

Masterscriptie Staats- en Bestuursrecht



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

De juridische duiding en borging van *proactieve dienstverlening* als remedie tegen niet-gebruik in het sociale zekerheidsstelsel

Naam student: Zeinab Bazzi

Studentnummer: s2292408

Begeleider: Prof. mr. dr. A.C.M. Meuwese

Tweede lezer: Mr. F. Çapkurt

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
1.1	Maatwerk en responsiviteit	5
1.2	Proactieve dienstverlening	7
1.2.1	Wet Proactieve Dienstverlening & Wet langdurige zorg en de Algemene Kinderbijslagwet	9
1.3	Probleemstelling & onderzoeksvraag	10
1.3.1	Onderzoeksvraag & deelvragen	12
1.4	Methodologische verantwoording & afbakening	14
<b>2</b>	<b>CATEGORISERING VAN PROACTIEF DIENSTVERLENING IN HET SOCIALE ZEKERHEIDSSTELSEL</b>	<b>16</b>
2.1	Inleiding	16
2.2	Proactieve overheidsdienstverlening in de context van het sociale zekerheidsstelsel	16
2.2.1	<i>Proactieve overheidsdienstverlening</i>	16
2.2.2	<i>Proactieve dienstverlening en niet-gebruik</i>	17
2.2.3	<i>Tussenconclusie</i>	19
2.3	Proactieve pilots en initiatieven	19
2.3.1	<i>AIO-pilot</i>	20
2.3.1.1	Taak om niet-gebruik tegen te gaan door proactief te benaderen	21
2.3.1.2	Evaluatie Pilot	21
2.3.2	<i>Het Virtueel Inkomsten Loket Utrecht en Persoonlijke Regelingen assistent (BZK)</i>	22
2.3.3	<i>Dubbele kinderbijslag thuiswonend kind met intensieve zorg</i>	23
2.4	Categorieën van proactieve dienstverlening	25
2.4.1	<i>Breed spectrum en handvat voor categorisering</i>	25
2.4.1.1	Categorie 1: het gericht benaderen van potentiële gerechtigden	26
2.4.1.2	Categorie 3: automatische toekenning	27
2.5	Tussenconclusie	27
<b>3</b>	<b>DE RECHTSSTATELIJKE ZORGPLICHT ALS DENKRAAM VOOR DE NORMERING VAN OVERHEIDSHANDELEN</b>	<b>29</b>
3.1	Inleiding	29
3.2	Het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening	30
3.2.1	<i>Wettelijke taak</i>	30
3.2.2	<i>Definitie proactieve dienstverlening</i>	31
3.2.3	<i>Discretionaire bevoegdheid</i>	32
3.2.4	<i>Analyse: wens wetgever</i>	32
3.2.5	<i>Analyse: onvoldoende aandacht voor juridische duiding en borging</i>	34
3.2.6	<i>Breder belang van concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening</i>	35
3.2.7	<i>Tussenconclusie</i>	36

