

Sociale zekerheid en sociale kaart

Bronnenboek

mr. Lydia Janssen

Odile Oort



juridischjuist.info

Serienummer:

Licentie:

Voor het activeren van de licentie kijk op pagina 11 van dit boek.

Te activeren tot:

Colofon

Uitgeverij: Edu'Actief b.v.
0522-235235
info@edu-actief.nl
www.edu-actief.nl

Auteurs: mr. Lydia Janssen en Odile Oort

Cartoons: Remco Brouwer
Beeldredactie: Edu'Actief b.v. en mr. Paul Bles
Omslagfoto: Erik Karst Fotografie

Titel: Sociale zekerheid en sociale kaart
ISBN: 978 90 3724 477 9

© Edu'Actief b.v. 2016

Tweede druk/eerste oplage

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet kan men zich wenden tot de Stichting PRO (www.stichting-pro.nl).

De uitgever heeft ernaar gestreefd de auteursrechten te regelen volgens de wettelijke bepalingen. Degenen die desondanks menen zekere rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich alsnog tot de uitgever wenden.

Door het gebruik van deze uitgave verklaart u kennis te hebben genomen van en akkoord te gaan met de specifieke productvoorwaarden en algemene voorwaarden van Edu'Actief, te vinden op www.edu-actief.nl.

Inhoud

Voorwoord	11
Deel 1 Sociale zekerheid	13
1. Sociale zekerheid is bestuursrecht	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Sociale zekerheid en bestuursrecht	15
1.3 Groei van de bestuurstaak	17
1.4 Bestuursorgaan	18
1.5 Belanghebbende	18
1.6 Besluit	19
1.7 Legaliteit en specialiteit	20
1.8 Samenvatting	21
1.9 Kernbegrippen	22
1.10 Vragen en opdrachten	23
2. De beschikking	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Beschikkingen in de sociale zekerheid	25
2.3 Behandeling van de aanvraag	27
2.4 Opstellen van een beschikking	29
2.5 Samenvatting	30
2.6 Kernbegrippen	32
2.7 Vragen en opdrachten	33
3. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Fair play	35
3.3 Zorgvuldige voorbereiding	36
3.4 Motivering	36
3.5 Gelijkheid	36
3.6 Vertrouwen en rechtszekerheid	36
3.7 Evenredigheid	38
3.8 Samenvatting	38
3.9 Kernbegrippen	39
3.10 Vragen en opdrachten	40

4.	Nederlanders en vreemdelingen	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Nederlandse nationaliteit	42
4.3	Verblijf van vreemdelingen	44
4.4	Langer verblijf	45
4.5	Vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd	47
4.6	EU-burgers	48
4.7	Samenvatting	49
4.8	Kernbegrippen	49
4.9	Vragen en opdrachten	51
5.	Asielzoekers	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Asielzoekers	53
5.3	Verblijfsvergunning asiel	54
5.4	Asielprocedure	55
5.5	Uitzetting	57
5.6	Samenvatting	58
5.7	Kernbegrippen	59
5.8	Vragen en opdrachten	60
6.	De omgang met persoonsgegevens	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Beginnelen Algemene verordening gegevensbescherming	61
6.3	Kernbegrippen AVG	62
6.4	Beveiliging van persoonsgegevens	65
6.5	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	66
6.6	Rechten van cliënten	67
6.7	Samenvatting	69
6.8	Kernbegrippen	71
6.9	Vragen en opdrachten	72
7.	Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen	73
7.1	Inleiding	73
7.2	Sociale verzekeringen en voorzieningen	74
7.3	Werknemersverzekeringen	75
7.4	Volksverzekeringen	76
7.5	Sociale voorzieningen	77
7.6	Sociale zekerheid en particuliere verzekeringen	79
7.7	Zorgverzekeringswet	79
7.8	Samenvatting	80
7.9	Kernbegrippen	80
7.10	Vragen en opdrachten	82

