

Woord vooraf

Dit praktijkgerichte boek is geschreven voor studenten en (rechts)hulpverleners die met het socialezekerheidsrecht in aanraking komen. De theorie wordt door veel voorbeelden uit de praktijk inzichtelijk gemaakt. Waar mogelijk wordt de wet- en regelgeving aangehaald en verwezen naar (recente) jurisprudentie. Namen en gegevens die in de beschikkingen staan zijn fictief, maar geven een goed beeld hoe dergelijke besluiten in de praktijk eruit zien. Voor de aangehaalde wet- en regelgeving wordt verwezen naar de wettenbundel VNW Socialezekerheidsrecht 2019 die tezamen met dit Basisboek wordt gebruikt.

Dank ben ik verschuldigd aan mijn collega's Gerben de Boer, Hans de Graaf en Lieske de Jongh. En wederom in het bijzonder de (deeltijd)studenten die ten behoeve van deze editie nuttige suggesties hebben gegeven.

Sinds het verschijnen van het Basisboek Socialezekerheidsrecht gaan de royalty's naar een organisatie die werk verzet op het terrein van de sociale zekerheid. In voorgaande jaren waren dit merendeel Nederlandse instanties. Net als in 2018 worden de royalty's voor het jaar 2019 geschonken aan de medische post in Mbaash, Tanzania, waardoor de plaatselijke Masai-bevolking meer toegang krijgt tot medische zorg.

Suggesties en/of opmerkingen over de inhoud en de opzet van het boek zijn van harte welkom op het emailadres: i.van.boetzelaer-gulyas@pl.hanze.nl.

Ildi van Boetzelaer-Gulyas
Groningen, 21 januari 2019

1 Inleiding in het socialezekerheidsrecht

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Het stelsel van sociale zekerheid
- 1.3 Rechtsbescherming
- 1.4 Leeswijzer

Contract arbeidsbeperkte blijkt vaak maar tijdelijk.

Participatiewet. Het lukt gemeenten beter werk te vinden voor arbeidsgehandicapten dan voorheen. Werkgevers zetten die tijdelijke contracten echter zelden om in een vaste baan.

De kansen voor arbeidsbeperkten om een baan te vinden bij een reguliere werkgever zijn iets gegroeid, aldus de gemeenten die dat moeten regelen. Die werken nu drie jaar met de Participatiewet, waarbij ze voor zowel bijstandsgerechtigden als jonggehandicapten en mensen die voorheen op de sociale werkplaats werken een plek moeten zoeken in het bedrijfsleven. Dankzij instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching zijn ze redelijk goed op weg, vinden de gemeenten zelf. Vooral de loonkostensubsidie, waarbij de gemeente het loon aanvult tot het minimumloon 'opent deuren' bij werkgevers. Ook de no-riskpolis, die regelt dat de gemeente de kosten op zich neemt als de werknemer met een arbeidsbeperking ziek wordt, is positief voor de welwillendheid van werkgever. De aandacht van de media voor de groep arbeidsbeperkten helpt ook. Maar het belangrijkste zijn de subsidies.

Toch heeft ruim 60% van de gemeenten twijfels over de duurzaamheid van de plaatsingen. Gemeenten zien nog maar weinig werkgevers die tijdelijke contracten omzetten in vaste contracten. Zeker de helft van de gemeente ervaart dat werkgevers terugdeinzen voor de problematiek van de doelgroep. Lokale ondernemers in het midden- en kleinbedrijf zijn het meest bereid arbeidsgehandicapten een kans te geven, zeggen gemeenten. Wat vaak ook lastig is, is dat werkgevers vaak met vacatures komen die niet passen bij de doelgroep. De ondernemers zouden meer nieuwe en aangepaste werkplekken moeten creëren voor deze mensen, aldus de gemeenten.

Werkgevers zijn overigens een stuk positiever over het baanbehoud van de arbeidsbeperkten. Ze zeggen dat alle arbeidsbeperkten die al een jaar bij hen werken de helft een vast contract krijgt. Het UWV schat dat flink lager in. Volgens de uitkeringsorganisatie heeft maar 17% van alle werkende arbeidsbeperkten bij reguliere werkgevers een vast contract.

