dat anders. In het merendeel van de gevallen herkent de betrokkene zich daarin meteen. Beide laatstgenoemde begrippen maken de betrokkene, anders dan het begrip verzekerde, ook meteen duidelijk, tot welk stelsel hij in relatie staat: tot de werknemersverzekeringen, tot de volksverzekeringen of tot beide.
Een ander voordeel van die systematiek is dat het misverstand wordt voorkomen dat het verzekerd zijn ook steeds het ontstaan van een recht op prestatie met zich meebrengt (zodra het risico intreedt).

Waar aan de prestatiekant het begrip verzekerde bij het formuleren van de voorwaarden voor het intreden van rechtsgevolgen zal worden losgelaten, ligt het voor de hand dat ook te doen aan de financieringskant. In de AWSZ zal aan de financieringskant in plaats van het begrip verzekerde eveneens gekozen worden voor ingezetene en werknemer. Die begrippen kunnen alsdan in de AWSZ centraal omschreven worden.

3.3.2 Kritiek

Vanuit de werkgroep PWSZ, met name van de zijde van het Ministerie van Financiën, is kritiek geuit op het vervangen van het begrip verzekerde als voorwaarde voor het recht op prestatie door de begrippen ingezetene en werknemer. In het algemeen werd deze kritiek door de Staatscommissie niet gedeeld. De bezwaren zijn als volgt samen te vatten:

- het begrip verzekerde is te zeer ingeburgerd om het te vervangen;
- in uitvoeringsbesluiten en in door de uitvoeringsorganen te hanteren terminologie speelt het een grote rol, zoals bv. in daarvan afgeleide termen als verplichte en vrijwillige verzekering, bejaarden- en medeverzekering;
- als "verzekerde" toch vervangen zou worden dan zou daarvoor in de plaats één begrip en niet twee begrippen moeten komen. Uitgangspunt zou dan de werknemer moeten zijn, waaraan voor de volksverzekeringen de ingezetene dient te worden toegevoegd;
- ingezetene en werknemer zijn door gelijkstellingen en uitzonderingen minder onderscheidend dan wordt verondersteld;
- de term verzekerde sluit beter aan bij de internationaal gebruikelijke terminologie;
- een vergelijking tussen de verzekeringsvorm van het Wetboek van Koophandel en die van de sociale zekerheid is nodig om te kunnen beoordelen of deze mogelijk nog verdere uitholling van de privaatrechtelijke verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid verantwoord is.

Naar aanleiding van deze kritiek kan worden opgemerkt dat de hoedanigheid van verzekerde voor het recht op prestatie geen onderscheidend criterium aangeeft en evenmin op zichzelf een voorwaarde is voor het recht op prestatie (wel is dat de hoedanigheid van werknemer of ingezetene).

In dat opzicht is het onderscheidend vermogen van begrippen als werknemer en ingezetene in ieder geval groter dan dat van het begrip verzekerde. Vervanging van het begrip "verzekerde" in de in het voorontwerp gestelde zin zal enige gewenning vergen doch ook de voorgestelde begrippen zullen spoedig ingeburgerd kunnen raken zowel bij de werknemer en de ingezetene zelf als bij de uitvoeringsorganen.
Met betrekking tot de aansluiting bij de internationale terminologie en de verhouding tot de privaatrechtelijke verzekeringsvorm zal nog uitvoerige studie nodig zijn.

3.4 Het ontstaan van het recht op prestatie

3.4.1 Inleiding

Zowel naar geldend recht als volgens de PWSZ zijn er twee manieren, waarop een recht op prestatie kan ontstaan. In de meeste gevallen ontstaat een recht op prestatie van rechtswege, doordat wordt voldaan aan de voorwaarden, die voor het ontstaan van dat recht in de wet zijn gesteld. In uitzonderingsgevallen echter ontstaat dat recht op prestatie door toekenning daarvan door het uitvoeringsorgaan krachtens een daartoe in de wet verleende bevoegdheid.
Het recht op een verstrekking ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (thans AAW) ontstaat altijd door toekenning.

3.4.2 Het ontstaan van een recht van rechtswege

3.4.2.1 De rechthebbende op prestatie

Een recht op prestatie van rechtswege ontstaat, wanneer iemand in zulke omstandigheden komt te verkeren, dat hij voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor één of ander recht op prestatie. De wet zelf kwalificeert zo iemand dan tot rechthebbende op die prestatie. Deze rechthebbende kan die prestatie echter niet zonder meer opeisen. Daarvoor is nog de tussenkomst van een uitvoeringsorgaan nodig. Maar deze rechthebbende neemt wel zo'n sterke rechtspositie in, dat hij een proces in gang kan zetten, waardoor zijn recht op die prestatie wordt erkend - het geldend maken van zijn recht door middel van het vervullen van formele vereisten.

Hierop wordt onder paragraaf 3.6.2 ingegaan. Die erkenning van het recht op prestatie vindt plaats door een vaststellende beslissing van het uitvoeringsorgaan. Die vaststelling komt hierop neer, dat het uitvoeringsorgaan de bij of krachtens de wet gekwalificeerde rechthebbende ook als zodanig legitimeert. Na deze legitimatie kan de rechthebbende die prestatie ook opeisen, heeft hij een vorderingsrecht op het uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan krijgt daartegenover een betalingsverplichting.

3.4.2.2 Positief en negatief geformuleerde voorwaarden

De voorwaarden waaraan moet worden voldaan, wil er van rechtswege wel of geen recht op prestatie ontstaan, kunnen worden onderscheiden in positief geformuleerde voorwaarden (recht op prestatie heeft degene die) en negatief geformuleerde voorwaarden (geen recht op prestatie heeft degene, die ...). Dit onderscheid loopt in het algemeen parallel met het onderscheid regel/uitzondering: wie bijvoorbeeld voldoet aan de positief geformuleerde voorwaarden voor het recht op uitkering in verband met werkloosheid, heeft niettemin op zodanige uitkering geen recht, als hij recht heeft op onverminderde doorbetaling van loon. De negatief geformuleerde voorwaarden worden in het vervolg van dit rapport aangeduid als uitsluitingsgronden.

3.4.2.3 Vaststelling en toekenning

De vaststelling is een geheel gebonden rechtshandeling: er komt, anders dan bij de toekenning, formeel geen beleidsvrijheid van het uitvoeringsorgaan aan te pas, zij het, dat ten aanzien van de beantwoording van de vraag, of aan een bepaalde voorwaarde is voldaan (is betrokkene arbeidsongeschikt en zo ja, in welke mate?) een zeker eigen beleid van een uitvoeringsorgaan zich wel denken laat. De ruimte daarvoor neemt af naarmate de voorwaarde scherper is omschreven, dan wel de jurisprudentie daaraan concreter inhoud heeft gegeven.

De term toekenning wordt in de PWSZ gereserveerd voor rechtscheppende rechtshandelingen: in zo'n geval ontstaat eerst door de toekenning het recht op prestatie. Voorop staat bij de toekenning steeds, dat het uitvoeringsorgaan daartoe bevoegd, doch niet verplicht is. Als immers een uitvoeringsorgaan, als bepaalde voorwaarden zijn vervuld, verplicht zou zijn om tot toekenning over te gaan, dan zou dat materieel neerkomen op het ontstaan van een recht van rechtswege: verplicht toekennen is niets anders dan vaststellen, dat reeds een (materieel) recht is ontstaan.

De gekozen terminologie wijk belangrijk af van die van de bestaande wetgeving, waarin de term vaststelling nauwelijks wordt gebruikt en waarin de term toekenning veelvuldig gebruikt wordt voor consoliderende, dus niet zuiver rechtscheppende rechtshandelingen van het uitvoeringsorgaan. Voor deze afwijking van de bestaande terminologie is gekozen, opdat het voor uitvoeringspraktijk en rechtspraak zeker relevante onderscheid tussen beide soorten van rechtshandelingen ook in de bewoordingen van de wettelijke bepalingen steeds duidelijk tot uitdrukking komt. Door het gebruik van de term vaststelling voor de consoliderende rechtshandelingen wordt ook aangesloten bij de terminologie van de FWSZ (die op zijn beurt onder meer op dit punt aansluit bij de fiscale terminologie).

3.4.3 Het ontstaan van een recht door toekenning

3.4.3.1 Inleiding

Waar het gaat om het recht op uitkering, moeten de gevallen waarin het recht door toekenning ontstaat, worden beschouwd als uitzonderingen op de regel van het ontstaan van het recht van rechtswege. Deze stelling gaat ten aanzien van de verstrekkingen niet op.
Het recht op verstrekkingen ingevolge de algemene verzekering bijzondere ziektekosten en de ziekenfondsverzekering ontstaat van rechtswege maar het recht op verstrekkingen ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (thans artikel 57, AAW) ontstaat steeds door toekenning. In de (zeldzame) gevallen waarin een recht op uitkering door toekenning ontstaat gaat het om een toekenning met een bijzonder karakter.

3.4.3.2 Toekenning van een recht op uitkering

Voor die toekenning kan alleen in aanmerking komen iemand, die voldoet aan alle voorwaarden voor het van rechtswege ontstaan van het recht op die uitkering, op één na. Doordat aan die ene voorwaarde niet is voldaan, wordt het van rechtswege ontstaan van het recht op die uitkering geblokkeerd. In bepaalde gevallen nu wordt aan het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid gegeven om zo'n gebrek te excuseren en de blokkade op te heffen, met andere woorden om recht op de uitkering toe te kennen. Het gaat daarbij steeds om gevallen, dat zich omstandigheden kunnen voordoen, waarin het gevolg van het niet voldoen aan die bepaalde voorwaarde (geen recht op uitkering) te hard zou aankomen, terwijl die omstandigheden zich niet lenen voor een nauwkeurige omschrijving in een wettelijke regeling.

In de bestaande wetgeving kennen alleen WW en WWV enkele bepalingen, waarin onmiskenbaar sprake is van de verlening van de bevoegdheid om recht op uitkering toe te kennen. Gedoeld wordt hier op enkele bepalingen over het recht op loonsuppletie in WW en WWV, en in de WW ook nog een bepaling over de verplichting tot overname van loonbetaling (artikel 42a, WW) (in de PWSZ: garantie-uitkering).
Het uitvoeringsorgaan is ingevolge de hier bedoelde bepalingen bevoegd om een bepaald "gebrek" (de arbeid is ook met loonsuppletie niet passend of de werkgever is niet failliet verklaard en hem is geen surséance van betaling verleend) te excuseren, en desondanks recht op loonsuppletie of garantie-uitkering toe te kennen.
Voor wat betreft de loonsuppletie zijn de bestaande regelingen in de PWSZ gehandhaafd. Een bevoegdheid tot toekenning van recht op garantie-uitkering komt in dit ontwerp niet meer voor. Wel komen onder meer als gevolg van de wijze waarop in dit ontwerp het onderscheid tussen uitsluitingsgronden en weigeringsgronden is uitgewerkt, nog enkele andere bepalingen voor, die het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid geven om het feit, dat aan een van de voorwaarden voor het recht op uitkering niet is voldaan, te excuseren, en dus om uitkering toe te kennen.

Gesteld is hierboven, dat toekenning steeds geschiedt krachtens (bij de wet verleende) bevoegdheid. Die bevoegdheid is echter op allerlei manieren beperkt.
Een belangrijke beperking vloeit reeds voort uit de omstandigheid, dat de toekenningsbevoegdheid slechts wordt verleend in gevallen, waarin aan niet meer dan één van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht van rechtswege niet is voldaan. Als tevens aan één van de andere voorwaarden voor het ontstaan van het recht van rechtswege niet is voldaan, is er geen toekenningsbevoegdheid. Met de bovenbedoelde beperking van de bevoegdheid hangt samen, dat die bevoegdheid beperkt blijft tot de beantwoording van de vraag of wél of niet een recht op uitkering in het leven zal worden geroepen. De bevoegdheid strekt zich niet uit tot de vraag, met ingang van welke datum zal worden toegekend, noch tot de vraag, tot welk bedrag uitkering zal worden toegekend. Wordt besloten om recht op uitkering toe te kennen, dan gaat dat recht in op de dag, waarop de betrokkene voor het eerst voldoet aan alle "andere" voorwaarden voor het recht op uitkering, dat wil dus zeggen: op de dag, waarop de toekenningsbevoegdheid ontstaat. Het uitvoeringsorgaan heeft niet de vrijheid om voor een eerdere of latere ingangsdatum te kiezen.