8.	Uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid	83
8.1	Inleiding	83
8.2	UWV	83
8.3	Gemeentelijke dienst Werk & Inkomen	84
8.4	Sociale Verzekeringsbank	85
8.5	Zorgverzekeraars	86
8.6	Belastingdienst	86
8.7	Toeziethouders en adviseurs	87
8.8	Samenvatting	88
8.9	Kernbegrippen	88
8.10	Vragen en opdrachten	89
9.	Drie volksverzekeringen: AOW, Anw en AKW	91
9.1	Inleiding	91
9.2	Kring van verzekerden voor de volksverzekeringen	91
9.3	Het systeem van de AOW	92
9.4	Hoogte van het AOW-pensioen	93
9.5	Leefsituatie en partnerbegrip	94
9.6	Het systeem van de Anw	95
9.7	Hoogte van de Anw-uitkeringen	97
9.8	Het systeem van de AKW	98
9.9	Kinderbijslag voor kinderen die niet thuis wonen	100
9.10	Kindgebonden budget	101
9.11	Samenvatting	102
9.12	Kernbegrippen	102
9.13	Vragen en opdrachten	104
10.	Verzekeringen tegen ziektekosten: Zvw, Wlz en Wmo	107
10.1	Inleiding	107
10.2	Het systeem van de Zorgverzekeringswet	107
10.3	Soorten verzekering	109
10.4	Zorgtoeslag	110
10.5	Het systeem van de Wlz	111
10.6	Wet maatschappelijke ondersteuning	112
10.7	Samenvatting	113
10.8	Kernbegrippen	114
10.9	Vragen en opdrachten	116
11.	Werkloosheidswet	119
11.1	Inleiding	119
11.2	Kring van verzekerden	119
11.3	Voorwaarden voor een WW-uitkering	120
11.4	Voorschriften voor de uitkeringsgerechtigde	123
11.5	Basisuitkering	124
11.6	Verlengde uitkering	125
11.7	IOAW, IOW en IOAZ	127
11.8	Samenvatting	128
11.9	Kernbegrippen	129
11.10	Vragen en opdrachten	130

12. Ziektewet en Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen	133
12.1 Inleiding	133
12.2 Ziektewet	133
12.3 Voorwaarden voor een ZW-uitkering	134
12.4 De Wet verbetering poortwachter	136
12.5 Systematiek van de WIA: IVA of WGA	137
12.6 IVA-regeling	139
12.7 WGA-regeling	139
12.8 Samenvatting	142
12.9 Kernbegrippen	143
12.10 Vragen en opdrachten	144
13. Participatiewet (bijstand)	147
13.1 Inleiding	147
13.2 Aanvraag en voorwaarden voor een bijstandsuitkering	147
13.3 Gezamenlijke huishouding	150
13.4 Kostendelersnorm	150
13.5 Verschil meerpersoonshuishouden en gezamenlijke huishouding	151
13.6 Eigen inkomsten of vermogen	152
13.7 Bijzondere bijstand	156
13.8 Samenvatting	156
13.9 Kernbegrippen	157
13.10 Vragen en opdrachten	159
14. Participatiewet, Wajong en Wsw	161
14.1 Inleiding	161
14.2 Doelgroep Participatiewet	161
14.3 Instrumenten en voorzieningen	162
14.4 Regionale WERKbedrijven	163
14.5 Wet sociale werkvoorziening	164
14.6 Wajong	164
14.7 Samenvatting	165
14.8 Kernbegrippen	165
15. Toeslagenwet	167
15.1 Inleiding	167
15.2 Het systeem van de Toeslagenwet	167
15.3 Toeslag en eigen inkomen	169
15.4 Samenvatting	169
15.5 Kernbegrippen	169
15.6 Vragen en opdrachten	170

16. Boeten, maatregelen en terugvordering	171
16.1 Inleiding	171
16.2 Uitkeringsfraude	171
16.3 Het opleggen van een bestuurlijke boete	172
16.4 Terugvorderen benadelingsbedrag en invorderen van de boete	174
16.5 Maatregel	175
16.6 Samenvatting	176
16.7 Kernbegrippen	176
16.8 Vragen en opdrachten	178
 17. Bezwaar en beroep	 181
17.1 Inleiding	181
17.2 Bezwaar	182
17.3 Beroep	184
17.4 Voorlopige voorziening	187
17.5 Andere procedures	188
17.6 Samenvatting	189
17.7 Kernbegrippen	189
17.8 Vragen en opdrachten	191
 18. Financiering van de sociale zekerheid	 193
18.1 Inleiding	193
18.2 Van brutoloon naar nettoloon	193
18.3 Loonbelasting en inkomstenbelasting	195
18.4 Wie betaalt de sociale zekerheid?	197
18.5 Samenvatting	198
18.6 Kernbegrippen	198
18.7 Vragen en opdrachten	199
 19. Huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag	 201
19.1 Inleiding	201
19.2 Toetsingsinkomen	201
19.3 Toeslagpartner	203
19.4 Huurtoeslag	204
19.5 Zorgtoeslag	206
19.6 Kinderopvangtoeslag	207
19.7 Samenvatting	208
19.8 Kernbegrippen	209
19.9 Vragen en opdrachten	210