Trouw 5 januari 2018

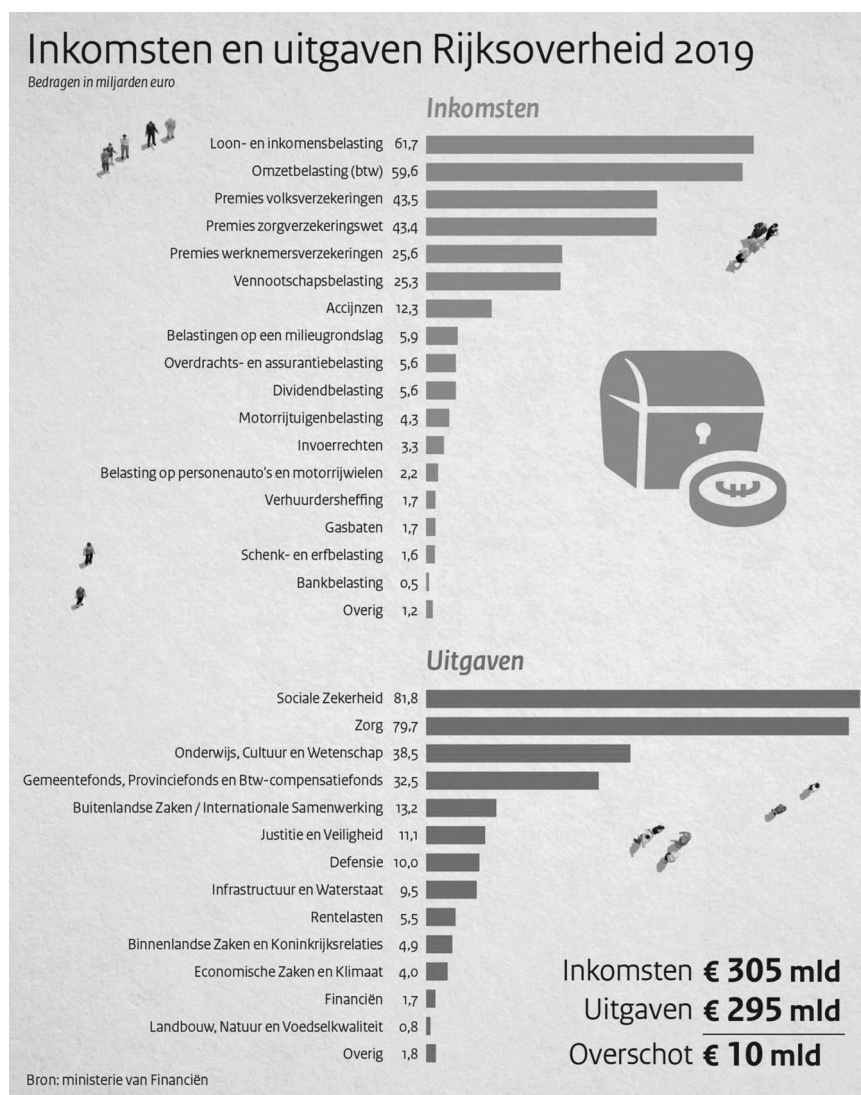
1.1 Inleiding

De sociale zekerheid staat volop in de belangstelling. Bijna iedere dag is in de kranten of op de websites over sociale zekerheid te lezen, zoals over werkloosheid, participeren, maatschappelijke ondersteuning en het opschuiven van de pensioenleeftijd. In Nederland is de publieke sociale zekerheid gestart met de Armenwet uit 1853, de eerste wet op het terrein van sociale zekerheid die vanuit de overheid tot stand kwam. Voor die tijd, maar ook nu nog steeds, wordt op het terrein van de sociale zekerheid veel werk verzet door particuliere initiatieven. Denk aan de kerken, moskeeën, verschillende stichtingen en de vele vrijwilligers die zich inzetten op tal van terreinen, zoals het doen van boodschappen voor mensen die slecht ter been zijn.

Pas in het begin van de twintigste eeuw heeft het stelsel van sociale zekerheid een vogelvlucht genomen. Veel wetten op verschillende gebieden, zoals invaliditeit, ouderdom en bijstand, zijn tot stand gekomen én veelvuldig gewijzigd. Het veranderlijke karakter maakt de sociale zekerheid een lastige. Regels zijn net van kracht of ze worden alweer gewijzigd.

De snelle veranderlijkheid van de sociale zekerheid heeft te maken met de maatschappelijke context waarin de regels tot stand komen en hun werking hebben. Nederland kent in vergelijking met andere landen in de wereld een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen. Dit stelsel moet in de toekomst wel betaalbaar blijven.