Ook met betrekking tot de inhoud van het toe te kennen recht (de hoogte van de uitkering) is er voor het uitvoeringsorgaan geen beleidsvrijheid. Die hoogte vloeit namelijk, afgezien van enkele uitzonderingen (overenkomend met hetgeen thans in de artikelen 13, AAW en 22 WAO en in artikel 58 AAW is geregeld) zowel bij ontstaan van het recht van rechtswege als bij ontstaan van het recht door toekenning, tot op de cent nauwkeurig voort uit de wettelijke regeling.
Voorts wordt de bevoegdheid van de uitvoeringsorganen om wel of niet toe tekennen uiteraard steeds beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zij in dit verband nog eens op gewezen dat in de PWSZ wordt bepaald, dat de beroepsrechter steeds bevoegd is te beoordelen, of de wijze, waarop een uitvoeringsorgaan van een in deze wet verleende bevoegdheid gebruik maakt in overeenstemming is met de redelijkheid (zie de paragrafen 3.2.4 en 3.2.6).

3.4.3.3 Toekenning van een recht op verstrekking

Toekenning van een recht op verstrekking - zoals gezegd gaat het alsdan alleen om verstrekkingen ingevolge de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) - dient te worden onderscheiden van toekenning van een recht op uitkering.
De discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan tot het toekennen van een recht op een verstrekking is in principe onbeperkt. Als het een verstrekking betreft tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsongeschiktheid of ter verbetering van de levensomstandigheden kan deze worden toegekend, behoudens de redelijkheidstoetsing door de rechter.
Anders dan bij uitkeringen bepaalt het uitvoeringsorgaan de aanvangsdatum van het recht op verstrekking.

3.4.4 Kritiek

In de werkgroep PWSZ is met name door de Fed. BV'en betoogd, dat ieder recht op prestatie door toekenning ontstaat, namelijk eerst nadat het uitvoeringsorgaan het recht heeft vastgesteld.
De opvatting dat een uitvoeringsorgaan slechts constateert dat er een recht is, dat al bestond voordat het uitvoeringsorgaan de situatie van de betrokkene aan de wet toepaste zou naar het oordeel van de Fed. BV'en niet in overeenstemming zijn met de werkelijkheid: de beslissing over het al dan niet bestaan van het recht is zo essentieel dat deze in de systematiek een plaats dient te hebben.

Met name bij de toepassing van normen als vervat in arbeidsongeschiktheidscriteria is de waardering van de feiten door het uitvoeringsorgaan het doorslaggevende element in de toekenning. Onderschreven wordt dat het daarbij gaat om zgn. gebonden beschikkingen. Het is echter onjuist daaraan de conclusie te verbinden dat het recht van rechtswege zou ontstaan, aldus de Fed. BV'en.

In de Staatscommissie werd het onderscheid van rechtswege/door toekenning als dogmatisch juist erkend doch wel werd opgemerkt dat een al te uitdrukkelijke formulering ervan vermeden moest worden. De suggestie zou worden gewekt dat bij een "van rechtswege ontstaan" geen vaststellingsbeslissing nodig is. Het praktisch belang van die beslissing mag echter niet worden verwaarloosd.

In de tweede lezing van het ontwerp zal het onderscheid worden gehandhaafd, zij het wellicht minder uitdrukkelijk geformuleerd als inleidende bepaling. De rechtspositie van de betrokkene blijft dezelfde als die in de huidige wetgeving, waarin toekenning en vaststelling onvoldoende worden onderscheiden. Het verschil dat wel degelijk bestaat laat het ontwerp zuiver uitkomen. Het feit dat het constateren van arbeidsongeschiktheid of het beoordelen van het karakter van werkloosheid gecompliceerd kan zijn, neemt niet weg, dat als daaromtrent eenmaal een beslissing is genomen het al dan niet bestaan van een recht op prestatie uit die beslissing van rechtswege voortvloeit.

3.5 Het einde van het recht op prestatie

3.5.1 Het einde van het recht op uitkering

3.5.1.1 Doorlopend recht

Het recht op een uitkering, onstaan van rechtswege door het voldoen aan de gestelde voorwaarden, eindigt in de systematiek van dit ontwerp eveneens van rechtswege, namelijk zodra aan die voorwaarden niet meer wordt voldaan. Er is sprake van een doorlopend recht, ook als er gedurende de uitkeringsperiode wijziging komt in de hoogte van de betrokken uitkering (de rechthebbende komt bijvoorbeeld in een andere arbeidsongeschiktheidsklasse). Wat dit betreft komt de voorgestelde regeling overigens overeen met wat op grond van de bestaande wetgeving als regel ook

geldt. Een uitzondering op die regel vormen nu de WW en de AKW. Met betrekking tot het recht op werkloosheidsuitkering ingevolge de WW kan thans op grond van de tekst van de WW de opvatting worden verdedigd, dat het iedere dag opnieuw ontstaat. De vaststelling, dat recht op die uitkering bestaat, heeft in deze opvatting slechts betrekking op één bepaalde dag. Een praktische consequentie van die opvatting is, dat geen regeling nodig is over opschorting/schorsing van de uitbetaling.

Voor handhaving van deze eigen WW-systematiek bestaan geen steekhoudende argumenten. In dit ontwerp wordt de betrokken uitkering op dit punt dan ook op dezelfde wijze geregeld als de overige uitkeringen. Voor wat betreft de AKW zij opgemerkt, dat die wet thans geen doorlopend recht op kinderbijslag kent, doch een recht dat per kwartaal ontstaat. Deze, van de andere uitkeringen afwijkende systematiek is in dit ontwerp gehandhaafd, met name omdat invoering van een doorlopend recht op kinderbijslag niet goed te rijmen is met handhaving van de zgn. peildatum. Voor het ontstaan van recht op kinderbijslag behoeft men aan bepaalde voorwaarden niet bij voortduring te voldoen. Als aan die voorwaarden wordt voldaan op de eerste dag van een kalenderkwartaal, bestaat recht op kinderbijslag over dat gehele kwartaal. Dit peildatum-systeem heeft belangrijke administratieve voordelen. Nagegaan zal worden of die voordelen van zodanig gewicht zijn dat het onoverkomelijke bezwaren oplevert om tot volledige uniformiteit over te gaan.

3.5.1.2 Verandering in de hoogte

Veranderingen in de hoogte van de uitkering zijn, op enkele uitzonderingen na, steeds het gevolg van veranderingen in de toestand van de rechthebbende. Hij voldoet daardoor niet meer aan de voorwaarden voor het recht op de betrokken uitkering met een bepaalde hoogte, maar wel aan de voorwaarden voor het recht op diezelfde uitkering met een andere hoogte (bijvoorbeeld bij het einde van het huwelijk van de man, ouder dan 65 jaar). Er ontstaat, zodra zich een voor de hoogte van de uitkering relevante wijziging in de omstandigheden van de rechthebbende voordoet, niet een nieuw recht op uitkering, maar het al bestaande recht krijgt een andere invulling, een andere inhoud. Die verandering van de inhoud van het recht treedt van rechtswege in. Dit geldt ook voor die gevallen waarin de verandering in de hoogte geen gevolg is van een verandering in de

toestand van de rechthebbende (d.i. bij aanpassing van het uitkeringsbedrag i.v.m. indexering en - alleen bij loonsuppletie ingevolge de WWV - door het overschrijden van een bepaalde termijn).

3.5.1.3 Het einde van het recht op uitkering dat door toekenning is ontstaan

Voor een recht, door toekenning ontstaan, geldt eveneens dat het van rechtswege eindigt zodra niet langer aan de gestelde voorwaarden voor het ontstaan van dat recht wordt voldaan.
De bevoegdheid van een uitvoeringsorgaan om een recht op uitkering toe te kennen, gaat met andere woorden niet gepaard met een bevoegdheid om dat recht wel of niet te beëindigen. Er is na toekenning geen verschil in rechtspositie meer tussen degene aan wie is toegekend en degene, die van rechtswege recht op dezelfde uitkering heeft gekregen. Het recht van degene, aan wie dat recht is toegekend, eindigt van rechtswege zodra hij niet meer iemand is aan wie het recht kan worden toegekend. Of, anders gezegd: er ontstaat de situatie dat de betrokkene aan meer dan één voorwaarde voor het van rechtswege ontstaan van het uitkeringsrecht niet meer voldoet.

3.5.2 Het einde van het recht op verstrekking

Het recht op een verstrekking ingevolge (thans) de AWBZ of de ZFW, dat steeds van rechtswege ontstaat, eindigt eveneens van rechtswege zodra niet meer aan de voorwaarden voor het recht op verstrekking wordt voldaan.
Het recht op een verstrekking, ingevolge (thans) de AAW, door toekenning ontstaan, eindigt niet van rechtswege maar op een door het uitvoeringsorgaan te bepalen dag. Daarmee neemt deze laatste verstrekking een unieke positie in, want het recht op alle andere prestaties eindigt van rechtswege. Vanzelfsprekend is het uitvoeringsorgaan niet geheel vrij bij het beëindigen van zo'n verstrekking. Zo dient dat recht uiteraard beëindigd te worden indien de verstrekking niet meer nodig is; in de meeste gevallen moet het ook beëindigd worden, zodra de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt of niet langer ingezetene is.
Hetgeen in paragraaf 3.5.1.2 m.b.t. veranderingen in de hoogte van een uitkering is opgemerkt, geldt niet voor verstrekkingen.

In de PWSZ wordt niet gesproken van de hoogte maar van de inhoud van een verstrekking (het verstrekkingenpakket).

3.5.3 Kritiek

In de werkgroep PWSZ heeft de Fed. BV'en kritiek geleverd op de uit de in paragraaf 3.4 uiteengezette "van rechtswege"-theorie voortvloeiende opvatting over het eindigen van een recht op prestatie: zodra aan de in de wet vastgelegde voorwaarden voor het recht op prestatie niet meer wordt voldaan, dan eindigt het recht van rechtswege. Het feit dat de beëindigingsbeslissing wetstechnisch geen rol meer speelt bij de beëindiging in het juridisch recht op prestatie zou in strijd zijn met de juridische werkelijkheid.
Volgens de Fed. BV'en wordt miskend dat dergelijke beslissingen het resultaat zijn van vergaande afweging en waardering. Daarbij gaat het niet alleen om de afweging aan de hand van de vage wettelijke norm op zichzelf maar ook aan de hand van de vraag wat de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur bij de toepassing van die norm vergen. Het van rechtswege eindigen kan een verslechtering van de rechtspositie van de betrokkene betekenen, bijv. bij het beëindigen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarbij kunnen bepaalde "annexen", zoals het verzekerd zijn tegen ziektekosten gedurende de periode dat die arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt genoten, in het voorgestelde systeem eveneens verdwijnen, aldus de Fed. BV'en.

Zorgvuldig zal worden nagegaan of de rechtspositie van de betrokkene als gevolg van de gekozen systematiek verandert. Betwijfeld wordt of die verandering, indien al aanwezig, ingrijpend is.
De souplesse welke door het uitvoeringsorgaan thans, met name bij het beëindigen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in acht wordt genomen, blijft in de gekozen systematiek van de PWSZ mogelijk. Ook thans wordt immers gedurende de periode dat een 'uitloop' wordt gegund de fictie gehanteerd dat de arbeidsongeschiktheid voortbestaat tot een door het uitvoeringsorgaan discretionair te bepalen datum.