20. Studiefinanciering	213
20.1 Inleiding	213
20.2 Studiefinanciering voor het mbo	213
20.3 Studiefinanciering voor het hoger onderwijs	215
20.4 Eigen inkomen van de student	216
20.5 Terugbetalen van de studieschuld	216
20.6 Levenlanglerenkrediet	217
20.7 Samenvatting	218
20.8 Kernbegrippen	218
20.9 Vragen en opdrachten	220
 Deel 2 Sociale kaart	 221
21. Informeren, adviseren en doorverwijzen	223
21.1 Inleiding	223
21.2 Open vragen	223
21.3 Gesloten vragen	224
21.4 Doorvragen	225
21.5 Samenvatten, afspraken maken en doorverwijzen	226
21.6 Samenvatting	227
21.7 Kernbegrippen	227
21.8 Vragen en opdrachten	228
 22. Maatschappelijke ondersteuning	 229
22.1 Inleiding	229
22.2 Maatschappelijke ondersteuning	229
22.3 Jeugdhulp	230
22.4 Signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling	232
22.5 Gezondheidszorg	233
22.6 Samenvatting	235
22.7 Kernbegrippen	235
22.8 Vragen en opdrachten	236
 23. Schuldhelpverlening	 237
23.1 Inleiding	237
23.2 Vormen van schuldhelpverlening	237
23.3 Schuldhelpverleners	238
23.4 Curatele, beschermingsbewind en mentorschap	239
23.5 Samenvatting	241
23.6 Kernbegrippen	242
23.7 Vragen en opdrachten	243

24. Rechtshulp en rechtsbijstand	245
24.1 Inleiding	245
24.2 Het juridisch loket	245
24.3 Advocaat	247
24.4 Deurwaarder	247
24.5 Notaris	248
24.6 De kosten van een rechtszaak	249
24.7 Samenvatting	250
24.8 Kernbegrippen	250
24.9 Vragen en opdrachten	251
Register	252

Voorwoord

Voor je ligt het bronnenboek *Sociale zekerheid en sociale kaart* dat hoort bij de methode JuridischJuist.info. JuridischJuist.info is de methode voor de volgende opleidingen:

- Juridisch-administratief dienstverlener (niveau 4)
- Medewerker human resource management (HRM) (niveau 4).

Dit boek bevat twee delen: *Sociale zekerheid* en *Sociale kaart*. De inhoud sluit volledig aan bij de kerntaken in het kwalificatiedossier Juridisch-administratieve beroepen en bij de toetsmatrizen van de Stichting Praktijkleren.

In dit boek is grote zorg besteed aan toegankelijk taalgebruik. Een duidelijke hoofdstukstructuur, met doelstellingen, een casus, een inleiding en aan het eind een samenvatting en kernbegrippen, gidst je door de stof heen. De vele voorbeelden geven de leerstof een zo praktisch mogelijk karakter. Met behulp van de vragen en opdrachten aan het slot van ieder hoofdstuk kun je vaststellen of je de stof niet alleen kent, maar ook kunt toepassen in de praktijk.

Op de methodesite www.juridischjuist.info zijn extra vragen, opdrachten en casussen te vinden. Daarnaast is per bronnenboek een ontwikkelingsgerichte toets beschikbaar waarmee je je kunt voorbereiden op het SPL-examen.

Wij zijn in het bijzonder dank verschuldigd aan de docenten die met hun feedback een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit boek: Joyce Nelson (ROC van Amsterdam), Dirk Dijkstra (Drenthe College) en Jan Vink (Alfa College).

Kwalificatiedossier

Uiteraard worden aan de opleiding eisen gesteld met betrekking tot het uitvoeren van het beroep. De eisen die aan jou worden gesteld om in een bepaald beroep aan de slag te kunnen, staan vermeld in een zogenoemd kwalificatiedossier.

In dit kwalificatiedossier staan kerntaken vermeld. Kerntaken zijn de belangrijkste taken die in een beroep voorkomen. Om deze kerntaken goed onder de knie te krijgen moet je werkprocessen uitvoeren en competenties ontwikkelen. Werkprocessen zijn eigenlijk werkzaamheden die je dagelijks moet uitvoeren. Om dat goed te kunnen doen moet je allerlei competenties ontwikkelen, zoals samenwerken, luisteren, initiatief nemen, vakken ontwikkelen en omgaan met stress. De bronnenboeken en de inhoud van de website van de methode JuridischJuist.info zullen je hierbij helpen.

Hoe werkt de methode?

De methode bestaat uit bronnenboeken en een website. Voor elke opleiding heb je een aantal bronnenboeken nodig. In deze bronnenboeken wordt de basistheorie beschreven en worden begrippen uitgelegd. Aan het eind van elk hoofdstuk vind je vragen en opdrachten.