Tabel 1.1: kosten zorg, sociale zekerheid en arbeidsmarkt 2019



Bron: Rijksoverheid

- Zorg € 79,7 miljard.
- Sociale zekerheid en arbeidsmarkt € 81,8 miljard: AOW en Anw € 38,6 miljard, arbeidsongeschiktheid, ziekte en zwangerschap € 15,9 miljard, WW-uitgaven inclusief bijstand € 9,5 miljard, re-integratie, participatie en arbeidsmarkt € 3 miljard, kindregelingen en kinderopvang € 8,4 miljard en overig € 6,4 miljard.

Sociale zekerheid biedt door de overheid inkomenszekerheid als mensen bijvoorbeeld door ziekte, werkloosheid of ouderdom niet meer kunnen werken. Deze bestaanszekerheid, of ook wel *waarborgfunctie*, is één kant van de sociale zekerheid. De andere kant is de *activeringsfunctie*. Verwacht wordt dat eenieder meedoet binnen de sociale zekerheid. In de meeste gevallen een plicht voor de uitkeringsgerechtigde om zich in te spannen om bijvoorbeeld werk te zoeken bij werkloosheid of bij ziekte te re-integreren. Ook van degenen die geen uitkering ontvangen, wordt verwacht dat zij actief participeren in de maatschappij. Maar sociale zekerheid is meer. Het omvat ook terreinen zoals gezondheid(enzorg) en kinderen.

Sociale zekerheid is het publieke stelsel dat het geheel van voorzieningen omvat die tot doel hebben het waarborgen van de financiële zekerheid van burgers en hen te activeren. In veel socialezekerheidswetten staat centraal wat iemand nog kan, waarbij een beroep op de eigen verantwoordelijkheid wordt gedaan.

Socialezekerheidsrecht is het stelsel van rechten en plichten die gelden binnen de sociale zekerheid. Een recht is het krijgen van bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering. Een plicht is bijvoorbeeld premiebetaling. De regels, rechten en plichten zijn in de wet en de daaronder hangende regelgeving vastgelegd. Is iemand het niet eens dat hij bijvoorbeeld geen scooter van de overheid kan krijgen, dan kan hij rechtsbescherming zoeken (zie par. 1.3).

Tabel 1.2: chronologie belangrijkste socialezekerheidswetten

	Wet	Risico
1853	<i>Armenwet</i>	<i>Behoeftigheid</i>
1901	<i>Ongevallenwet</i>	<i>Arbeidsongeschiktheid</i>
1913	<i>Invaliditeitswet</i>	<i>Invaliditeit (ongeacht oorzaak)</i>
1930	ZW	Ziekte
1941	<i>Kinderbijslagwet</i>	<i>Kinderbijslag</i>
1952	WW	Werkloosheid
1957	AOW	Pensioen
1959	<i>AWW</i>	<i>Overlijden (weduwen en wezen)</i>
1963	AKW	Kinderbijslag
1965	<i>ABW</i>	<i>Bijstand</i>
1967	WAO	Arbeidsongeschiktheid
1968	<i>AWBZ</i>	<i>Intensieve zorg</i>
1976	<i>AAW</i>	<i>Arbeidsongeschiktheid (jonggehandicapte)</i>
1996	Anw	Overlijden (nabestaanden en wezen)
1998	Wajong	Arbeidsongeschiktheid (jonggehandicapte)
2004	<i>WWB</i>	<i>Bijstand</i>
2005	Wet WIA	Arbeidsongeschiktheid
2006	Zvw	Zorg
2007	<i>Wmo</i>	<i>Maatschappelijke ondersteuning en participatie</i>
2015	Participatiewet Wmo 2015 Wlz	Bijstand Maatschappelijke ondersteuning en participatie Langdurige intensieve zorg

* cursief: wetten zijn niet meer in werking

1.2 Het stelsel van sociale zekerheid

Het stelsel van de sociale zekerheid kenmerkt zich door de grote hoeveelheid wetten waardoor het systeem soms ondoordringbaar en moeilijk is. Om enige structuur aan te brengen wordt binnen het stelsel meestal het volgende onderscheid gemaakt, namelijk:

1. sociale verzekeringen; en
2. sociale voorzieningen.