3.6 Het geldend maken van het recht op prestatie

3.6.1 Inleiding

De kern van de PWSZ vormen die bepalingen, waarin recht op prestatie wordt verleend. Daarnaast zijn er ook bepalingen, die verplichtingen opleggen, die moeten worden nagekomen, wil men een recht op prestatie geldend kunnen maken. Die verplichtingen worden onderscheiden in formele en materiële vereisten voor het geldend maken. Op elk van beide soorten wordt hieronder ingegaan.

3.6.2 Formele vereisten voor het geldend maken van het recht op prestatie

Een belangrijke verplichting is, dat men, om een recht op prestatie geldend te maken of toegekend te krijgen, een aanvraag moet indienen (of zich - als het om een AWBZ- of ZFW-verstrekking gaat - moet wenden tot een "medewerker"). Deze verplichting geldt vrijwel algemeen, zij het dat in sommige gevallen ambtshalve vaststelling of toekenning van een recht op een bepaalde uitkering mogelijk of zelfs verplicht is. Het gaat hier in feite om het vervullen van een noodzakelijke formaliteit: zonder aanvraag komt het proces, dat tot vaststelling of toekenning van recht op uitkering kan leiden, niet op gang. De aanvraag dient ertoe het uitvoeringsorgaan de informatie te verschaffen, die het nodig heeft om een recht op prestatie te kunnen vaststellen of toekennen.

3.6.3 Materiële vereisten voor het geldend maken van het recht op prestatie

De overige verplichtingen zijn van meer materiële aard. Zij worden, zeer in het algemeen gesteld, opgelegd met het doel te bevorderen,

- dat men zoveel mogelijk voorkomt op prestatie aangewezen te raken;
- dat men het redelijkerwijs mogelijke doet om een recht op prestatie zo beperkt mogelijk te houden en
- dat men de administratie in staat stelt om alle voor het recht op prestatie relevante omstandigheden te kennen.

3.6.4 Weigering van uitbetaling van prestatie

3.6.4.1 Administratief-rechtelijke sancties

Niet-nakoming van de in paragraaf 3.6.3 bedoelde "medewerkingsverplichtingen" kan vanuit een oogpunt van een goed gebruik van de sociale zekerheid een verwijtbare gedraging opleveren en, in verband daarmee, een bevoegdheid voor het uitvoeringsorgaan om bij wege van administratieve sanctie over te gaan tot (gehele of gedeeltelijke, tijdelijke of blijvende) weigering van de uitbetaling van de uitkering.
De bepalingen, waarin de hier bedoelde verplichtingen worden opgelegd leveren dus evenzovele weigeringsgronden op. Zodra het gaat om niet te beïnvloeden gedragingen kan geen sprake zijn van een vereiste voor het geldend maken van het recht. Een dergelijke gedraging kan wel een uitsluitingsgrond vormen.
Aangezien verstrekkingen vrijwel steeds in natura worden verleend, is het (gedeeltelijk) weigeren van de uitbetaling van een verstrekking niet uitvoerbaar. De sancties bij het niet voldoen aan een medewerkingsverplichting dienen, wanneer het een verstrekking betreft, veeleer gezocht te worden in een strafsanctie of in de terugvordering van de geldwaarde van de verstrekking. Deze sancties kunnen overigens ook in het kader van een recht op een uitkering worden toegepast. (De terugvordering is geregeld in het kader van de uitbetaling en komt aan de orde in paragraaf 3.7.1).

3.6.4.2 Het rechtskarakter van de weigering van uitbetaling van uitkering

Een weigering heeft, anders dan een niet (meer) voldoen aan de voorwaarden voor het recht op uitkering, niet tot gevolg dat geen recht op uitkering (meer) bestaat. Gedurende de periode waarover de uitbetaling van uitkering wordt geweigerd, bestaat wél recht op die uitkering (als er geen recht bestaat, kan er geen sprake zijn van weigering van de uitbetaling), maar dat recht kan niet geldend worden gemaakt.
Dit (voort)bestaan van het recht bij weigering heeft ook praktische consequenties onder meer bij de berekening van een eventuele maximum-uitkeringsduur: dagen, waarover is geweigerd, tellen mee.

3.6.4.3 Onderscheid weigeringsgronden en uitsluitingsgronden

Hierboven is er al op gewezen, dat het niet nakomen van een medewerkingsverplichting steeds een, vanuit een oogpunt van een goed gebruik van de sociale zekerheid, verwijtbaar handelen of nalaten oplevert. Dit criterium van het niet of wel aanwezig zijn van een verwijtbaar handelen of nalaten is bepalend geweest voor wat in dit ontwerp wordt gepresenteerd als uitsluitingsgrond enerzijds, en wat als weigeringsgrond is opgenomen anderzijds.

Wanneer in een bepaalde omstandigheid geen uitkering behoort te worden verstrekt, is er sprake van een uitsluitingsgrond (recht op onverminderde doorbetaling van loon sluit recht op uitkering in verband met werkloosheid uit). Is een omstandigheid behalve in de hierboven bedoelde gevallen waarin geen uitkering behoort te worden verstrekt afhankelijk van een verwijtbaar handelen of nalaten van de betrokkene (hij laat bijvoorbeeld na passende arbeid te aanvaarden) dan is er sprake van een weigeringsgrond.

Een analyse van de bestaande bepalingen op dit terrein heeft aanwijzingen opgeleverd voor de juistheid van de veronderstelling, dat een onderscheid als hierboven bedoeld, ook in het verleden een rol heeft gespeeld bij de formulering en groepering van de desbetreffende bepalingen in een aantal wetten. Het onderscheidend criterium is echter door de wetgever niet duidelijk geformuleerd, en er is, waarschijnlijk mede in verband met dat gebrek aan duidelijkheid, geenszins consequent naar gehandeld. Het feit dat bedoeld criterium in dit ontwerp wel consequent wordt toegepast, heeft daarom onvermijdelijk een (overigens beperkt) aantal "verplaatsingen" tot gevolg. Zo'n verplaatsing heeft ook praktische consequenties. Illustratief is in dit verband het voorbeeld van de onvrijwilligheid van de werkloosheid. Thans voldoet, ingevolge artikel 21, WW, degene die niet onvrijwillig werkloos is niet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering ingevolge die wet. Dit aspect van onvrijwilligheid ziet echter op een handelen (of nalaten) van de betrokkene. Hem treft, bij niet-onvrijwilligheid, het verwijt dat hij niet gedaan heeft wat redelijkerwijs van hem kon worden verlangd om het ontstaan van werkloosheid te voorkomen. In dit ontwerp is onvrijwilligheid dan ook geen voorwaarde voor het recht op werkloosheidsuitkering. Als de werkloosheid geen onvrijwillig karakter heeft, levert dat - zoals nu in de WWV al het geval is - een weigeringsgrond op. De onvrijwilligheid zal dus niet meer bepalend zijn voor wél of geen recht op werkloosheidsuitkering (alles of

niets). Er komt ruimte voor een meer gedifferentieerd optreden voor de bedrijfsverenigingen, een ruimte die nodig lijkt om op adequate wijze te kunnen reageren op de uiterst gedifferentieerde praktijk van alle dag.

3.6.5 Kritiek

In de werkgroep PWSZ heeft de Fed. BV'en zich afgevraagd of het geldend maken van het recht op uitkering wel als een afzonderlijk "hoofdelement" kan worden beschouwd, mede gelet op de invulling, die eraan wordt gegeven: een splitsing in formele en materiële vereisten voor het geldend maken. De Fed. BV'en was van oordeel dat de formele vereisten met name de "aanvraag", beter in de artikelen m.b.t. het recht op uitkering kan worden begrepen. Verschillende materiële vereisten zouden naar het oordeel van de Fed. BV'en minder goed passen in het hoofdmoment "geldend maken": "het gaat hier om inlichtingen en medewerkingsverplichtingen, die beter in een afzonderlijk onderdeel, los van het "geldend maken" behandeld zouden kunnen worden, nu de consequenties ook niet zo zeer het geldend maken als wel op het kunnen uitsluiten van het recht betrekking hebben".

Voorts is er zowel in de Staatscommissie als in de Werkgroep PWSZ (met name door de Fed. BV'en) op gewezen dat verschuivingen van weigeringsgrond naar uitsluitingsgrond of omgekeerd ongewenste veranderingen in de rechtspositie van de betrokkene kunnen veroorzaken. Tijdens "geweigerde dagen" bestaat in het ontwerp recht op prestatie terwijl thans alsdan soms geen recht op prestatie bestaat. Dit heeft gevolgen voor de eventuele andere rechten of plichten die de betrokkene aan het rechthebbende zijn op een bepaalde prestatie ontleent.

Naar aanleiding van deze kritiek wordt opgemerkt dat ook in de eindlezing zal worden vastgehouden aan het hoofdelement van het "geldend maken", te verdelen in formele en materiële vereisten.
Alleen op deze wijze is duidelijk te onderkennen dat er in een aantal omstandigheden wel recht op prestatie kan bestaan - indien aan de voorwaarden wordt voldaan waarop de betrokkene geen invloed kan uitoefenen - terwijl dat recht door toedoen van de betrokkene niet of niet geheel tot uitbetaling komt (geweigerd wordt).

Wel zullen mogelijke veranderingen in rechtspositie van de betrokkene als gevolg van de omzetting van een uitsluitingsgrond in een weigeringsgenot of omgekeerd worden geïnventariseerd. Ongewenste verschillen ten opzichte van de huidige wetgeving zullen worden geëlimineerd. Overigens wordt, zoals hierboven in paragraaf 3.6.4.3 al is toegelicht, de verandering in rechtspositie van degene die onvrijwillig werkloos is, als een wél gewenste verandering aangemerkt.

3.7 De uitbetaling van de prestatie

3.7.1 Inleiding

Het derde en laatste hoofdmoment in het proces dat leidt tot het ontvangen van een uitkering is, na het ontstaan van het recht op uitkering en het geldend maken daarvan, de uitbetaling van de prestatie.
Deze rechtshandeling kan worden gesplitst in enerzijds de betaalbaarstelling door het uitvoeringsorgaan en anderzijds de in ontvangstneming door - over het algemeen - de rechthebbende. Vrijwel alle bepalingen over de uitbetaling zien op beide delen van die rechtshandeling.
Ook hier vormen de verstrekkingen weer een uitzondering. Aangezien ze vrijwel steeds in natura worden verleend kan bezwaarlijk van uitbetaling worden gesproken. Aangezien al hetgeen dient te worden bepaald m.b.t. het uitbetalen van uitkeringen niet van toepassing lijkt te zijn op het verlenen van verstrekkingen, geldt het hiernavolgende alleen voor uitkeringen.
Tenslotte zij er hier nog op gewezen, dat thans tussen de bepalingen over de uitbetaling in de verschillende wetten steeds een bepaling is opgenomen over de terugvordering van onverschuldigd als uitkering uitbetaalde bedragen. In dit ontwerp wordt die materie niet geregeld in het hoofdstuk over de uitkeringen, doch bij de bepalingen over de raakpunten van het sociaal zekerheidsrecht en het burgerlijk recht. Het gaat daarbij immers om het aanbrengen van beperkingen op de terugvorderingsmogelijkheden van artikel 1395, BW.