Op de methodesite vind je extra opdrachten, extra bronnenmateriaal en eventueel nieuws in verband met wetswijzigingen of andere actualiteiten. Deze website kun je bereiken via <http://www.juridischjuist.info/>.

Inloggen

Voor in dit boek vind je de licentie voor de methodesite van Juridischjuist.info:

www.juridischjuist.info. Op deze methodesite vind je de bronnen (bijvoorbeeld opdrachten, filmpjes en weblinks) die je nodig hebt.

Als je voor het eerst wilt inloggen op de methodesite, moet je eerst de licentie activeren. Deze licentie vind je voor in het boek. De licentie is 12 maanden geldig vanaf het moment waarop je deze hebt geactiveerd.

Hoe moet je de licentie activeren?

- Open je browser en ga naar www.edu-actief.nl/licentie.
- Hier vind je een filmpje over hoe je je licentie kunt activeren. Bekijk dit filmpje.
- Volg de stappen om je licentie te activeren.
- Met behulp van je gebruikersnaam en wachtwoord kun je vervolgens inloggen op de methodesite www.juridischjuist.info.

Veel succes!

Deel 1 Sociale zekerheid

De module *Sociale zekerheid* beschrijft de hoofdlijnen van de wetten op het terrein van de sociale zekerheid. In de eerste hoofdstukken wordt de juridische basis gelegd voor een goed begrip van de sociale zekerheid. In deze hoofdstukken worden kernbegrippen uit het bestuursrecht, het arbeidsrecht, het vreemdelingenrecht en de privacywetgeving beschreven. Gekozen is voor die begrippen die voor de sociale zekerheid van belang zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 tot en met 17 het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen behandeld. Deze hoofdstukken beschrijven de verschillende regelingen in de sociale zekerheid. In hoofdstuk 18 wordt aan de hand van een loonstrookje van een werknemer iets gezegd over de financiering van de sociale zekerheid. Tot slot worden in hoofdstuk 19 en 20 voorzieningen besproken die niet tot de kern van de sociale zekerheid worden gerekend, maar er wel dicht tegenaan liggen.

Als er één onderdeel is van het recht dat geen 'rustig bezit' kan worden genoemd, is het wel de sociale zekerheid. Plannen, akkoorden, wetsvoorstellen en wijzigingen van geldend recht volgen elkaar in hoog tempo op. Alle nieuwe wetgeving van de afgelopen jaren is zo goed mogelijk verwerkt in dit boek. De leerstof van deze module vormt een zelfstandige eenheid die na de module *Inleidende recht* op ieder moment in de opleiding kan worden gevolgd.

Hoofdstuk 1

Sociale zekerheid is bestuursrecht

Na dit hoofdstuk kun je:

- de wettelijke regels van de sociale zekerheid plaatsen binnen het geheel van het recht
- een omschrijving geven van het bestuursrecht
- de begrippen bestuursorgaan, belanghebbende en besluit omschrijven
- een omschrijving geven van het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel.

Casus

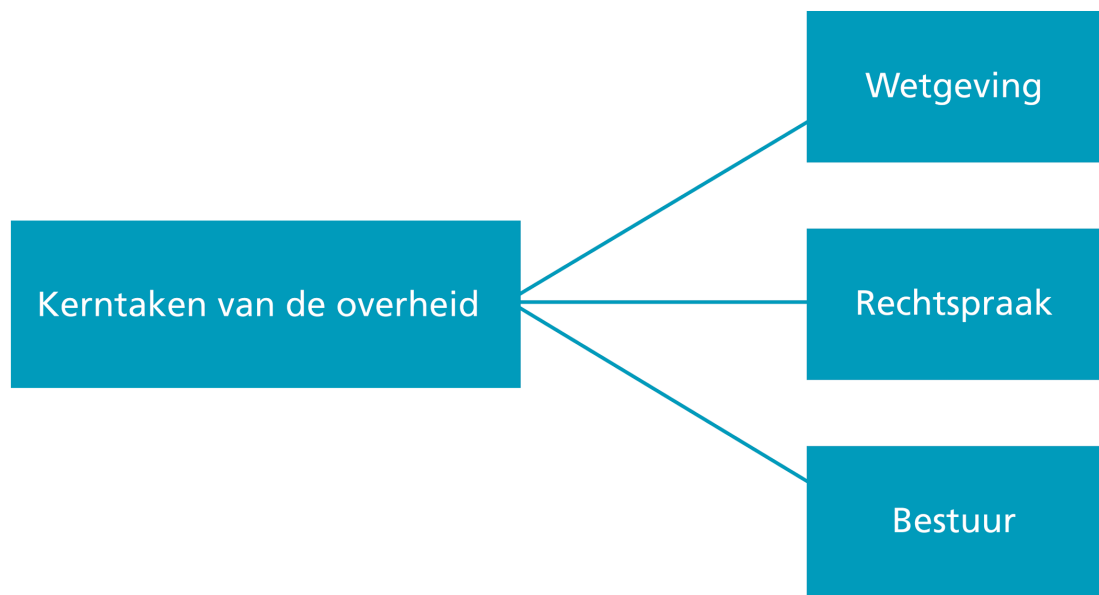
Medewerker Jack Vriens stuurt namens de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een brief aan mevrouw Van Oven dat de hoogte van haar AOW-pensioen vanaf volgende maand van 70% van het minimumloon teruggaat naar 50% van het minimumloon. Waarom dat gebeurt, staat niet in de brief; er wordt alleen naar een aantal wetsartikelen van de Algemene Ouderdomswet verwezen. Mevrouw Van Oven begrijpt er niets van en pakt de telefoon om een afspraak te maken. Tijdens die afspraak blijkt dat de SVB meent dat mevrouw Van Oven samenwoont met mijnheer De Vries. Daarom is de uitkering verlaagd.