Een verschil tussen de verzekeringen en de voorzieningen wordt veelal gezocht in de financiering. Voor de verzekeringen, behalve voor de kinderbijslag, wordt premie afgedragen en voor de voorzieningen niet. Deze worden betaald

uit de belastingopbrengsten (algemene middelen). Maar ook een deel van de (volks-)verzekeringen wordt mede uit de algemene middelen gefinancierd.

Een bijzondere groep vormen de gemoedsbezwaarden (zie bijvoorbeeld art. 2 lid 2 sub b Zorgverzekeringswet jo. art. 64 Wet financiering sociale verzekeringen). De gemoedsbezwaarden zijn ontheven van betaling van premies in verband met hun levensovertuiging. Via een omweg middels een speciale belastingheffing wordt meer belasting betaald en behouden ze recht op een verzekering (zie verder par. 3.1).

De hoogte van de premies wordt jaarlijks vastgesteld en is afhankelijk van het inkomen en de leeftijd. Verdient iemand veel, dan hoeft boven een bepaalde, ook jaarlijks vastgestelde, inkomensgrens geen premie te worden betaald.

Voorts is binnen de sociale verzekeringen een tweedeling:

- a. de werknemersverzekeringen; en
- b. de volksverzekeringen.

Bij de werknemersverzekeringen is de verzekerde een *werknemer* of daarmee gelijkgesteld. De werknemer is de natuurlijke persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt (behalve in de ZW) en in een privaot- of publiekrechtelijke dienstbetrekking staat (zie verder par. 6.3). Een dienstbetrekking is doorgaans aanwezig als in een arbeidsovereenkomst overeengekomen is dat 1) de werknemer zich tot de werkgever verplicht om arbeid te verrichten; 2) de werkgever loon betaalt; en 3) de werknemer tot de werkgever in een gezagsverhouding staat (art. 7:610 BW). Een gefingeerd dienstverband dat alleen op papier staat is, kan geen hoedanigheid van verzekerde opleveren.¹ Interessant is de vraag of een ouder en een kind in een gezagsverhouding kunnen staan. De laatste jurisprudentie laat zien dat dit inderdaad mogelijk is en afhankelijk is van de relevante omstandigheden van het concrete geval. Het ging hierbij om een gehandicapte moeder die met haar kind als zorgverlener een arbeidsovereenkomst had gesloten.² Ook tussen (ex-)echtgenoten kan er sprake zijn van een gezagsverhouding.³ Bij de volksverzekeringen gaat het meestal om de *ingezetene*, iemand die in Nederland woont. Ook vallen personen die bijvoorbeeld in België wonen, maar in Nederland werkzaam zijn onder de volksverzekeringen (zie verder par. 2.3 en 3.3).

Een ander verschil in de driedeling werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en de sociale voorzieningen wordt gezocht in de uitvoering. De werk-

1 ECLI:NL:CRVB:2016:3966.

2 ECLI:NL:CRVB:2015:3634.

3 ECLI:NL:CRVB:2016:1759.

nemersverzekeringen bijvoorbeeld worden uitgevoerd door het UWV en de meeste volksverzekeringen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Een strikte scheiding en daardoor een eenduidige indeling binnen de wetten is niet goed te maken omdat er veel uitzonderingen zijn, zoals bijvoorbeeld de Toeslagenwet die een sociale voorziening is maar weer door het UWV wordt uitgevoerd. Om toch enigszins structuur te bieden, de volgende overzichten:

Tabel 1.3: overzicht sociale verzekeringen en sociale voorzieningen

Sociale verzekeringen	<p>Werknemersverzekeringen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ziektewet (ZW) • Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) • Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) • Werkloosheidswet (WW) <p>Volksverzekeringen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algemene Kinderbijslagwet (AKW) • Algemene Ouderdomswet (AOW) • Algemene nabestaandenwet (Anw) • Wet langdurige zorg (Wlz) • Zorgverzekeringswet (Zvw)
Sociale voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Participatiewet (Pw) • Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (Wet IOW) • Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet IOAW) • Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (Wet IOAZ) • Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) • Jeugdwet (Jw) • Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) • Toeslagenwet (TW)