<b>3.3</b>	<b>Proactieve dienstverlening en (proactief) maatwerk</b>	<b>36</b>
3.3.1	<i>Materieel en procedureel maatwerk</i>	36
3.3.2	<i>Schets ontwikkeling (proactief) maatwerk</i>	37
3.3.2.1	<i>Proactief maatwerk</i>	38
3.3.3	<i>Tussenconclusie</i>	40
<b>3.4</b>	<b>Juridisch kader: de rechtsstatelijke zorgplicht</b>	<b>40</b>
3.4.1	<i>Responsieve rechtsstaat</i>	40
3.4.2	<i>De rechtsstatelijke zorgplicht als uitvloeisel van de beginselen van de rechtsstaat</i>	42
3.4.3	<i>Het rechtszekerheidsbeginsel</i>	43
3.4.4	<i>Het gelijkheidsbeginsel</i>	45
3.4.5	<i>Het beginsel van de dienende overheid</i>	46
3.4.6	<i>Het dienstbaarheidsbeginsel</i>	47
3.4.7	<i>Zorgplicht artikel 2:1 lid 1 Awb</i>	48
3.4.8	<i>Invulling rechtsstatelijke zorgplicht door privaatrecht</i>	50
<b>3.5</b>	<b>Tussenconclusie: de rechtsstatelijke zorgplicht als denkraam</b>	<b>51</b>
3.5.1	<i>De rechtsstatelijke zorgplicht</i>	51
3.5.2	<i>Denkraam voor normering overheidshandelen</i>	52
<b>4</b>	<b>JURIDISCHE DUIDING EN BORGING VAN PROACTIEVE DIENSTVERLENING MIDDELS DE RECHTSSTATELIJKE ZORGPLICHT</b>	<b>54</b>
<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>54</b>
<b>4.2</b>	<b>Rechtsstatelijke zorgplicht als lens voor de problematiek in het sociale zekerheidsstelsel</b>	<b>55</b>
4.2.1	<i>De rechtsstatelijke beginselen als concrete lenzen</i>	55
4.2.2	<i>De rechtsstatelijke zorgplicht geactiveerd</i>	56
<b>4.3</b>	<b>Concretisering rechtsstatelijke zorgplicht voor sociale zekerheidsstelsel</b>	<b>57</b>
4.3.1	<i>Dienstbaarheidsbeginsel</i>	57
4.3.2	<i>De zorgplicht tot passende ondersteuning</i>	59
4.3.3	<i>Rechtsstatelijke zorgplicht in context sociale zekerheidsstelsel: algemene observaties</i>	61
4.3.4	<i>Feitelijke rechtszekerheid</i>	62
4.3.5	<i>Recht op gelijke toegang tot het sociale zekerheidsstelsel</i>	64
4.3.6	<i>Het beginsel van de dienende overheid</i>	66
4.3.7	<i>Tussenconclusie</i>	68
<b>4.4</b>	<b>Proactieve dienstverlening als uitvloeisel van de rechtsstatelijke zorgplicht</b>	<b>71</b>
4.4.1	<i>Algemene observaties</i>	71
<b>4.5</b>	<b>Juridische duiding en borging aan de hand van de categorisering</b>	<b>72</b>
4.5.1	<i>Categorie 1: gericht benaderen van potentiële gerechtigden</i>	72
4.5.2	<i>Categorie 2: 'loketfunctie of de 'one-stop-shop'</i>	73
4.5.3	<i>Categorie 3: automatische toekenningen</i>	74
<b>4.6</b>	<b>Tussenconclusie</b>	<b>76</b>

<b>5</b>	<b>KNELPUNTEN BIJ DE INPASSING VAN PROACTIEVE DIENSTVERLENING IN HET SOCIALE ZEKERHEIDSSYSTEEM: CASUSPOSITIES</b>	<b>79</b>
5.1	Inleiding	79
5.2	Wantrouwen jegens overheid en gebruik van persoonsgegevens	80
5.3	Casusposities: wat als er iets misgaat bij de toepassing van proactieve dienstverlening?	81
5.3.1	<i>Knelpunten</i>	83
5.4	Tussenconclusie	84
<b>6</b>	<b>SLOTBESCHOUWING</b>	<b>85</b>
6.1	Conclusie, beantwoording onderzoeksvraag	85
6.2	Beperkingen en vervolgonderzoek	87
6.2.1	<i>Verkenkend onderzoek</i>	87
	<b>BRONNENLIJST</b>	<b>89</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Maatwerk en responsiviteit