3.7.2 De uitbetaling

De uitbetaling voltooit dus het proces, dat leidt tot het ontvangen van een sociale zekerheidsuitkering. Geregeld wordt, wanneer de verplichting

tot uitbetaling ontstaat, over welke perioden moet worden uitbetaald, aan wie moet worden uitbetaald en hetgeen moet worden uitbetaald bij samenloop. Voorop staat uiteraard, dat uitbetaling als regel geschiedt aan de rechthebbende. Op die regel bestaan echter enkele uitzonderingen onder meer bij minderjarigheid of geestelijke gestoordheid. In die gevallen behoort uitbetaling aan een ander dan de rechthebbende tot de mogelijkheden. Uitbetaling aan een ander dan de rechthebbende wordt ook aangewend als een middel om de nakoming door de uitkeringsgerechtigde van bepaalde, uit deze wet (en ook: de Algemene Bijstandswet) voortvloeiende betalingsverplichtingen veilig te stellen.
Daartoe wordt onder meer geregeld de verrekening van onverschuldigd als uitkering betaalde bedragen met (latere) uitkering. De uitkering kan, bij toepassing van die regeling, geheel of gedeeltelijk, zonder tussenkomst van de rechthebbende, worden uitbetaald aan het orgaan, dat van de rechthebbende nog een bepaald bedrag te vorderen heeft. Deze regeling kan er dus toe leiden, dat aan de rechthebbende, hoewel hij recht op uitkering heeft en er aan het geldend maken van dat recht niets in de weg staat, toch niets wordt uitbetaald.

3.7.3 Beperking van uitbetaling wegens samenloop

Niet dan wel gedeeltelijk uitbetalen kan zich voordoen bij toepassing van de bepalingen over samenloop van het recht op een uitkering met het recht op een andere uitkering of met andere inkomsten.
Opmerking verdient in dit verband dat gehele of gedeeltelijke niet-uitbetaling van een uitkering één van de twee mogelijke methoden is om niet gewenste gevolgen van samenloop tegen te gaan.
De andere mogelijkheid is de aanwending als uitsluitingsgrond: recht op de ene uitkering sluit recht op de andere uitkering uit. In de PWSZ worden beide methoden gebruikt. De vraag, welke van beide methoden in een concreet geval de voorkeur verdient, is niet zonder praktisch belang. In de eerste plaats moet worden bedacht, dat regeling in het kader van de uitbetaling tot gevolg heeft, dat over de periode gedurende welke sprake is van samenloop, wel recht op de betrokken uitkering bestaat. Bij regeling in het kader van de uitsluitingsgronden is dat niet het geval. Alleen bij toepassing van de eerste methode telt de bedoelde periode dus mee voor het bereiken van een eventuele maximum-uitkeringsduur.

Voorts heeft de tweede methode als nadeel dat zij maar twee uitkomsten toelaat: wel recht of geen recht. De methode van korting van het uit te betalen bedrag laat daarentegen gedeeltelijke uitbetaling toe als de uitkering het in mindering te brengen bedrag te boven gaat. In verband met deze overwegingen wordt in dit ontwerp voorgesteld om samenloopbepalingen als uitsluitingsgrond te formuleren, tenzij daardoor de kans zou ontstaan, dat een recht op een hogere uitkering wegvalt tegen een recht op een lagere. De onnodig ingewikkelde combinatie van beide methoden welke in de huidige wetgeving hier en daar wordt gebruikt, komt in de PWSZ niet meer voor.

4. ALGEMENE BEPALINGEN

In het eerste rapport van de Staatscommissie terzake het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid is uiteengezet waarom destijds niet tot publikatie van de door de Staatscommissie goedgekeurde titels werd overgegaan en waarom tot wijziging van de systematiek werd besloten (1980 Deel I pag. 12 e.v.).
Overeenkomstig die beslissing is een groot deel van de in de genoemde titels 1 t/m 3 opgenomen bepalingen opgenomen in het voorontwerp-Financieringswet en het voorontwerp-Prestatiewet. Dat geldt met name voor de begripsomschrijvingen in Titel 1, de bepalingen uit Titel 2 (algemene bepalingen) die betrekking hebben op de financiering van de sociale zekerheid en de prestaties en Titel 3, betrekking hebbend op het verlenen van medewerking (voor een inhoudsopgave van de genoemde titels zie het eerder genoemde rapport van de Staatscommissie met betrekking tot het voorontwerp-Financieringswet Deel II pag. 15 e.v.). De voor dit ontwerp van belang zijnde resterende bepalingen zijn met toelichting bij dit rapport gevoegd (zie bijlage VIII).

In onze bestaande wetgeving vinden wij met betrekking tot het sociale zekerheidsrecht - in tegenstelling tot andere onderdelen van ons recht - geen nadrukkelijke en systematische afzonderlijke vermelding van algemene bepalingen zoals geformuleerd in het voorontwerp, alhoewel verspreid hier en daar wel bepalingen voorkomen met een overeenkomstig karakter en een aantal beginselen tot uitdrukking is gekomen in de jurisprudentie. Toch wordt steeds meer behoefte gevoeld aan het formuleren van dit soort algemene bepalingen. Voor wat ons land betreft mag herinnerd worden aan de formulering van een voorontwerp van Wet houdende algemene bepalingen van administratief recht (Wet ABAR) en bijvoorbeeld het vastleggen van algemene bepalingen van milieurecht. Voor het buitenland zij herinnerd aan het Algemeen Deel van het Sociaal Wetboek in Duitsland (zie het eerste rapport van de Staatscommissie 1980 Deel II pag. 330 e.v.) en de Wet algemene beginselen van de sociale zekerheid van werknemers in België (zie bijlage bij dit rapport).
Tenslotte kan met betrekking tot de regeling van algemene bepalingen van sociale zekerheid melding worden gemaakt van het voorontwerp-Instrument humanisering sociale zekerheid van de EEG (zie bijlage IX).

Over het opnemen van algemene bepalingen van sociale zekerheid in het kader van de vereenvouding en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving is in de loop van de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid verschillend gedacht.
Door de opstelling van en discussie over algemene bepalingen te verplaatsen naar het einde van de vereenvoudings- en codificatie-arbeid, was het mogelijk zich rekenschap te geven, niet alleen van de bezwaren tegen de redactie van een aantal algemene bepalingen opgenomen in de reeds eerder genoemde titels 1 t/m 3, maar ook van publikaties in West-Duitsland en België over de wijze waarop deze materie aldaar is ter hand genomen.
Een meerderheid van de leden van de staatscommissie kan zich in hoofdzaak verenigen met de voorgestelde algemene bepalingen, die als een inleidende titel in de Algemene wet sociale zekerheid kunnen worden opgenomen. Enkele leden en adviserende leden verklaarden aan deze algemene bepalingen geen behoefte te hebben. Bij enkele adviserende leden zijn over het rechtskarakter en de plaats van sommige bepalingen twijfels blijven bestaan.

5. Voorstel tot samenvoeging van de voorontwerpen-FWSZ en PWSZ in een Algemene Wet Sociale Zekerheid (AWSZ)

5.1 Inleiding

De voorontwerpen-FWSZ en PWSZ zullen worden samengevoegd tot een voorontwerp-AWSZ, dat zal zijn opgebouwd uit de volgende onderdelen:

a. Algemene bepalingen
b. Prestaties (zie paragraaf 3)
c. Financiering (zie paragraaf 2)
d. Gemoedsbezwaarden
e. Invloed burgerlijk recht
f. Voorschriften van procedurele aard
g. Rechtsbescherming (zie paragraaf 3.2.4)
h. Strafbepalingen
i. Delegatiebepalingen (zie paragraaf 3.2.5)
j. Overgangs- en slotbepalingen.

5.2 Algemene bepalingen

Het hoofdstuk Algemene bepalingen zal in ieder geval omvatten de begripsbepalingen, waaronder de bepalingen met betrekking tot de kringen van personen (zie paragraaf 3.3).
Daarnaast zullen in dat hoofdstuk die algemene bepalingen worden opgenomen die naar hun aard niet in een ander hoofdstuk thuishoren.

5.3 Gemoedsbezwaarden

In de toelichting bij het voorontwerp-Financieringswet is al vermeld dat in de AWSZ alle bepalingen betreffende de gemoedsbezwaarden in één onderdeel van die wet bijeen worden geplaatst. Deze relatief kleine bevolkingsgroep zal dan alle bepalingen bij elkaar aantreffen die speciaal voor die groep van belang zijn, zowel op het terrein van de financiering als op het terrein van de prestaties. Deze aanpak voorkomt bovendien, dat in de andere onderdelen van de Algemene wet sociale zekerheid steeds weer uitzonderingsbepalingen voor gemoedsbezwaarden zouden moeten worden opgenomen.

5.4 Overgangs- en slotbepalingen

Naast de "normale" overgangsbepalingen zal in dit onderdeel van de AWSZ worden opgenomen een opsomming van bepalingen uit de bestaande wetgeving, die na inwerkingtreding van de AWSZ vooralsnog van kracht zullen blijven.
Te denken valt hier aan bepalingen die geen betrekking hebben op de financiering of het recht op prestaties, zoals de organisatiebepalingen.

6. Besluit

Aan het einde van dit tweede rapport, tevens Deel I van het eindrapport wil de staatscommissie haar waardering tot uitdrukking brengen jegens allen die bij de voorbereiding van de voorontwerpen zijn betrokken. Dat geldt in het bijzonder de ambtelijke medewerkers van het Bureau VCW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder leiding van mr. W.J. de Rijk en ook degenen die deel hebben uitgemaakt van de werkgroepen. Er rest nu nog het samenvoegen van de tot stand gebrachte deelontwerpen Algemene bepalingen, Prestatiewet en Financieringswet sociale zekerheid tot één voorontwerp Algemene wet sociale zekerheid alsmede het voorbereiden van de publikatie van een eindlezing daarvan met inbegrip van de daarop geleverde commentaren. Deze vooral technische arbeid zal op ambtelijk niveau geschieden. De tijd, die daarmee is gemoeid, is afhankelijk van de beschikbare mankracht. Wanneer die werkzaamheden zijn verricht, zal de staatscommissie Deel II (tevens laatste deel) van haar eindrapport uitbrengen.

NIEUWE UITLEG 1
Kamer 403; tel. 701414

STAATSCOMMISSIE VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE
VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING

EINDRAPPORT VEREENVOUDIGING EN CODIFICATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEIDSWETGEVING, I

BIJLAGEN

'S-GRAVENHAGE, 9 NOVEMBER 1982.

Inhoudsopgave

		blz.
Bijlage I	Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheids-wetgeving : samenstelling per 1 juli 1982 en wijzigingen sinds het uitbrengen van de FWSZ	5
Bijlage II	Werkgroep Beschrijving Bestaande Wetgeving	7
Bijlage III	Werkgroep Prestatiewet	8
Bijlage IV	Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken d.d. 30 mei 1980 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal	9
Bijlage V	Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken d.d. 26 juni 1981 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal	11
Bijlage VI	Belgische Wet van 23 juli 1980 tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving	13
Bijlage VII	Inhoudsopgave van het Voorontwerp **Prestatiewet Sociale Zekerheid met Memorie van Toelichting (in eerste lezing)**	14
Bijlage VIII	Wet Algemene Bepalingen Sociale Zekerheid met Memorie van Toelichting (6 oktober 1982)	19
Bijlage IX	Instrument relatif à l'humanisation des législations de sécurité sociale dans la Communauté européenne	35

Samenstelling van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving per 1 juli 1982

lid, tevens voorzitter : prof. dr. G.M.J. Veldkamp

leden : dr. W.A. van den Berge, prof. mr. F.H. van der Burg, prof. mr. B.S. Frenkel, prof. mr. L.J.M. de Leede, prof. mr. J.J.M. van der Ven, mr. P.J. Verdam

Adviserende leden :

qualitate qua

mr. J.A.Th. Boumans, Hoofd van de Stafafdeling Wetgeving en Juridische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. H.C.M. Dekkers, Secretaris van de Commissie Sociale Verzekering van de Sociaal-Economische Raad

drs. L. Lamers, Directeur-Generaal voor Sociale Voorzieningen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