Tabel 1.4: overzicht uitvoering

Sociale zekerheid						
Uitvoering	UWV	SVB	Gemeenten	Belastingdienst	Zorgkantoren	Zorgverzekeraars
	ZW	AOW	Pw	Wet KB	Wlz	Zvw
	WAO	Anw	Wet IOAW	Zorgtoeslag		
	Wet WIA	AKW	Wet IOAZ			
	WAZ		Wmo 2015			
	Wajong		Jw			
	WW					
	Wet IOW					
	TW					

1.2.1 DIGITAAL KLANTDOSSIER

Als iemand een aanvraag voor bijvoorbeeld een WIA-uitkering doet, dan vraagt de uitvoeringsinstantie doorgaans maar één keer naar de gegevens. De gegevens worden opgeslagen in een Digitaal Klantdossier (DGK). Het dossier bevat gegevens op het terrein van werk en inkomen (UWV, gemeenten, Belastingdienst, en SVB) en ook overige gegevens, zoals het bezit van een auto. Het Suwinet bevat geen gegevens over detentie.⁴ De medewerker van een uitkeringsinstantie, zoals het UWV, kan via het Suwinet de gegevens opvragen en zo nodig aanvullende informatie van de betrokkene vragen. Met het Suwinet-Inkijk kunnen medewerkers van de instanties in één keer persoonsgegevens die bij verschillende organisaties zijn opgeslagen via het web bekijken. Voor het bepalen of iemand bijvoorbeeld recht heeft op een WW-uitkering mag van de gegevens uit de digitale systemen worden uitgegaan.⁵ Op deze manier kan er efficiënter gewerkt worden, wordt de betrokkene niet lastig gevallen om meerdere malen dezelfde gegevens te verstrekken en ook kan fraude makkelijker worden opgespoord. De klant wordt beschermd middels de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze laatste wet is in mei 2018 vervallen. Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) gaan gelden. Vanaf die datum geldt in de hele Europese Unie (EU) dezelfde privacywetgeving. De AVG zorgt voor een versterking en uitbreiding van de privacyrechten.

De klant kan zelf ook in zijn eigen dossier kijken via de websites van de instanties: www.werk.nl, www.svb.nl en www.uwv.nl. Dan heeft de persoon wel een digitale identiteit (DigiD) nodig. Het gebruik van DigiD is niet wettelijk verplicht. Wel is er een steeds grotere digitale opmars. Te denken valt aan instanties, zoals de zorgverzekeraars, politie en rechtspraak.

Als het werk en inkomen betreft werken het UWV, de gemeenten en de SVB sowieso veel samen, ook wat betreft de gezamenlijke dienstverlening. Dit alles is geregeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Gegevens worden niet gevraagd als ze verkregen kunnen worden uit de polisadministratie van het UWV, de verzekerdenadministratie van de SVB en/of de gemeentelijke basisregistratie personen (art. 30c, 33 jo. art. 35 Wet SUWI).

⁴ ECLI:NL:CRVB:2018:3743.

⁵ ECLI:NL:CRVB:2016:1675 en ECLI:NL:CRVB:2017:1054.

1.3 Rechtsbescherming

Wanneer een aanvraag voor bijvoorbeeld kinderbijslag wordt afgewezen, wil de betrokkene vaak rechtsmiddelen gebruiken die tot zijn beschikking staan. De meeste procedures binnen het socialezekerheidsrecht zijn bestuursrechtelijke procedures. Dat wil zeggen dat de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden gevolgd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de AKW, de AOW, de Wet WIA en de zorgtoeslag. Een belangrijke uitzondering bestaat voor de Zvw-geschillen. Deze worden door de burgerlijke rechter afgedaan in verband met de privaatrechtelijke structuur van de Zvw.

Voor het socialezekerheidsrecht is binnen het bestuursrecht een aantal elementen van belang die hieronder kort worden uitgelegd:

1. geen verplichte procesvertegenwoordiging;
2. het begrip 'besluit', 'bestuursorgaan' en 'belanghebbende';
3. het maken van bezwaar en bestuursrechter.

Sub 1) Geen verplichte procesvertegenwoordiging

Als bijvoorbeeld Jans aanvraag om bijstand wordt afgewezen, dan kan hij zelf uiteindelijk naar de bestuursrechter stappen en voor de bestuursrechter zijn woord doen. Jan is dus niet gehouden om een advocaat of een andere gemachtigde in de arm te nemen. De wetgever probeert op deze wijze de rechtsbescherming laagdrempelig te houden.