Een *responsief, maatwerkvriendelijk* en *mensgericht* bestuursrecht onder waarborg van *tijdige* en *efficiënte* besluitvorming. De vormgeving van een bestuursrechtelijk systeem dat aan al deze eisen voldoet, vormt anno 2024 één van de meest fundamentele doelstellingen binnen de bestuursrechtelijke wetenschap en uitvoeringspraktijk.<sup>1</sup> De *Kinderopvangtoeslagenaffaire* kan in dit verband worden gezien als katalysator die op pijnlijke wijze politieke en bestuurlijke bereidheid creëerde om van dit streven een juridische werkelijkheid te maken.<sup>2</sup> In de nasleep van de *Kinderopvangtoeslagenaffaire* lijken de actoren binnen de democratische rechtsstaat hun eerdere tekortkomingen te erkennen en bij te dragen aan de vormgeving van een bestuursrechtelijk systeem dat meer aansluit bij de burger.<sup>3</sup> De juridische en – bredere – maatschappelijke debatten omtrent maatwerk en responsiviteit vinden voornamelijk plaats in de context van sociale zekerheid, bestaanszekerheid en inkomensondersteuning.<sup>4</sup> De *Kinderopvangtoeslagenaffaire* speelde zich immers af in deze context.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld *Bestuursrecht op maat 2020*; *Ongekend onrecht 2020*, p. 31, 92,106-107,115, 126-127, 131; *Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?* 2020; Van den Berge 2022; Scheltema 2019; Doornbos 2019.

<sup>2</sup> *Ongekend onrecht 2020*. Kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend onrecht’, Den Haag, januari 2021, *Kamerstukken II 2020-2021*, 35510 nr. 4. Bestuursrecht op Maat 2020; Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (commissie Van Hout) 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, rapport ‘Klem tussen balie en beleid’, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35387, nr. 2. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze begrippen ook voor de *Kinderopvangtoeslagenaffaire* in de bestuursrechtelijke wetenschap aan bod kwamen, zie bijvoorbeeld WRR 2017. De *Kinderopvangtoeslagenaffaire* heeft er echter voor gezorgd dat er grootschalige aandacht is ontstaan voor deze begrippen in de politiek, binnen de rechterlijke macht, het bestuur en in algemene zin in bredere maatschappelijke debatten. Zie bijvoorbeeld *Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties*; *Bestuursrecht op maat 2020*; *Ongekend onrecht 2020*; Damen 2022; Ippel & Scheltema 2022, p. 9-10.

<sup>3</sup> *Recht vinden bij de rechtbank 2021*; ABRvS 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285), Conclusie AG’s Wattel en Widdershoven 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), ABRvS 17 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2290 en ECLI:NL:RVS:2022:2341), Conclusie AG Widdershoven 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1440), ABRvS 26 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1225), Conclusie AG Wattel 16 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:516), ABRvS 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:852); ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 r.o. 7.4; Hirsch Ballin 2015, p. 50; *Proactief Maatwerk 2023*, p. 4. Zie ook Bijlage 3 bij de Aanbiedingsbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 20 januari 2023, kenmerk 2023-0000045334, Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, februari 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 35387, nr. 2. Zie specifiek artikel 6:7 Awb en artikel 4:12, tweede lid. Zo wordt – onder meer – voorgesteld om de bezwaar- en beroepstermijnen, de hoorplicht en – in navolging van recente jurisprudentie – de toepassing van het evenredigheidsbeginsel te verruimen, *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763, Bijlage 1 (Consultatieversie van wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (Consultatieversie Memorie van Toelichting) p. 2, 16, 25, 32, 34, 40 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>); Marseille e.a. 2023.

<sup>4</sup> *Proactief Maatwerk*, p. 1.