L.L. Marselis, Algemeen secretaris van de Ziekenfondsraad

mr. J.H. Smits, Secretaris juridisch-wetstechnische zaken van de Sociale Verzekeringsraad

mr. J.M. de Roy van Zuydewijn, Oud-directeur van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid

aangewezen

- door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne :
  mr. J.H.A. Ulijn en E.P.D. Boer
- door de Minister van Justitie :
  mr. J.A.M. van Angeren
- door de Minister van Financiën :
  mr. G.A. Scholten
- door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk :
  mr. P.J. Blommestijn

plaatsvervangende adviserende leden :

- voor mr. J.A. Th. Boumans : mr. I.F. Faneyte
- voor drs. L. Lamers : drs A.L. Oirken, G.H.J.M. Jansen en H.G. Schuitemaker
- voor mr. G.A. Scholten : mr. R.P.M. Geertman en M.M. Scheffer
- voor mr. P.J. Blommestijn : mr. R.E. Polman
- voor mr. J.H.A. Ulijn en E.P.D. Boer : J. Boeré

Secretaris : mr. W.J. de Rijk

Wijzigingen in de samenstelling van de Staatscommissie sinds het uitbrengen van de Financieringswet Sociale Zekerheid

---

- Koninklijk besluit van 17 januari 1980, no. 19 waarbij tot lid van de Staatscommissie wordt benoemd prof. dr. J.F. Rang en als adviserend lid van de Staatscommissie wordt benoemd mr. J.M. de Roy van Zuydewijn

- Koninklijk besluit van 29 mei 1980, no. 13 waarbij tot lid van de Staatscommissie wordt benoemd prof. mr. F.H. van der Burg

- Koninklijk besluit van 27 november 1981, no. 25 waarbij op zijn verzoek eervol ontslag als lid van de Staatscommissie wordt verleend aan prof. dr. J.F. Rang, met ingang van 1 januari 1982

- Brief van de Minister van Justitie van 23 juni 1982, Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht no. 301/682, tot aanwijzing van mr. J.A.M. van Angeren als adviserend lid van de Staatscommissie in de plaats van mr. L. de Vries

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1979–1980

16 227 **Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving**

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 mei 1980

Hierbij bied ik u aan het eerste rapport van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie sociale zekerheidswetgeving, ingesteld bij Koninklijk besluit van 28 februari 1969, nr. 27[1]. Deze Staatscommissie heeft tot taak de Kroon te adviseren over voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, te ontwikkelen door prof. dr. G. M. J. Veldkamp ingevolge de hem ter zake bij Koninklijk besluit van 28 juli 1967, nr. 51, verleende opdracht.

Dit eerste rapport betreft de financiering van de sociale zekerheid. Het bevat:

- een verslag van de vereenvoudigings- en codificatiewerkzaamheden;
- een voorontwerp-financieringswet sociale zekerheid met daarbij behorende toelichting;
- een voorontwerp-Aanpassingswet met daarbij behorende toelichting;
- transponeringstabellen en
- een schema-uitvoeringsregelen.

Bij het rapport is een aantal bijlagen gevoegd, onder meer betreffende de samenstelling van de Staatscommissie (bijlage 1). Vóór in het rapport is opgenomen de brief van 28 februari 1980 van de Staatscommissie. Daaruit blijkt, dat die commissie zich met de voorstellen, gedaan in dit eerste rapport, kan verenigen, en dat zij die voorstellen ziet als een belangrijke stap naar een vereenvoudigde en gecodificeerde sociale zekerheidswetgeving. Zij is van oordeel dat de bovengenoemde voorontwerpen een goede grondslag bieden voor de overweging van de indiening van wetsontwerpen ter zake. Zij stemt voorts in met de verdere programmering van die werkzaamheden.

Het volgende rapport van de Staatscommissie zal betreffen de wetgeving op het terrein van de prestaties. Het zal naar verwachting in de loop van 1981 gereedkomen.

Op zich zelf onderschrijf ik het oordeel van de Staatscommissie, dat het voorontwerp-Financieringswet een belangrijke stap betekent in de richting van een ook door het kabinet wenselijk geachte vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving.

[1] Nedergelegd op de bibliotheek der Kamer

De publikatie van het voorontwerp-Financieringswet Sociale Zekerheid leidt ongetwijfeld tot reacties van deskundigen uit kringen van wetenschap en van instellingen op het terrein van de sociale zekerheid. Mede rekening houdend met deze reacties, zal ik op zo kort mogelijke termijn een standpunt bepalen over de gedane voorstellen en de wijze van realisering daarvan. Daarbij zal tevens worden betrokken de vraag binnen welke termijn het werk van de Staatscommissie kan worden afgerond.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1981

16 227 **Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving**

Nr. 2

Het vroegere stuk is gedrukt in de zitting 1979–1980

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 juni 1981

Bij brief van 30 mei 1981, kenmerk 52.810, zond ik u toe het eerste rapport van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, ingesteld bij Koninklijk besluit van 28 februari 1969, nr. 27 (voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid).

Overeenkomstig mijn toezegging gedaan bij genoemde brief, bericht ik u hierbij nader over de termijn waarbinnen het werk van de staatscommissie zal worden afgerond, alsmede over mijn standpunt inzake de voorstellen, die in het eerste rapport worden geda[illegible]

Wat betreft de afronding van de coc[illegible]atiewerkzaamheden kan ik u het volgende mededelen. Zoals in het Algemeen Deel van de memorie van toelichting op het voorontwerp Financieringswet is medegedeeld, was dat ontwerp het eerste van een serie voorontwerpen van wet met betrekking tot de vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, die gezamenlijk moeten leiden tot de Algemene wet sociale zekerheid. De verdere programmering voorzag in voorontwerpen van wet met betrekking tot de prestaties, de handhaving, de organisatie en de resterende algemene bepalingen.

De laatstgenoemde kwamen in eerste lezing in 1976 gereed en werden door de staatscommissie behandeld maar – in afwachting van het tot stand komen van de voorontwerpen Financieringswet en Prestatiewet – nog niet gepubliceerd. De staatscommissie is intussen begonnen met de behandeling van het voorontwerp Prestatiewet, terwijl binnenkort een werkgroep uit de staatscommissie de verdere behandeling van de algemene bepalingen in tweede lezing zal bespreken.

Met prof. dr. G. M. J. Veldkamp is door mij overleg gepleegd over de verdere behandeling van de organisatiewetgeving. Wij waren beiden van oordeel, dat het gezien de omstandigheid, dat aan de SER op 11 juli 1980 twee adviesaanvragen betreffende de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid met een Proeve van een voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid zijn gezonden, weinig zinvol is in het kader van de vereenvoudigings- en codificatie-opdracht, een op de bestaande wetgeving gebaseerd voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid te ontwerpen.

Reeds eerder besloot de staatscommissie bij de voorbereiding van het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid op soortgelijke overwegingen de Pensioen- en spaarfondsenwet, de Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds en de Wet betreffende de verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling niet in de voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie op te nemen. Het vorenstaande betekent, dat van de serie voorontwerpen die geprogrammeerd waren, resteren: die met betrekking tot de prestaties, de handhaving en de algemene bepalingen. Intussen zijn bij het ontwerpen van een voorontwerp Financieringswet de daarop betrekking hebbende handhavingsbepalingen (rechtsbescherming, strafbepalingen) in het voorontwerp verwerkt. Hetzelfde zal geschieden bij het voorontwerp Prestatiewet, zodat geen afzonderlijk voorontwerp Handhavingswet behoeft te worden opgesteld. Prof. Veldkamp heeft mij medegedeeld, dat per 1 juli 1982 de voorbereiding van de voorontwerpen met betrekking tot de prestaties en de algemene bepalingen zal zijn afgesloten, alsmede de voorbereiding van een voorstel omtrent de technische samenvoeging van de gereedgekomen voorontwerpen in een Algemene wet sociale zekerheid, waarmede zijn vereenvoudigings- en codificatie-arbeid zal zijn afgerond. Op die datum zal derhalve de opdracht van prof. Veldkamp voltooid zijn. Naar het zich laat aanzien zal de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving daarna nog enkele malen voor het uitbrengen van haar eindadvies bijeen moeten komen en zal ambtelijk de publikatie van het eindrapport kunnen worden voorbereid.

Overigens zullen de werkzaamheden tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving na de opheffing van de staatscommissie uiteraard op de daartoe geëigende plaats binnen de departementale organisatie worden voortgezet.

Wat betreft de voorstellen, gedaan in het eerste rapport van de staatscommissie over het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid heb ik inmiddels met belangstelling kennis genomen van de waarderende en tegelijkertijd kritische reacties uit wetenschappelijke kring en van de zijde van de uitvoeringsorganen. Niettemin vind ik het vanwege de onderlinge verwevenheid van het voorontwerp Financieringswet met de komende voorstellen over met name een voorontwerp Prestatiewet niet juist, nu reeds een definitief standpunt over de realisering van het voorontwerp Financieringswet te geven. Ik heb dan ook besloten een definitieve standpuntbepaling daarover aan te houden, totdat het eindrapport van de staatscommissie zal zijn uitgebracht.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

Wet Algemene Bepalingen Sociale Zekerheid
(6 Oktober 1982)

Ontwerp van Wet

Wij Beatrix,bij de Gratie Gods Koningin der Nederlanden,Prinses van Oranje Nassau etc.etc.etc.

Allen,die dezen zullen zien of horen lezen,saluut!Doen te weten:
Alzo wij in overweging genomen hebben,dat het wenselijk is over te gaan tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidsregelingen in één Algemene Wet Sociale Zekerheid,waarin overeenkomstig artikel 1.19 lid 2 van de Grondwet aanspraken op sociale zekerheid zijn geregeld,en in dat kader een Inleidende Titel,houdende algemene bepalingen van sociale zekerheid vast te stellen:
Zo is het dat Wij,de Raad van State gehoord,en met gemeen overleg der Staten Generaal,hebben goedgevonden en verstaan,gelijk Wij goedvinden en verstaan bij dezen:

Inleidende Titel

Artikel 1

De in deze wet geregelde sociale zekerheid beoogt ingezetenen en werknemers zoveel mogelijk te vrijwaren tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid,werkloosheid,ouderdom en overlijden,alsmede tegen kosten in verband met het verzorgen en opvoeden van kinderen en tegen ziektekosten,door het verlenen van aanspraken,die voortvloeien uit de in artikel 3 genoemde regelingen.

Artikel 2

1. Bij de toepassing van deze wet worden de van belang zijnde omstandigheden zodanig in aanmerking genomen dat de doelstelling van de wet het best tot haar recht komt.Met omstandigheden,die gelet op die doelstelling tot een oneigenlijke toepassing van de wet zouden leiden wordt geen rekening gehouden.
2. In zo verre overeenkomsten bepalingen bevatten,die ertoe strekken af te wijken van aanspraken of van de verplichting tot premiebetaling wordt daarmee geen rekening gehouden.
3. Bij de beoordeling van de voorwaarden,die met betrekking tot aan-

spraken en de verplichting tot premiebetaling in aanmerking moeten worden genomen,wordt geen rekening gehouden met rechtshandelingen die geen wezenlijke verandering van feitelijke verhoudingen ten doel hebben,of waarvan op grond van feiten of omstandigheden redelijkerwij mag worden aangenomen dat zij verricht zijn,om van die aanspraken of van de verplichting tot premiebetaling af te wijken.

Artikel 3

Deze wet regelt aanspraken en verplichtingen,die voortvloeien uit:

a) verplichte volksverzekeringen;

b)verplichte werknemersverzekeringen;

c)vrijwillige verzekeringen,die samenhangen met de regelingen genoemd onder a. en b. en

d)de werkloosheidsvoorziening.

Artikel 4

1.Uit de verplichte volksverzekeringen vloeien aanspraken voort van ingezetenen bij ouderdom,overlijden,arbeidsongeschiktheid,alsmede aanspraken met betrekking tot de kosten in verband met het verzorgen van kinderen en met betrekking tot bijzondere ziektekosten.