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk leggen we uit waarom enige kennis van het bestuursrecht noodzakelijk is voor een goed begrip van de sociale zekerheid. Daarna bespreken we een aantal basisbegrippen uit het bestuursrecht: bestuursorgaan, belanghebbende, besluit en beschikking.

1.2 Sociale zekerheid en bestuursrecht

Iedereen voelt wel aan dat er iets mis is met de brief die mevrouw Van Oven van de Sociale Verzekeringsbank ontvangt. Je kunt als overheid niet zomaar medelen dat iemand 20% minder uitkering krijgt zonder er enige uitleg bij te geven. Zo'n besluit zonder toelichting is niet zorgvuldig ten opzichte van de burger. Bovendien is het in strijd met de wettelijke regels. Maar waar vinden we de wettelijke regels die voor de sociale zekerheid gelden? In het **bestuursrecht**.



Figuur 1.1: Kerntaken van de overheid.

De overheid heeft drie kerntaken: wetgeving, rechtspraak en **bestuur**. Besturen is zorgen voor een goede gang van zaken in het land. De bestuurstaak bestaat bijvoorbeeld uit het aanleggen van wegen, het bouwen van huizen, het zorgen voor goed onderwijs, het organiseren van gezondheidszorg, het toekennen van bouwvergunningen, het verlenen van studiefinanciering en het beslissen over de toelating van vreemdelingen tot ons land. Ook het uitvoeren van de sociale zekerheid, het beslissen over uitkeringen en voorzieningen, valt onder de bestuurstaak van de overheid. Het *bestuursrecht* geeft regels voor de manier waarop de overheid haar bestuurstaak moet uitvoeren.

Zoals uit de voorbeelden hiervoor al bleek, gaat het bestuursrecht over zeer verschillende onderwerpen: milieu, onderwijs, vreemdelingen, belastingen, openbaar vervoer, woningbouw, enzovoort. Ieder gedeelte van de bestuurstaak wordt geregeld in één of meer aparte wetten. Zo geeft de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000) regels voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt zogeheten omgevingsvergunningen voor bijvoorbeeld het uitbreiden van een woning, het bouwen of uitbreiden van een fabriek en het slopen van panden. Een groot aantal wetten op het terrein van de sociale zekerheid, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Werkloosheidswet (WW), regelt de rechten en plichten van burgers als zij een beroep doen op uitkeringen en voorzieningen in de sociale zekerheid. Al deze wetten geven regels voor de rechten en plichten van burgers en overheid. Wie wil weten of hij recht heeft op kinderbijslag, moet in de AKW kijken; wie wil nagaan of hij een omgevingsvergunning nodig heeft, kijkt in de Wabo. De inhoud van de bestuurstaak is geregeld in de verschillende bestuurswetten. Daarnaast is er de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet geeft definities, begrippen, zorgvuldigheidsregels en procedures die in principe voor alle verschillende onderdelen van het bestuursrecht gelden.

De regels van de Awb vormen het **algemeen bestuursrecht** vanwege de algemene werking van de Awb. De wetten die regels geven voor een specifiek onderdeel van de bestuurstaak van de overheid, zijn de **bijzondere bestuurswetten**.