Het sociale zekerheidsrecht maakt onderdeel uit van het zogenoemde *bijzondere* bestuursrecht.<sup>5</sup> Het interdepartementale beleidsonderzoek over Vereenvoudiging sociale zekerheid (hierna: ‘IBO’) omschrijft de staat van het sociale zekerheidsstelsel op zeer treffende wijze: *‘het besef [is] scherp geworden dat we een stelsel hebben laten groeien dat zo ingewikkeld is geworden dat velen er de weg nauwelijks meer in kunnen vinden, laat staan als ze erop aangewezen zijn in een stressvolle situatie. Het stelsel met al zijn verschillende regelingen, begrippen en vereisten is het uitgangspunt geworden, niet de burger die erop aangewezen is voor [zijn] bestaanszekerheid (...)’*.<sup>6</sup> Er lijkt sprake te zijn van een groeiende groep burgers die het sociale zekerheidsstelsel als zeer complex *ervaart* en als gevolg daarvan *onzekerheid* voelt over zijn rechten en plichten binnen het sociale zekerheidsstelsel.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Het gebruik van de term sociale zekerheid verdient nadere uitleg. De termen ‘sociale zekerheid’ en ‘sociaal domein’ lijken in de rechtswetenschap op verschillende wijzen te worden gedefinieerd. Zo wordt ‘sociale zekerheid’ aangeduid als het werkkerrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: ministerie SZW). Zie p. 5 van de Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>) voor een opsomming van ‘*de inkomensondersteunende regelingen op het SZW-terrein*’. In dat verband gaat het alleen om de wet- en regelgeving die het UWV, de SVB en gemeenten uitvoeren. Er zijn echter meer bestuursorganen die inkomensondersteunende wet- en regelgeving uitvoeren, zo voeren DUO en de Dienst/Toeslagen eveneens wet- en regelgeving uit die ziet op inkomensondersteuning, zie dezelfde MvT, p. 2, 3 en 21. Het UWV, de SVB en de gemeenten (de SUWI-partijen) zijn zodoende niet de enige partijen die inkomensondersteunende en inkomensafhankelijke voorzieningen verstrekken. Tegelijkertijd wordt de term sociale zekerheid in de rechtswetenschappelijke literatuur ook gebruikt om in bredere zin te spreken over het geheel aan voorzieningen, inkomensondersteuning, toeslagen en uitkeringen die worden uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld Tollenaar 2020, blz. 589-610. De term ‘sociaal domein’ omvat wel het UWV, de SVB, de Dienst/Toeslagen, gemeenten en DUO (zie bijvoorbeeld *Staat van de Uitvoering* 2022, p. 44). Het gebruik van deze term is echter onwenselijk, omdat deze term in de rechtswetenschappelijke literatuur en overheidsdocumenten vaak wordt genoemd om te verwijzen naar de decentralisaties in het sociaal domein met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet (zie <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/sociaal-domein-stagneert-vijf-jaar-na-decentralisatie-is-de-ondersteuning-van-kwetsbare-burgers-nog-niet-op-orde>). Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om de definities van sociale zekerheid en sociaal domein op diepgravende wijze te analyseren, omdat het doel vooral is om duidelijk te maken wat in dit onderzoek onder sociale zekerheid wordt verstaan. In deze scriptie zal de term ‘sociale zekerheid’ en ‘het sociale zekerheidsstelsel’ worden gebruikt om te verwijzen naar het geheel aan wet- en regelgeving dat de burger bestaanszekerheid en inkomensondersteuning kan bieden. Dit omvat het werkkerrein van het SZW, maar kan dus ook gaan over andere bestuursorganen zoals de Dienst/Toeslagen en DUO die eveneens inkomensondersteunende toeslagen en voorzieningen uitkeren.

<sup>6</sup> *Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023, p. 4.

<sup>7</sup> *Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023, p. 21-34, 48-53, *Nationale ombudsman* 2022; *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen* 2022, p. 8 en p. 27. Met ‘burger’ wordt in dit onderzoek bedoeld op natuurlijke personen die gebruikmaken van voorzieningen, inkomensregelingen, uitkeringen of toeslagen in het sociale zekerheidsstelsel.