2.Uit de verplichte werknemersverzekeringen vloeien aanspraken voort van werknemers bij arbeidsongeschiktheid,overlijden,werkloosheid, onmacht van de werkgever tot loonbetaling en aanspraken met betrekking tot ziektekosten.

3.Uit de vrijwillige verzekeringen vloeien aanspraken voort van vrijwillige verzekerden bij ouderdom,overlijden,arbeidsongeschiktheid en aanspraken met betrekking tot ziektekosten.

4.Uit de werkloosheidsvoorziening vloeien aanspraken voort van werknemers bij werkloosheid.

Artikel 5

Het Rijk waarborgt zonder enig voorbehoud het recht op prestaties, voortvloeiend uit het bepaalde in artikel 4.

Artikel 6

Overeenkomstig hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald worden:

a)de lasten van de volksverzekeringen,de werknemersverzekeringen en de vrijwillige verzekeringen gefinancierd met premie,behoudens het bepaalde in letter b;

b)de lasten bedoeld in letter a. in bij of krachtens deze wet

aangewezen gevallen mede gefinancierd met bijdragen van het Rijk;
c)de lasten van de Werkloosheidsvoorziening gedragen door het Rijk.

Artikel 7

1. In de uitvoering van de in Artikel 3 bedoelde regelingen wordt voorzien,voor zover het betreft de aanspraken die voortvloeien uit:
a)de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering,de arbeidsongeschiktheidsverzekering,de ziekengeldverzekering en de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering door de bedrijfsverenigingen in de zin van de Oranisatiewet Sociale Verzekering;
b)de algemene ouderdomsverzekering,de algemene weduwen- en wezenverzekering en de algemene kinderbijslagverzekering,door de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid,bedoeld in de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid;
c)de algemene verzekering bijzondere ziektekosten en de ziekenfondsverzekering door de erkende en toegelaten ziekenfondsen en voor wat de eerste verzekering betreft tevens door de erkende ziektekostenverzekeraars;
d)de werkloosheidsvoorziening door de Gemeenten.
2. In de uitvoering van de in artikel 2 bedoelde regelingen wordt voorzien,voor zover het de premiebetaling betreft ter zake van:
a)de algemene ouderdomsverzekering,de algemene weduwen- en wezenverzekering, de algemene kinderbijslagverzekering,de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering en de algemene verzekering bijzondere ziektekosten door de Rijksbelastingdienst;
b)de arbeidsongeschiktheidsverzekering,de ziekengeldverzekering,de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering en de ziekenfondsverzekering voor zover het betreft de verplichte ziekenfondsverzekering door de bedrijfsverenigingen in de zin van de Organisatiewet Sociale Verzekering;
c)de ziekenfondsverzekering,voor zover het de bejaarden- en vrijwillige verzekering betreft door de erkende en toegelaten ziekenfondsen.

Artikel 8

1. De uitvoeringsorganen werken samen met het oog op een goede dienstverlening aan de belanghebbenden.

2. Deze samenwerking heeft in ieder geval betrekking op het verlenen v voorlichting omtrent de regelingen met betrekking tot aanspraken en de verplichting tot premiebetaling en op de bevordering van de plaatselijke en regionale bereikbaarheid van de uitvoeringsorganen.
3. De toezichthoudende organen kunnen voor deze samenwerking aanwijzingen geven.
4. Het bepaalde in de vorige leden is niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

Artikel 9

Een ieder, die daarbij een redelijk belang heeft, heeft ten overstaan van het uitvoeringsorgaan recht op de informatie over zijn rechten en verplichtingen waarover het uitvoeringsorgaan beschikt of die het kan verkrijgen.

Artikel 10

1. Het uitvoeringsorgaan houdt in het contact met de belanghebbenden en in het bijzonder bij het voorbereiden van beslissingen en andere bestuurshandelingen, met hun persoonlijke omstandigheden rekening.
2. Indien een rechthebbende de Nederlandse taal niet beheerst of door enig gebrek, dan wel anderszins onvoldoende in staat is zijn belangen naar voren te brengen, is het uitvoeringsorgaan hem of haar daarbij behulpzaam.

Artikel 11

Het uitvoeringsorgaan verzamelt zoveel mogelijk uit eigen beweging gegevens betreffende feiten of omstandigheden, die voor de beoordeling van de aanspraken en voor de verplichting tot premiebetaling voortvloeiende uit de regelingen, waarvan de uitvoering tot hun bevoegdheid behoort van belang zijn, ten einde deze aanspraken en verplichtingen zo zorgvuldig en zo spoedig mogelijk tot gelding te doen komen.

Artikel 12

1. Een ieder heeft er recht op, dat gegevens die overeenkomstig de bepalingen van de wet moeten worden verstrekt, in het bijzonder die, welke tot de persoonlijke levenssfeer behoren, alsmede die betrekking hebben op bedrijfs- en zakengeheimen, door de bij de uitvoering betrokken organen, gelet op de in deze wet gegeven voorschriften, alleen overeenkomstig de doelstelling van de wet aan derden bekend mogen worden gemaakt.

2.Eveneens heeft een ieder er recht op te weten welke gegevens in de sociale zekerheidsadministratie over hem geregistreerd zijn.

Artikel 13

1.Wanneer iemand ernstige klachten of bezwaren heeft omtrent de wijze waarop een uitvoeringsorgaan zijn taak vervult,kan hij deze klachten of bezwaren voorleggen aan een door Onze Minister,de toezichthoudende organen gehoord,aan te wijzen ombudsman.

2.De ombudsman geeft voorts aan degene voor wie beroep open staat op diens verzoek de informatie omtrent de beroepsmogelijkheden,waarover hij beschikt.In bijzondere gevallen kan hij voorzien in rechtsbijstand.

3.Bij Algemene maatregel van Bestuur kunnen met betrekking tot de ombudsman in verband met het bepaalde in het eerste en tweede lid nadere regelen worden gesteld.

4.Het bepaalde in de vorige leden is niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

Wet Algemene Bepalingen Sociale Zekerheid

Memorie van Toelichting

Algemeen

De in dit ontwerp neergelegde bepalingen werden in een eerder stadium opgenomen in een drietal titels die hun plaats zouden vinden in het Algemeen Deel van de Algemene Wet Sociale Zekerheid die opgedeeld zou zijn in een Algemeen en in een Bijzonder Deel. De Staatscommissie kon zich in grootst mogelijke meerderheid met het opnemen van bepalingen in deze strekking verenigen, zij het dat met betrekking tot verschillende bepalingen op wijziging van de formulering werd aangedrongen.

In het rapport van de Staatscommissie terzake het voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid is uiteengezet, waarom destijds niet tot publicatie van de door de Staatscommissie goedgekeurde titels werd overgegaan en, waarom tot een wijziging van de systematiek werd besloten (1980 Deel I pag. 12 e.v.).
Overeenkomstig die beslissing is een groot deel van de in de genoemde titels 1 t/m 3 opgenomen bepalingen opgenomen in het voorontwerp Financieringswet en het voorontwerp Prestatiewet. Dat geldt met name voor de begripsomschrijvingen in Titel 1, de bepalingen uit Titel 2 (algemene bepalingen), die betrekking hebben op de financiering van de sociale zekerheid en de prestaties, en titel 3 betrekking hebbend op het verlenen van medewerking (voor een inhoudsopgave van de genoemde titels zie het eerder genoemde rapport van de Staatscommissie met betrekking tot het voorontwerp Financieringswet Deel II pag. 15 e.v.). De voor dit ontwerp van belang zijnde resterende bepalingen, zijn met toelichting opgenomen als Bijlage 1 bij dit ontwerp.

In onze bestaande wetgeving vinden wij geen nadrukkelijke en systematische afzonderlijke vermelding van de algemene bepalingen in de zin van dit voorontwerp, alhoewel verspreid hier en daar wel bepalingen voorkomen met een overeenkomstig karakter en een aantal beginselen tot uitdrukking is gekomen in de jurisprudentie. Toch wordt steeds meer behoefte gevoeld aan het formuleren van dit soort algemene bepalingen. Herinnerd mag worden, voor zover dit ons land betreft, aan de formulering van een voorontwerp van wet, houdende algemene bepalingen van administratief

recht (Wet ABAR) en bijvoorbeeld het bij de wet vastleggen van algemene bepalingen van milieurecht. Verwacht mag ook worden, dat in het kader van de onder leiding van de Minister van Justitie ter hand genomen algemene coördinatie van wetgeving, het streven naar het formuleren van algemene bepalingen voor verschillende sectoren van wetgeving versterkt zal worden.

Intussen zijn ook in het buitenland de eerste stappen in deze richting gezet. In de eerste plaats zij gewezen op het in het kader van de codificatie van de sociale zekerheidswetgeving in de Bondsrepubliek W. Duitsland tot stand gekomen en in werking getreden Algemeen Deel van het Sociaal Wetboek.

De tekst van dit Algemeen Deel is opgenomen in het rapport van de Staatscommissie ter zake van het voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid (Deel II pag. 333 e.v.).

Eveneens kan gewezen worden op het ingevolge een wetenschappelijke opdracht in België opgestelde Voorontwerp wetboek van sociale zekerheid, dat thans opnieuw bezien wordt in het kader van een Regeringsopdracht tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. Intussen is vooruitlopende op deze codificatie tot stand gekomen de wet houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid van werknemers van 29 juni 1981. Het eerstbedoelde voorontwerp is opgenomen in het rapport van de Staatscommissie inzake het voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid (Deel II pag. 404 e.v.).

De Belgische wet van 29 juni 1981 is opgenomen als bijlage 2 bij deze Memorie.

Ook de EEG en in de Internationale Arbeidsorganisatie te Genève (IAO) tonen belangstelling voor deze materie. In de EEG is door een commissie van deskundigen een voorontwerp Europees Instrument humanisering sociale zekerheid opgesteld, dat als Bijlage 3 bij dit ontwerp is gevoegd. De IAO bestudeert de problematiek in het kader van een werkgroep van deskundigen uit de geïndustrialiseerde landen, die eind 1982 een rapport zal uitbrengen over de toekomst van de sociale zekerheid.

Na zorgvuldige afweging van de discussie gevoerd over de hierboven genoemde 3 eerste titels, van de discussie over het W. Duitse Algemeen Deel van het sociaal wetboek, van de Belgische discussie, zowel over het voorontwerp, als over de recente wet van 29 juni 1981, waarover overigens ook in eigen land niet onverdeeld gunstig wordt geoordeeld (zie bijvoorbeeld D. Pieters, een studie van de wetsbepalingen over

fundamentele sociale rechten in België en Duitsland, 1981 uitg. Acro, Leuven 147 pag. en de studiedag van de KUL over de wet van 29 juni 19 gehouden op 9 oktober 1981) is besloten, een voorontwerp van wet houd de algemene bepalingen van sociale zekerheid op te stellen, met een ze beperkt aantal bepalingen, dat kan fungeren als een inleidende titel de uiteindelijke Algemene Wet Sociale Zekerheid. Daarbij is rekening g houden met bezwaren die zijn ingebracht tegen sommige bepalingen van h Algemeen Deel van het W. Duitse Sociaal Wetboek en van de Belgische we van 29 juni 1981.

Als Bijlage 4 bij dit ontwerp is gevoegd het opstel van Prof.Dr. H. Zacher, Die Kodification des Sozialrechts i Ausland, opgenomen in Festschrift für Theodor Mainz, München 1981 pag. 429 e.v.