Voor een voorbeeld gaan we terug naar de casus van mevrouw Van Oven en haar AOW-pensioen. We hadden al vastgesteld dat het niet zorgvuldig is van de Sociale Verzekeringsbank om haar zomaar mee te delen dat ze voortaan minder AOW krijgt. Een dergelijk besluit moet worden gemotiveerd, dit wil zeggen dat er in de brief moet worden uitgelegd waarom de uitkering naar beneden gaat. Die regel staat niet in de AOW, maar in de Awb. Want het gaat om een algemene regel die voor het hele bestuursrecht geldt: bestuursorganen moeten de besluiten die zij nemen goed motiveren en deze motivering in hun besluit opnemen (zie art. 3:46 en 3:47 Awb). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat wie een bijzondere bestuurswet zoals de AOW wil toepassen, niet genoeg heeft aan het bestuderen van de wettekst van de AOW. Hij moet daarnaast ook de algemene regels kennen van de Awb.

Vandaar dat we dit boek beginnen met een aantal kernbegrippen uit het algemeen bestuursrecht die ook voor de sociale zekerheid van belang zijn.

Algemene regels van bestuursrecht gelden ook voor sociale zekerheid.

1.3 Groei van de bestuurstaak

De bestuurstaak van de overheid is al tamelijk oud. Zo zorgde de (plaatselijke) overheid er ook in de achttiende eeuw bijvoorbeeld al voor dat in de steden de branden geblust werden, dat de openbare orde gehandhaafd werd, en dat de verkoop op markten ordelijk verliep. Men spreekt wel van een *nachtwakersstaat*. De overheid moest als een 'nachtwaker' over de veiligheid van de burger waken en had vooral taken op het terrein van de openbare orde, de veiligheid en defensie. In de negentiende eeuw groeide de bestuurstaak verder uit: de overheid ging zich intensiever bemoeien met de aanleg en het onderhoud van wegen, rails en vaarwateren. In het begin van de twintigste eeuw kwam de overheid met wetten die de misstanden in de opkomende industriearbeid moesten tegengaan. Er kwam een verbod op kinderarbeid, de arbeidstijden werden enigszins geregeld en zwangere werkneemsters werden beschermd. Zo groeide de bestuurstaak van de overheid geleidelijk en werd de overheid méér dan een nachtwaker. Vanaf 1950 was er een explosieve groei van de bestuurstaak.

Geleidelijk aan werd een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd dat burgers bescherming bood als zij door ziekte of werkloosheid niet zelf voor hun inkomen konden zorgen. Daarnaast groeide de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en later van milieubescherming enorm. De gezondheidszorg werd uitgebreid in wetgeving geregeld en ook op het gebied van cultuur en welzijn kwam er uitvoerige regelgeving. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was er bijna geen sector meer waarmee de overheid zich niet bemoeide. De overheid was duidelijk geen nachtwaker meer. Daarom werd en wordt ons land wel een **verzorgingsstaat** genoemd. Dit wil zeggen dat de overheid de taak heeft om de burger op verschillende terreinen een bestaansminimum te bieden als hij daar zelf niet voor kan zorgen.

Terugtrekkende overheid

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam wel steeds vaker de vraag op tot hoever de overheid met haar zorg en bemoeienis moet gaan. Moet de overheid echt alles regelen, tot en met de samenstelling van een pakje soep of van roomijs, of kan ze enigszins terugtreden en zich op haar kerntaken richten?

De laatste twintig jaar hebben verschillende kabinetten geprobeerd de overheid enigszins terug te laten treden, bijvoorbeeld door taken die vanouds door overheidsdiensten werden uitgevoerd in handen van particuliere ondernemingen te geven. Zo werden bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen geprivatiseerd en kwamen de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen op enige afstand van de overheid te staan. Ook legde de overheid, bijvoorbeeld binnen de sociale zekerheid, meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Concreet betekent dit

dat er strengere eisen gelden om in aanmerking te komen voor een uitkering, en dat de uitkeringsgerechtigde er alles aan moet doen om een baan te vinden, zodat hij weer zelf zijn geld kan verdienen.

Ondanks deze pas op de plaats sinds de jaren tachtig kan ons land nog steeds een (enigszins afgeslankte) verzorgingsstaat worden genoemd, waarin de overheid op allerlei gebieden een vangnet biedt aan burgers die in de knel raken.

Sinds 2014 gebruikt de overheid de term **participatiesamenleving** om aan te geven dat binnen de verzorgingsstaat een actieve opstelling van de burgers wordt verwacht. Met 'actief' wordt dan bedoeld dat van de burger wordt verwacht dat hij al het mogelijke doet om zichzelf te redden en pas een beroep doet op de overheid als dat echt niet lukt. Ook lijkt meer en meer van de burgers verwacht te worden dat zij inspringen bij bureaus en familie die hulp nodig hebben, waardoor pas aanspraak op zorg van de overheid kan worden gemaakt als hulp van het sociale netwerk tekortschiet.