De huidige staat van het sociale zekerheidsstelsel maakt het zodoende *onnodig* lastig voor burgers om *alle* inkomensondersteunende regelingen (hierna: ‘regelingen’) waar zij in aanmerking voor komen te identificeren én aan te vragen.<sup>8</sup> Dit werkt *niet-gebruik* in de hand; het onbenut laten van voorzieningen, uitkeringen en toeslagen door burgers, waar zij wél aanspraak op zouden kunnen maken.<sup>9</sup>

## 1.2 Proactieve dienstverlening

De problematiek omtrent niet-gebruik laat precies zien waar de huidige responsieve en mensgerichte beweging in het bestuursrecht tekort schiet. Hoewel met de hiervoor genoemde initiatieven en ontwikkelingen een grote slag wordt geslagen, wordt er nog te veel vast gehouden aan de klassieke ‘bestuursrechtelijke keten’. Deze keten vangt – in veel gevallen – aan met de *aanvraag* van de burger.<sup>10</sup> Het sociale zekerheidsrecht laat juist zien dat de aanvraag als startmoment van de bestuursrechtelijke keten – en daarmee als startmoment voor ondersteuning van de burger door bestuursorganen – niet onomstreden is. Burgers slagen er namelijk niet in de voorzieningen in kaart te brengen waar zij mogelijk aanspraak op maken en deze vervolgens aan te vragen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> *Moelijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*, p. 50-51. De term ‘inkomensondersteunende regelingen’ ziet op voorzieningen, uitkeringen en toeslagen waar de burger aanspraak op kan maken. Zie in dit verband bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoedebestrijding/vraag-en-antwoord/kan-ik-ondersteuning-krijgen-bij-een-laag-inkomen>

<sup>9</sup> Eeman & Regenmortel 2013, p.11-14,39 Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 6-7 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>). *Nationale ombudsman 2022*, p. 15-24; *ABD TOPConsult 2020*; *Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021*; *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW 2023*; *Moelijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*; *Stand van de Uitvoering, Dienst Toeslagen 2022*, p. 8 en p. 26-27. Zie *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2022*, p. 8 en p. 26-27. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat veel factoren bijdragen aan het niet-gebruik van voorzieningen en er ook een groep burgers is die bewust kiest om geen gebruik te maken van voorzieningen. Deze bewuste keuze kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door angst om een terugvordering te ontvangen. Dit laat zien dat niet-gebruik een complex fenomeen is en het onderscheid tussen ‘bewust’ en ‘onbewust’ kiezen om geen gebruik te maken van bepaalde voorzieningen niet per se behulpzaam is om te bepalen wanneer niet-gebruik ‘problematisch’ is en tegengegaan moet worden.

<sup>10</sup> Zie Afdeling 4.1.1 ‘De aanvraag’ van Titel 4.1 ‘Beschikkingen’ van de Awb waar een raamwerk aan vereisten wordt geboden waaraan aanvragen dienen te voldoen, indien er geen specifieke vereisten zijn opgenomen in bijzondere wetgeving, *Kamerstukken II 1988/89*, 21221, nr. 3, p. 88 (MvT). Zie ook artikel 1:3 lid 3 Awb.

<sup>11</sup> Zie in dit verband *Nationale ombudsman 2022*; *Niet gebruik algemene bijstand 2021*; *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen 2023*; Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van 23 december 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 26 448, nr. 692); *Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid 2022*; *Moelijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*; *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2022*, p. 8 en p. 27. Zie in dit verband ook de plannen om het Toeslagenstelsel af te schaffen; ‘Kabinet werkt aan opties afschaffen toeslagenstelsel’ (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/30/kabinet-werkt-aan-opties-afschaffen-toeslagenstelsel-30-juni-2023>); Scheltema & Ippel 2023, p. 21.