Sub 2) Besluit, bestuursorgaan en belanghebbende

Besluiten, bijvoorbeeld een toekenning van ouderdomspensioen, moeten rechtsgevolgen in het leven roepen en worden door een bestuursorgaan met openbaar gezag genomen (art. 1:3 jo. art. 1:1 Awb). Een rechtsgevolg is dat de rechten en de plichten door het besluit wijzigen. Het feitelijk terugbetalen van een te veel ingehouden bedrag op een uitkering door het UWV kan bijvoorbeeld niet worden aangemerkt als een rechtshandeling aangezien zij niet is gericht op enig rechtsgevolg.⁶ Een pensioenoverzicht heeft wel rechtsgevolgen en is een besluit in de zin van de Awb.⁷ Zo ook een brief waarin arbeidsverplichtingen nader worden geconcretiseerd.⁸ Er is sprake van openbaar gezag als het bestuursorgaan eenzijdig de rechten en/of plichten van burgers kan wijzigen en deze bevoegdheid ontleend is aan de wet. Een bestuursorgaan is bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders of de Raad van bestuur van het UWV of van de SVB. Om de leesbaar- en begrijpelijkheid van de teksten te vergroten wordt veelal gesproken over het UWV en niet over de

6 ECLI:NL:CRVB:2015:4636.

7 ECLI:NL:CRVB:2015:1590.

8 ECLI:NL:CRVB:2016:4640.

Raad van bestuur van het UWV of Raad van bestuur van de SVB. Bedoeld wordt het bestuursorgaan de Raad van bestuur omdat deze juridisch gezien het besluit neemt. Hetzelfde geldt voor de gemeente respectievelijk het college van burgemeester en wethouders.

De beschikking, een geïndividualiseerd besluit, is in beginsel gericht aan bijvoorbeeld de aanvrager van een uitkering (art. 1:3 lid 2 Awb). De aanvrager is de belanghebbende bij het besluit. Immers, als hij geen uitkering krijgt, dan treft dit besluit alleen hem. Soms kunnen ook derden belanghebbenden zijn. Te denken valt aan een werkgever die er belang bij heeft dat een zieke werknemer na twee jaar loondoorbetaling een WIA-uitkering krijgt en niet wordt geconfronteerd met een loonsanctie (zie par. 6.3.2).

Sub 3) Bezwaar en bestuursrechter

Met een voor iemand negatief genomen besluit kan in beginsel niet direct naar de bestuursrechter worden gestapt. Eerst moet er, als hoofdregel binnen zes weken, bezwaar worden gemaakt. Een bezwaarschriftprocedure heeft een heroverwegingsfunctie. Heroverweging houdt in dat de toetsing van het besluit een beoordeling van de rechtmatigheid (het recht) en de doelmatigheid (het beleid) is. Dit betekent dat de belangenafweging zoals gemaakt tijdens het nemen van het besluit aan revisie wordt onderworpen. Het genomen besluit wordt heroverwogen door hetzelfde bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Stel dat Jan het er niet mee eens is dat hij geen WW-uitkering krijgt, dan moet hij, alvorens naar de rechter te stappen, een bezwaarschrift indienen bij het UWV. De heroverweging kan echter niet worden gebruikt om verslechtering van de rechtspositie van de bezwaarmaker te bewerkstelligen, het zogenoemde verbod op *reformatio in peius*. De toetsing is *ex nunc*, oftewel het bestuursorgaan houdt rekening met eventuele gewijzigde omstandigheden tot het moment van het nemen van de beslissing op bezwaar. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het de belanghebbende(n) in de gelegenheid om te worden gehoord (art. 7:2 Awb). In veel gevallen wordt het horen door een adviescommissie gedaan, ook wel aangeduid als een bezwaarschriftencommissie. De commissie brengt na een eventueel horen advies aan het bestuursorgaan uit (art. 7:13 Awb). De hoorplicht binnen de bezwaarschriftprocedure is niet absoluut, dat wil zeggen dat van het horen mag worden afgezien als belanghebbende(n) bijvoorbeeld hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (art. 7:3 sub c Awb).

Pas nadat bezwaar is gemaakt, kan Jan naar de bestuursrechter. Het instellen van beroep bij de rechtbank heeft niet tot gevolg dat het de werking van de beslissing op bezwaar schorst, uitzonderingen daargelaten (art. 6:16 Awb). Het onderzoek ter zitting is vrij informeel van aard en in beginsel openbaar.