De overheid treedt terug en legt de nadruk op participatie en eigen verantwoordelijkheid.

1.4 Bestuursorgaan

Een van de hoofdrolspelers in het bestuursrecht is het **bestuursorgaan** (art. 1.1 Awb). Een voorbeeld daarvan staat in de casus waarmee dit hoofdstuk begint: de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Kenmerkend voor bestuursorganen is dat zij een deel van de bestuurstaak uitvoeren. Zo voert de SVB de AOW, de AKW en de Algemene nabestaandenwet (Anw) uit. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de WW, de Ziektewet (ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) uit. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) voert de Participatiewet uit. De Belastingdienst int de premies voor de sociale zekerheid en voert de wetgeving over de huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag uit.

Een bestuursorgaan in de sociale zekerheid wordt een **uitvoeringsorgaan** genoemd.



*Vaak maakt een bestuursorgaan onderdeel uit van een gemeente, van een provincie of van de landelijke overheid. Zo is het college van B&W als bestuursorgaan een onderdeel van de gemeente, maakt het college van gedeputeerde staten deel uit van de provincie, en maakt de minister deel uit van de landelijke overheid. Er zijn ook bestuursorganen die geen deel uitmaken van de gemeentelijke, provinciale of landelijke overheid. Deze bestuursorganen zijn door een wet in het leven geroepen voor de uitvoering van een bestuurstaak. Ze worden **zelfstandige bestuursorganen** genoemd. Voorbeelden daarvan zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de SVB en het UWV.*

Een bestuursorgaan voert een deel van de bestuurstaak uit.

1.5 Belanghebbende

Tweede hoofdrolspeler in het bestuursrecht is de **belanghebbende**. De belanghebbende is volgens art. 1 Awb degene wiens belang rechtstreeks is betrokken bij een besluit van een bestuursorgaan. Zo is mevrouw Van Oven uit de casus aan het begin van dit hoofdstuk belanghebbende, want het besluit van de SVB raakt haar direct.

Specifiek eigen belang

Voorwaarde voor een belanghebbende is dat hij een *eigen* belang heeft dat door het besluit wordt geraakt, dit wil zeggen een belang dat hemzelf raakt en dat anders is dan een belang van burgers of bedrijven in het algemeen. Als het college van B&W bijvoorbeeld een aantal besluiten neemt

waardoor uitkeringsgerechtigden minder bijstand krijgen, zullen misschien veel burgers van de gemeente dit uit sociaal oogpunt betreuren. Toch zijn zij niet allemaal belanghebbenden, want zij hebben niet allemaal een eigen, specifiek belang. Belanghebbenden zijn in dit voorbeeld alleen de personen die door deze besluiten minder bijstand krijgen

Een belanghebbende is rechtstreeks betrokken bij een besluit.



Rechten van de belanghebbende

Het is belangrijk om te weten of iemand belanghebbende is, omdat de Awb alleen aan belanghebbenden bepaalde rechten toekent. Zo heeft alleen de belanghebbende het recht om bezwaar tegen een besluit te maken en er zo nodig tegen in beroep te gaan bij de rechter.

1.6 Besluit

Behalve de begrippen bestuursorgaan en belanghebbende is ook het **besluit** een kernbegrip in het bestuursrecht. Bestuursorganen kun je zien als bedrijven waar vooral besluiten worden genomen. Bij de SVB worden bijvoorbeeld besluiten genomen over het AOW-pensioen en de kinderbijslag. Het college van B&W neemt besluiten over bijstandsuitkeringen, en de DUO beslist over de toekenning van studiefinanciering aan mbo'ers.

Kijken we naar de omschrijving in art. 1:3 Awb, dan is een besluit:

- een *schriftelijke* beslissing,
- afkomstig van een *bestuursorgaan*,
- die een *publiekrechtelijke rechtshandeling* bevat.

Schriftelijke beslissing

Een besluit schept rechten en plichten. Daarom moet de inhoud ervan op papier staan, zodat de burger weet waar hij aan toe is en welke rechten en plichten hij heeft.



Digitaal verkeer

Tot voor kort lag het voor de hand dat besluiten op papier worden vastgelegd en dat ook de andere contacten tussen bestuursorganen en burgers schriftelijk verlopen. Maar door het toenemend pc-gebruik komt digitaal verkeer steeds meer voor. Vandaar dat de Awb sinds enige tijd ook regels geeft over bestuurlijk elektronisch verkeer (zie art. 2:13 e.v. Awb). De eis dat een besluit schriftelijk moet worden vastgelegd, mag door de wetwijziging ruim worden opgevat. Onder schriftelijk valt, onder voorwaarden, ook digitale vastlegging.