Bestuursorganen – zoals de SVB, het UWV en de Dienst Toeslagen kunnen het zich dan ook niet permitteren om een passieve houding aan te nemen en aanvragen van burgers *af te wachten*.<sup>12</sup> Teneinde deze ervaren complexiteit en – het daarmee samenhangende – niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan, is er een tendens zichtbaar waarbij overheidsactoren onderzoek doen naar en experimenteren met mogelijkheden om burgers zoveel als mogelijk op *proactieve* wijze te ondersteunen in het sociale zekerheidsstelsel. Oftewel, om *proactieve dienstverlening* aan te bieden in het sociale zekerheidsstelsel.<sup>13</sup>

Arre Zuurmond, regeringscommissaris Informatiehuishouding, omschrijft proactieve dienstverlening als volgt: ‘*dienstverlening waarbij je niet eerst een aanvraag met dito formulier moet invullen, maar waarbij je automatisch krijgt waar je recht op hebt. Je hoeft dan geen toeslagen aan te vragen, je krijgt ze gewoon als je er voor in aanmerking komt, doordat wij als overheid de beschikbare informatie hebben uitgewisseld.*’<sup>14</sup> Hierbij kan aan een scala van manieren worden gedacht om de burger te ondersteunen; bestuursorganen die voorlichting geven aan burgers, automatisch gegevens invullen voor burgers in aanvraagformulieren én zelfs voorzieningen automatisch toekennen.

Dit alles vergt – zoals Zuurmond benadrukt – dat de informatiehuishouding van de overheid op orde is. In dit verband wijst de Nationale ombudsman op het belang van het benutten van de aanwezige data bij bestuursorganen én dat bestuursorganen onderling persoonsgegevens zoveel als mogelijk uitwisselen.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Zie *Nationale ombudsman 2022*, p. 6. De definitie in artikel 1:3 derde lid Awb en de nadere normering van deze aanvraag in titel 4.1.1 Awb. Hoewel de houding van bestuursorganen in het gehele bestuursrecht interessant is, lijkt het in het bijzonder relevant voor het bestuursrechtelijke optreden in het sociale zekerheidsstelsel. Hierbij gaat het immers om kwetsbare burgers die voor hun bestaanszekerheid *afhankelijk* zijn van deze inkomensvoorzieningen, uitkeringen en toeslagen.

<sup>13</sup> *Proactief Maatwerk 2023*, p. 42-48; ‘Arre Zuurmond richt vizier op proactieve dienstverlening’ <https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-43-2023/regeringscommissaris-arre-zuurmond-richt-visier-op-proactieve-dienstverlening> ‘Eerste indrukken proactieve dienstverlening’, <https://digicampus.tech/eerste-indrukkenproactivedienstverlening/#:~:text=%20Met%20proactief%20wordt%20bedoeld%20dat,de%20burger%2C%20automatisch%20verleend%20wordt>. Digicampus is een innovatiehub, opgestart door onder andere BZK.

<sup>14</sup> ‘Arre Zuurmond richt vizier op proactieve dienstverlening’ <https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-43-2023/regeringscommissaris-arre-zuurmond-richt-visier-op-proactieve-dienstverlening>.

<sup>15</sup> *Nationale ombudsman 2022*, 3, 29-33, 37.