Considerans en artikelen

In de Considerans wordt niet alleen tot uitdrukking gebracht de wenselijkheid om de bestaande sociale zekerheidswetgeving te vereenvoudigen en te codificeren en mitsdien onder te brengen in één wet, namelijk de Algemene Wet Sociale Zekerheid, maar tevens tot uitdrukking gebracht da deze wet een organieke wet is tot uitvoering van artikel 1.19 lid 2 van de nieuwe Grondwet. Dit artikel bepaalt, dat de Wet regels stelt omtrent aanspraken op sociale zekerheid. In dit verband lijkt het nuttig vast te stellen dat er een onderscheid is tussen het begrip "aanspraken op sociale zekerheid"in de zin van artikel 1.19 lid 2 GW en het begrip "recht op uitkering", dat in de Prestatiewet Sociale Zekerheid wordt gebruikt. Het onderscheid tussen het begrip "aanspraken op sociale zekerheid" en "recht op een sociale zekerheidsprestatie" is hetzelfde als het onderscheid, dat de Grondwet zelf maakt tussen "aanspraken op sociale zekerheid" en "het recht op bijstand", bedoeld in artikel 1.19 lid 3 GW. Onder aanspraken op sociale zekerheid in de zin van artikel 1.19 lid 2 GW moet een genusbegrip verstaan worden, waar alle rechten op sociale zekerheidsprestaties toe behoren.

Artikel 1

Evenmin als in de Grondwet wordt in dit artikel beoogd een wetenschappelijke definitie van het begrip sociale zekerheid te geven. Volstaan wordt met de summiere bepaling, dat de in deze wet geregelde sociale zekerheid beoogt ingezetenen en werknemers zoveel mogelijk te vrijwaren tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom en overlijden, alsmede tegen kosten verbonden aan het onderhouden en opvoeden van kinderen en tegen ziektekosten, door aanspraken, die voortvloeien uit de in artikel 2 bedoelde regelingen. Deze omschrijving is beperkter dan die, gegeven in artikel B1 van het eerdere ontwerp Algemene Bepalingen. Daar luidde het nog, dat de sociale zekerheidsregelingen beogen:

a) een inkomen te verschaffen bij het wegvallen of anderszins ontbreken van arbeid als inkomensbron, te weten bij arbeidsongeschiktheid, bij werkloosheid en bij ouderdom en overlijden;
b) voorzieningen te treffen ten behoeve van geneeskundige verzorging;
c) voorzieningen te treffen ten behoeve van de bevordering van arbeidsgeschiktheid en verbetering van levensomstandigheden;
d) voorzieningen te treffen tot bevordering van aangepaste werkgelegenheid en
e) tegemoet te komen in de kosten verbonden aan het opvoeden van kinderen.

De omschrijving is ook beperkter dan die gegeven in §1 van het Algemeen Deel van het Duitse Sozialgesetzbuch.
Daarin wordt gezegd: "Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschliesslich sozialer und erzieherischer Hilfe gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern; gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen;
die Familie zu stützen und zu fördern;
den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen".
De omschrijving is tenslotte ook beperkter dan die gegeven in artikel 3 van de Belgische wet van 29 juni 1981.

Dit artikel zegt,dat "De sociale zekerheid de werknemers omvat,het geheel van de sociale prestaties waarop de sociaal verzekerden recht hebben en die tot doel hebben het arbeidsinkomen van de werknemer te vervangen of aan te vullen ten einde hen te vrijwaren tegen de gevolgen van bepaalde arbeidsrisico's,tegenover bepaalde gezins- en levensomstandigheden en sociale risico's volgens de in artikel 21 opgesomde regelingen".

Artikel 2

lid 1

Dit lid beoogt aan degenen die de wet moeten interpreteren een indicatie te geven dat de van belang zijnde omstandigheden zodanig in aanmerking moeten worden genomen dat de doelstelling van de wet het best tot haar recht komt.

Deze bepaling gaat minder ver dan een soortgelijke bepaling in het voorontwerp Europees instrument.Daarin (I § 2)wordt bepaald dat:"La législation de sécurité sociale doit être appliquée et interprétée de bonne foie.En cas de doute,elle doit être interprétée en faveur des bénéficiaires de prestations".

De aanvankelijke formulering van de tweede volzin van artikel 21,lid 2 in het eerdere ontwerp Algemene Bepalingen ontmoette in de Staatscommissie bezwaren.

Het luidde als volgt:"Iedereen stelt echter ook alles in het werk om de sociale zekerheidsregelingen aan hun bedoeling (doelstelling) te doen beantwoorden,zoals door het verlenen van redelijke medewerking en het zich onthouden van misbruik en van oneigenlijk gebruik".Misbruik dient op andere wijze bestreden te worden,maar ter zake van oneigenlijk gebruik leek het wel juist met het oog op de interpretatie van de wet een indicatie te geven.

Aansluitend aan het bepaalde in de eerste volzin van het tweede lid,dat spreekt over "het in aanmerking nemen van omstandigheden" is ervoor gekozen geen rekening te houden met omstandigheden,die gelet op de doelstelling van de wet tot een oneigenlijke toepassing van de wet zouden leiden.

leden 2 en 3

Deze bepalingen zijn opgenomen naar analogie van artikel 31 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.Een bepaling van deze strekking komt ook voor in I § 1 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid EEG.Daarin wordt bepaald dat:"Les conventions de droit privé dérogeant à la législation de sécurité sociale au détriment des personnes protégées où tendant à éluder les dispositions de cette législation

sont nulles".
De Belgische wet houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers bepaalt in artikel 2 S 5,dat de werkgevers noch de werknemers zich op de nietigheid van de arbeidsovereenkomst kunnen beroepen teneinde de toepassing van de wet uit te sluiten.

Artikel 3
Dit artikel spreekt voor zich zelf.

Artikel 4
In dit artikel wordt een samenvatting gegeven van de aanspraken op sociale zekerheid,die in deze wet zijn geregeld.Bij nadere overweging is besloten de sociale werkvoorziening nog niet in de vereenvoudiging en codificatie te betrekken.Uiteraard zullen de bestaande bepalingen terzake in het overgangsrecht worden opgenomen.
Voor het begrip "aanspraken" zij verwezen naar hetgeen hierboven reeds is opgemerkt onder considerans.

Artikel 5
Dit artikel formuleert de aansprakelijkheid van het Rijk,die in de meeste sociale zekerheidswetten is opgenomen.

Artikel 6
Dit artikel komt behoudens een kleine redactiewijziging overeen met artikel 9 van het Voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid.
Het wordt systematisch verplaatst naar dit Voorontwerp.

Artikel 7
Dit artikel geeft-in overeenstemming met de bestaande wetgeving-aan, welke organen belast zijn met de uitvoering van de verschillende sociale zekerheidsregelingen,zowel voorzover het de aanspraken betreft als voorzover het de premiebetaling betreft.

Artikel 8
De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid vertoont vele samenwerkingsvormen.Men denke aan de Vereniging van Raden van Arbeid,de Federatie van Bedrijfsverenigingen,de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen,de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,maar ook aan samenwerkingsvormen met een wettelijke status zoals het GAK en de GMD.Het eerste lid van dit artikel bevestigt deze gegroeide praktijk en geeft

daaraan een nadere uitwerking in het tweede lid.In dit tweede lid wordt de nadruk gelegd op het geven van voorlichting en op de bevordering van de plaatselijke en regionale bereikbaarheid.
Wat het eerste betreft moet gewezen worden op het bestaan van het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering.Dit instituut,dat reeds sedert 1967 bestaat,is uitzonderlijk door het feit dat alle uitvoeringsorganen der sociale verzekering erin samenwerken.Het geeft voorlichting in de ruimste zin van het woord.De betrokken uitvoeringsorganen (de Federatie van bedrijfsverenigingen,de Gemeenschappelijke Medische Dienst,de Sociale Verzekerignsbank,de Vereniging van Raden van Arbeid en de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen)hebben destijds voor het VSV de stichtingsvorm gekozen.In het bestuur zitten vertegenwoordigers van de genoemde uitvoerders en bovendien als waarnemers de algemeen secretarissen van de twee toezichthoudende organen,de SocialeVerzekeringsraad en de Ziekenfondsraad.Met de overheid wordt op verschillende gebieden nauw samengewerkt.Met zijn voorlichting richt het VSV zich behalve op het grote publiek-bijvoorbeeld via een radiorubriek in de zendtijd van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelgenheid-tot specifieke groepen. Hier is te denken aan hulpverleners in de ruimste zin van het woord. Ook verzorgt het VSV behalve folders over de sociale zekerheidswetgeving allerlei uitgaven ten behoeve van het onderwijs,zowel gericht op leerkrachten,als op leerlingen.

Wat het tweede betreft zij gememoreerd,dat in de verschillende beleidsvoornemens en rapporten met betrekking tot de toekomstige uitvoeringsorgani van de sociale zekerheid een steeds sterkere nadruk wordt gelegd op de plaatselijke en regionale bereikbaarheid van de uitvoeringsorganen. Of,en zo ja,tot welke nieuwe organisatievormen dit zal leiden en wanneer er zodanige organisatievormen gerealiseerd zullen zijn,is op dit ogenblik niet te zeggen.Gelet op de maatschappelijke consensus met betrekking tot een betere plaatselijke en regionale bereikbaarheid lijkt het wenselijk de uitvoeringsorganen-in afwachting van een nieuwe wettelijke organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid-op te dragen plaatselijk en regionaal zoveel mogelijk te gaan samenwerken.Het derde lid bepaalt, dat het toezichthoudend orgaan voor de genoemde vormen van samenwerking aanwijzingen kunnen geven.
Uiteraard zijn de bepalingen vandit artikel niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

Artikel 9

Het in dit lid geformuleerde recht op informatie over persoonlijke rechten en verplichtingen komt in de bestaande wetgeving als zodanig niet voor. In de uitvoeringspraktijk wordt veelvuldig informatie van deze aard verstrekt.Het voorgestelde artikel beoogt iedereen,die daarbij een redelijk belang heeft,ook recht op die informatie te geven.Minder geclausuleerd,dat wil zeggen niet beperkt tot degene die daarbij een redelijk belang heeft,is dit recht ook opgenomen in S 14 van het Algemeen Deel van het W.Duitse SocialeWetboek,in artikel 17 S 1 van de Belgische wet houdende Algemene Beginselen van sociale zekerheid voor werknemers en in I S 6 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid van de EEG.

Artikel 10.

Deze bepaling,die ook voorkwam in het vroegere artikel B6 werd aanvankelijk hier en daar misverstaan.De nieuwe formulering beoogt de bedoeling beter tot haar recht te doen komen.Het gaat om het-in het contact met de belanghebbenden,in het bijzonder bij de voorbereiding van beslissingen en andere bestuurshandelingen-rekening houden met hun persoonlijke levensomstandigheden.

Welke zijn die persoonlijke levensomstandigheden?

Zij kunnen van velerlei aard zijn.In de eerste plaats kan gedacht worden aan de bijzondere positie van mensen met een zeer eenvoudige opleiding, soms zelfs analfabeten,die moeilijk in staat zijn formulieren en voorlichtingsmateriaal te lezen.In de tweede plaats kan gedacht worden aan de bijzondere positie van gehandicapten en inde derde plaats moet gedacht worden aan mensen die de Nederlandse taal niet spreken.In een recent, in het kader van de ILO opgezet,onderzoek is van verschillende zijden opgemerkt dat de meeste formulieren die de overheidsadministratie hanteert en ook formulieren in het kader van de sociale zekerheid afgestemd zijn op high-school niveau.In verschillende landen zijn maatregelen getroffen om mensen met een laag niveau van opleiding te helpen bij het invullen van formulieren e.d.

Wat de bijzondere positie van gehandicapten betreft worden in verschillende landen en nu ook in Nederland brochures verstrekt in Braille-schrift.

In verschillende landen streeft men ernaar gehandicapten op de begane grond te ontvangen en die ruimte toegankelijk te maken voor rolstoelen.