Afkomstig van een bestuursorgaan

Kenmerkend voor een besluit is dat het afkomstig is van een bestuursorgaan, want alleen bestuursorganen hebben de bevoegdheid om besluiten te nemen.

Publiekrechtelijke rechtshandeling

De inhoud van het besluit bestaat uit een publiekrechtelijke rechtshandeling. Daarmee wordt bedoeld dat het besluit rechten en plichten schept in de verhouding tussen bestuursorgaan en belanghebbende. Zo schept het besluit om ouders kinderbijslag toe te kennen voor de ouders het recht op kinderbijslag en voor de SVB de plicht om kinderbijslag uit te keren.

Besluit: schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die rechten en plichten schept tussen bestuursorgaan en belanghebbende.

Beschikking

Er zijn twee soorten besluiten: besluiten met een algemene strekking en beschikkingen.

Besluiten met een algemene strekking hebben algemene werking. Ze richten zich op grote groepen burgers, bijvoorbeeld op alle inwoners van ons land of op alle inwoners van een bepaalde gemeente. Voorbeelden van besluiten met een algemene strekking zijn een bestemmingsplan voor een bepaald deel van een gemeente en een gemeentelijke verordening over het huisvuil.

Beschikkingen zijn besluiten gericht op een individuele persoon of op een concrete zaak. Een voorbeeld daarvan is de beslissing over het AOW-pensioen van mevrouw Van Oven uit de casus aan het begin van dit hoofdstuk. De SVB richt zich in zijn besluit heel concreet op mevrouw Van Oven en kent haar een AOW-pensioen toe ter hoogte van 50% van het minimumloon. Bestuursorganen in de sociale zekerheid produceren vooral beschikkingen, want hun besluiten zijn doorgaans gericht op individuele personen. In de beschikking maken zij bekend of een bepaald persoon recht heeft op een uitkering, een toeslag of een voorziening, en op welk bedrag of welke voorziening hij aanspraak kan maken. Ook gebruiken zij het middel van de beschikking om een uitkering of een voorziening weer in te trekken, of om een boete of een maatregel op te leggen als een burger zich niet houdt aan de voorwaarden bij de uitkering of de voorziening.



Mandaat

*Het is vaak onmogelijk voor de top van een bestuursorgaan om alle besluiten zelf te nemen en zelf te ondertekenen. Daarom worden in de praktijk veel besluiten door medewerkers van het bestuursorgaan genomen. Dat gebeurt op basis van een **mandaat**. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van het bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb). Zo bepaalt de Participatiewet dat het college van B&W beslist over aanvragen om een uitkering. In de praktijk worden deze aanvragen op basis van mandaat bijvoorbeeld afgehandeld door het hoofd van de sociale dienst. Mandaat is in feite een kwestie van werkverdeling. Het zorgt ervoor dat de medewerkers die bij het bestuursorgaan werken besluiten kunnen nemen, zodat niet al het werk zich opstapelt bij de directeur van de SVB of bij het college van B&W.*

Let op: Doordat het besluit wordt genomen in naam van het bestuursorgaan blijft het bestuursorgaan zelf verantwoordelijk voor de besluiten die in zijn naam worden genomen.

Beschikking: besluit van een bestuursorgaan gericht op een individuele persoon of op een concrete zaak.

1.7 Legaliteit en specialiteit

Besluiten van bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld de beschikking van de SVB voor mevrouw Van Oven, kunnen diep ingrijpen in het leven van mensen. Mevrouw Van Oven krijgt door het besluit van de SVB 20% minder aan pensioen. Niet alleen mevrouw Van Oven, maar in feite alle burgers zijn tamelijk afhankelijk van bestuursorganen, bijvoorbeeld voor hun huur- of zorgtoeslag, voor studiefinanciering of voor hun bijstandsuitkering.

Twee belangrijke beginselen in het bestuursrecht beschermen de positie van de burger tegen de soms wel erg machtige bestuursorganen: het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel.

Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de bevoegdheden van bestuursorganen altijd hun basis moeten vinden in de wet. Zo mag de SVB niet zomaar de uitkering van mevrouw Van Oven korten. Dat mag alleen omdat de wet, in dit geval de AOW, bepaalt dat een samenwonende pensioengerechtigde slechts recht heeft op een AOW-pensioen van 50% van het minimumloon. Het legaliteitsbeginsel schrijft bestuursorganen voor om zich bij het nemen van besluiten aan de wet te houden.