### 1.2.1 Wet Proactieve Dienstverlening & Wet langdurige zorg en de Algemene Kinderbijslagwet

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: ‘SZW’) werkt aan een wetsvoorstel, de ‘Wet proactieve dienstverlening SZW’ (hierna: ‘concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening’).<sup>16</sup> Dit wetsvoorstel beoogt in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: ‘de Wet SUWI’) de bevoegdheid op te nemen voor de zogenoemde ‘SUWI-partijen’ om burgers – met behulp van gegevensverwerking en gegevensuitwisseling – *proactieve dienstverlening* aan te bieden.<sup>17</sup> In het conceptwetsvoorstel van de Algemene informatiewet, van de regeringscommissaris Informatiehuishouding en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ‘BZK’) wordt ook een grondslag voor gegevensverwerking- en uitwisseling voor proactieve dienstverlening voorgesteld.<sup>18</sup> Ook kan worden gedacht aan de wetswijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: ‘AKW’) en de Wet langdurige zorg (hierna: ‘Wlz’) in het licht van het hoge gehalte niet-gebruik van de voorziening dubbele kinderbijslag intensieve zorg. Deze wetswijziging heeft tot doel deze voorziening automatisch toe te kennen aan de ouders die er aanspraak op maken.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>Concept-wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening SZW (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>17</sup> Concept-wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>). Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van 23 december 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 26 448, nr. 692). In de Wet SUWI is op dit moment al een grondslag opgenomen om gegevens uit te wisselen in verband met de uitoefening van wettelijke taken (artikel 62, in samenhang met artikel 9 Wet SUWI). Door proactieve dienstverlening als wettelijke taak op te nemen in de Wet SUWI (in voorgestelde artikelen 10b, 73b Wet SUWI), wordt de reikwijdte van de al bestaande grondslag (artikel 62, in samenhang met artikel 9 Wet SUWI) uitgebreid.

<sup>18</sup> <https://www.rciuh.nl/documenten/publicaties/2024/05/27/memorie-van-toelichting-algemene-informatiewet---mei-2024> Concept Wetsvoorstel Algemene Informatiewet, p. 11. Het zou hierbij moeten gaan om een uitbreiding van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Wetsvoorstel Algemene informatiewet (conceptversie 27-05-2024), p. 16-19; (<https://www.rciuh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/documenten/publicaties/2023/09/29/wetsvoorstel>); Memorie van toelichting Algemene informatiewet (conceptversie 27-05-2024), p. 8 (<https://www.rciuh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/documenten/publicaties/2023/09/29/memorie-van-toelichting>). *Proactief Maatwerk 2023*, p. 48.

<sup>19</sup> *Stb.* 2024, 19 (deze wijziging is op 1 juli 2024 in werking getreden). Wijziging van de Wet langdurige zorg en de Algemene Kinderbijslagwet in verband met de invoering van ambtshalve toekenning en toekenning met terugwerkende kracht van dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg 7a, lid 1, Algemene Kinderbijslagwet; *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT); *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 2 (Wetsvoorstel); Ippel & Scheltema, p. 38. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/17/kabinet-vereenvoudigt-dubbele-kinderbijslag>; <https://www.svb.nl/nl/kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag-thuiswonend-kind-intensieve-zorg#:~:text=Dubbele%20kinderbijslag%20thuiswonend%20kind%20met,kind%20intensieve%20zorg%20nodig%20heeft>; *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT); *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 2 (Wetsvoorstel). <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/persoonlijke-regelingen-assistent/> Dit project is een samenwerking tussen de gemeenten Utrecht, Buren, Amersfoort en Eindhoven, het ministerie van SZW, Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), UWV, SVB, Belastingdienst; (<https://gitlab.com/commonground/virtueel->

Aan deze ontwikkelingen in de wetgevingssfeer gingen pilots van bestuursorganen vooraf. Zo kan de pilot inzake de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (hierna: ‘AIO’) van de SVB worden genoemd. De Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen heeft de SVB in de ‘Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO’ (hierna: ‘de Tijdelijke Regeling AIO’) een *aanvullende taak* gegeven om potentiële AIO-rechthebbers proactief te benaderen.<sup>20</sup>

### 1.3 Probleemstelling & onderzoeksvraag

Het voorgaande laat zien dat proactieve dienstverlening ‘*up and coming*’ is en een steeds grotere rol kan gaan vervullen in het sociale zekerheidsstelsel. Dit maakt dat het nodig is om de proactieve dienstverlening-initiatieven en ontwikkelingen die op dit moment voorhanden zijn nader onder de loep te nemen. Het is evident dat proactieve dienstverlening in overwegende mate afhankelijk is van gegevensverwerking en gegevensuitwisseling. Privacy- en gegevensbescherming vormen dan ook direct in het oog springende knelpunten voor deze ontwikkeling.<sup>21</sup> In het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening wordt voorgesteld om een grondslag te creëren voor gegevensuitwisseling en gegevensverwerking ten behoeve van proactieve dienstverlening.<sup>22</sup> Het – summier – onderzoek dat tot op heden is gedaan naar het gebruik van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel lijkt voornamelijk op deze ‘AVG-problematiek’ te focussen.<sup>23</sup>