Wat tenslotte de mensen betreft die de landstaal niet verstaan zijn in verschillende landen speciale maatregelen getroffen om deze mensen behulpzaam te zijn. De voorgestelde bepaling beoogt te bevorderen dat mee dan tot dusver met persoonlijke omstandigheden rekening gehouden wordt. Hierbij is aansluiting gezocht bij S 17 sub 3 van het Algemeen Deel van het W.Duitse sociale wetboek, waarin gezegd wordt dat: "Der Zugang zu Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird, insbesondere durch Verwendung allgemein verständliche Antragsvordrucke"; Ook net Ontwerp Humanisering sociale zekerheid EEG bevat in S 7 en S 11 van Deel bepalingen van deze strekking.
Wat het tweede lid van dit artikel betreft zij verwezen naar artikel 10 van het Ontwerp van Wet houdende algemene bepalingen van administratief recht waarin is gezegd dat, indien de belanghebbende de Nederlandse taal onvoldoende beheerst of door enig gebrek onvoldoende in staat is zij belangen naar voren te brengen, de overheidsorganen hem zoveel mogelijk da behulpzaam zijn.

Artikel 11

Dit artikel is een uitwerking van artikel 4 van het Ontwerp ABAR dat zegt, dat een overheidsorgaan uit eigen beweging de nodige kennis dient te vergaren omtrent de belangen, die bij een te geven beschikking betrokken zi In de moderne sociale zekerheidsliteratuur is herhaaldelijk op een bepalin van deze strekking aangedrongen. Daarbij wordt er op gewezen, dat de belasti autoriteiten niets nalaten, dat wil zeggen uit eigen beweging alles doen, om feiten te verzamelen, die tot het opleggen van een belastingaanslag kunn leiden. De sociale zekerheidsprestaties vormen het spiegelbeeld daarvan. Een soortgelijke bepaling treft men aan in S 16 en S 17 van he Algemeen Deel van het W.Duitse sociaal wetboek, alsmede in artikel 17 S 2 van de Belgische wet houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. Ook I S 3 van het ontwerp Instrument Humanisering van de sociale zekerheid van de EEG vertoont verwantschap met nepalingen van deze strekking.

Artikel 12

Het artikel is een samentrekking van de leden 1 en 2 van het oorspronkelijk artikel B 8. Een bepaling van soortgelijke strekking komt voor in S 35 van het Algemeen Deel van het W.Duitse sociaal wetboek en in I S 10

van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid van de EEG. In de bestaande sociale zekerheidswetgeving verplicht een aantal bepalingen de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden van het bestuur van toezichthoudende en uitvoeringsorganen tot geheimnouding van alle zaken, ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd of waarvan zij het vertrouwelijke karakter moeten begrijpen. Andere bepalingen verplichten met name de opsporingsambtenaren tot geheimhouding. De belastingwetgeving kent een dergelijke verplichting in artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

De tegenhanger van de verplichting tot geheimhouding is hier geformuleerd in die zin dat een ieder die er recht op heeft dat geheimen, in het bijzonder die welke tot de persoonlijke levenssfeer behoren, alsmede die welke betrekking hebben op bedrijfs- en zakengeheimen, door de bij de uitvoering betrokken organen, gelet op de in deze wet gegeven voorschriften, alleen overeenkomstig de doelstelling van de wet aan derden mogen worden bekend gemaakt.

Het tweede lid geeft de waarborg dat iedereen informatie kan krijgen over de gegevens die over hem in de sociale zekerheidsadministratie geregistreerd zijn.

Artikel 13

Deze bepaling die overeenkomt met een bepaling van wat algemener strekking in I S 12 van het Ontwerp Instrument Humanisering sociale zekerheid EEG wijkt af van het oorspronkelijke artikel B9, waarin ook in algemene termen het beroepsrecht geregeld was. Nu dit uitgebreid geregeld is in het ontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid en ook geregeld zal worden in de Prestatiewet Sociale Zekerheid kan een dergelijke bepaling gemist worden. Hier gaat het nu om de introductie van een speciale ombudsman voor de sociale zekerheid. Introductie van deze ombudsman betekent niet, dat binnen de huidige structuur van de uitvoering geen instelling zou bestaan waar klachten in behandeling worden genomen. Veel uitvoeringsorganen hebben daarvoor aparte commissies in het leven geroepen, terwijl men met zijn klachten ook terecht kan bij de toezichthoudende organen en ten dele ook bij het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering. Het lijkt echter meer van deze tijd voor de behandeling van klachten een vertrouwensman aan te stellen. Door deze figuur te doen aanwijzen door de Minister, de toezichthoudende organen gehoord, kan tevens worden bereikt dat hij met het oog op het samengaan van klachten betreffende verschillende uitkeringen toegang heeft tot de verschillende uitvoeringsorganen. De vraag rijst wel of de aanstelling van een onafhankelijke ombudsman mogelijkerwijze een stroom van klachten losmaakt.

Het is niet uitgesloten dat dit in beginsel het geval zou kunnen zijn. Maar de ervaring van de ombudsman bij het particuliere verzekeringswezen heeft uitgewezen, dat na een eerste periode de storm van klachten tot enke wijzigingen in de administratieve behandeling kan leiden en daarna geleid afneemt.

De ombudsman geeft aan degene voor wie beroep openstaat op diens verzoek de informatie omtrent de beroepsmogelijkheden, waarover hij beschikt. In bi gevallen kan hij voorzien in rechtsbijstand. De nadruk wordt hier gelegd o de beperking tot bijzondere gevallen, omdat het uiteraard niet de bedoelin dat de ombudsman de plaats inneemt van alle mogelijke instanties van rech hulp die reeds bestaan. Een en ander zal nader uitgewerkt moeten worden bi algemene maatregel van bestuur bedoeld in het derde lid.

Ook de bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de Rijksbelastingdienst.

TREFWOORDENREGISTER

Aanpassingswet, 2
Administratiefrechtelijke sancties, 33
Algemene bepalingen van sociale zekerheid, 13, 39–42, 44
– in het buitenland (Duitsland, België), 48, 50, 54
Algemene Ouderdomswet (AOW), 14
Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), 14
Algemene wet sociale zekerheid (AWSZ), voorontwerp, 41–42
– opbouw en samenvoeging FWSZ/PWSZ, 41
– gemoedsbezwaarden, 41
– overgangs- en slotbepalingen, 42
– overige vermeldingen, 2, 4, 9, 11, 22, 40, 48–49
Arbeidsongeschiktheidscriterium, 6
Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet op de (WAO), 14–15, 19, 27

Begripsbepalingen, 18, 39, 41, 48
Bedrijfsverenigingen, Federatie van, 3, 7, 17, 52
Bijstand, recht op, 36, 47, 49, 55
Buitenland, ontwikkelingen in het, 9–10 (zie ook Duitsland; België)
Bureau VCW, 42
Burg, F.H. van der, 5
Burgerlijk recht, invloed van het, 14, 36, 41
België, 9–10, 39–40, 49–51, 53–54
– Koninklijke Commissie, 10
– Wetboek van Sociale Zekerheid, 10, 49

Codificatie
– betekenis van de, 7–9
– in het buitenland, 9–10, 48–54
– zie ook Vereenvoudiging
Commissie Wetgevingsvraagstukken (Commissie Polak), 8, 20

Delegatie, 16, 20, 41
Dillemans, R., 10
Duitsland (West-Duitsland), 9–10, 39–40, 48–50, 53–54
– sociaal wetboek, Algemeen Deel, 39, 48, 54

EEG, instrument humanisering sociale zekerheid, 39, 49, 51, 53–55
Eenduidigheid van begrippen, 7, 15, 19
Einde van het recht op prestatie, 28–31
– op uitkering, 28–29
– op verstrekking, 30

Federatie van Bedrijfsverenigingen, 3, 7, 17, 52
Financieringswet sociale zekerheid (FWSZ), voorontwerp, 11–12
– eerste rapport (28 januari 1980), 2, 7, 10
– samenvoeging in de AWSZ, 41–42

Functionele opbouw, 7

Geldend maken van het recht op prestatie, 32–35
Gemoedsbezwaarden, 41

Harmonisatie van wetgeving, 8–9
– Interdepartementale Commissie voor de, 8–9
Heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid, 5, 7

Indeling en opbouw, 11 (FWSZ), 13 (PWSZ)
Ingezetene, 13, 16, 21–23, 30, 44–45, 50
Interdepartementale Commissie voor de harmonisatie van wetgeving, 8–9

Ketenaansprakelijkheid, 2
Koninklijke Commissie (België), 10
Kringen van personen, 21–22
– overige vermeldingen, 13, 18, 45, 50
Kritiek (afzonderlijke paragrafen), 17–20, 22, 27, 31, 35

Lamers, Projectgroep, 9

Memorie van toelichting, 2, 7, 10, 13–14, 16, 48

Naamgeving, 14, 19
Nationale Ombudsman, 5 (zie ook Rang, J.F.)

Ombudsman voor de sociale zekerheid (voorstel, België), 47, 55
Ontstaan van het recht op prestatie, 23–27
– van rechtswege, 23–25
– door toekenning, 25–27
Organisatiewet sociale zekerheid, 3, 45–46
Overgangs- en slotbepalingen, 42

Pensioen- en spaarfondsenwet, 4
Polak, Commissie, zie Commissie Wetgevingsvraagstukken
Premieplicht en premiebetaling, 7, 44, 46, 52
Prestatiewet sociale zekerheid (PWSZ), voorontwerp, 13–38
– indeling en opbouw, 13
– naamgeving, 14, 19
– eenduidigheid van begrippen, 15, 19
– rechtsbescherming, 16
– delegatie, 16, 20
– kritiek, 17–20
Projectgroep Lamers, 9

Raden van Arbeid, Vereniging van, 7, 52
Rang, J.F., 5
Recht op prestatie
– ontstaan van het, 23–27
– einde van het, 28–31

– geldend maken van het, 32–35
– uitbetaling van het, 36–38
Rechthebbende op prestatie, 23
– overige vermeldingen, 7, 14, 24, 28–29, 35–37, 46
Rechtsbescherming, 4, 8, 16, 41
Reïntegratie van de arbeidsongeschikte werknemer, 9
Rijk, W.J. de, 42
Roy van Zuydewijn, J.M. de, 5

Samenloop, beperking van uitbetaling wegens, 37–38
Sancties, administratiefrechtelijke, 33
Sociaal-Economische Raad (SER), 3
Sociale Verzekeringsbank, 7, 45, 52
Sociale Verzekeringsraad, 7, 17, 52
Staatscommissie, samenstelling van en wijzigingen in de, 5
Strafbepalingen, 4, 14, 41
Systematiek, 11, 15–17, 21, 27–29, 31, 39, 48

Toekenning, ontstaan van een recht door, 25–27
– van een recht op uitkering, 25–27
– van een recht op verstrekking, 27
Toelichting, memorie van, zie Memorie van toelichting

Uitbetaling van de prestatie, 36–38
– beperking wegens samenloop, 37–38
Uitkering, recht op
– toekenning van een, 25–27
– einde van een, 28–29
– zie ook Recht op prestatie
Uitsluitingsgronden, 34
– onderscheid met weigeringsgronden, 34
V
Vaststelling en toekenning, 24
Veldkamp, G.M.J., 1, 3–4, 8–9
– opdracht en ontheffing van, 1, 5
Vereenvoudiging
– betekenis van de, 7–9
– zie ook Codificatie
Vereniging van Raden van Arbeid, 7, 52
Verstaanbaarheid, 7
Verstrekking, recht op, 13–15, 23, 25, 27, 30, 32–33, 36
Vries, L. de, 5

Weigering van uitbetaling van prestatie, 33–35
– uitsluitingsgronden, 34
Werkgroep beschrijving bestaande wetgeving (BBW), 6
Werkgroep Prestatiewet sociale zekerheid, 6, 13
Werkloosheidswet (WW), 2, 14–16, 19, 26, 29, 34
Wet ABAR (algemene bepalingen administratief recht), 39, 48, 54
Wet arbeid gehandicapte werknemers, 9

Wetboek van Sociale Zekerheid (België), 10, 49

Ziekenfondsraad, 7, 52