---

[inkomstenloket/demosessies/-/blob/main/slides/20220309-Virtueel-Inkomsten-Loket-Demo.pdf?ref\\_type=heads](https://www.inkomstenloket.nl/demosessies/-/blob/main/slides/20220309-Virtueel-Inkomsten-Loket-Demo.pdf?ref_type=heads)); <https://vng.nl/projecten/virtueel-inkomsten-loket>

<sup>20</sup> ‘SVB start pilot om ouderen met recht op aanvullend inkomen te geven waar ze recht op hebben’ <https://www.svb.nl/nl/pers-en-nieuws/nieuwsberichten/svb-start-pilot-om-ouderen-met-recht-op-aanvullend-inkomen-te-geven-waar-ze-recht-op-hebben>; Artikel 2 van Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO (Stcrt, 2022, 24731); Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, 2019.

<sup>21</sup> Dit werpt gelet op de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: ‘AVG’) uiteraard allerlei vragen op. Zie *Proactief Maatwerk*; Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 2 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>22</sup> Het voorgestelde 73b, Concept wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p.2 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>). Zie volledigheidshalve ook de artikelen 54, 62 en 73 Wet SUWI. Het voorgestelde artikel 73b is namelijk een restbepaling en ‘regelt de gegevensverwerking voor proactieve dienstverlening, voor zover dit niet al is geregeld door andere artikelen’. Bij ministeriële regeling wordt de gegevensverwerking geconcretiseerd. Concept Memorie van Toelichting Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 27, 29-32.

<sup>23</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek interviews zijn afgenomen om de ontwikkeling van proactieve dienstverlening beter in kaart te brengen. Bij aanvang van het scriptietraject waren het wetsvoorstel proactieve dienstverlening en de evaluatie van de AIO-pilot nog niet voorhanden. Er is gesproken met personen die werkzaam zijn bij Digicampus, BZK, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de SVB, het UWV, de regeringscommissaris Informatiehuishouding, en Kruispuntbank België. Het is opvallend dat er bij deze interviews vooral werd gewezen op de AVG-knelpunten. In de rechtswetenschappelijke literatuur en de rechtspraak laten – in algemene zin – zien dat er veel onduidelijkheid is over wat wel en wat niet is toegestaan op grond van de AVG en dat er vrij snel gesteld wordt dat iets niet verenigbaar is met de AVG. Zie in dit kader ook het artikel van Çapkurt & Prins 2023. Interview informanten SZ6a en SZ6b en Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021, p. 31 en *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid 2022*, p. 58. Brief van de Minister van

Het creëren van deze grondslag voor gegevensverwerking en gegevensuitwisseling is erg belangrijk, maar vormt – mijns inziens – nog maar de eerste stap. De grondslag wordt ook alleen gecreëerd voor de zogenoemde SUWI-partijen. Dit terwijl de problematiek omtrent de complexiteit en het niet-gebruik door *alle* uitvoerders wordt ervaren.<sup>24</sup> Deze scriptie kijkt dan ook bewust met een breder blikveld naar de problematiek. Het is cruciaal om te onderzoeken hoe de verschillende vormen van proactieve dienstverlening (1) **gecategoriseerd** kunnen worden, (2) **in juridische zin geduid moeten worden** en (3) **hoe proactieve dienstverlening zich verhoudt tot en past binnen het sociale zekerheidsstelsel**. Het gaat bij proactieve dienstverlening immers om een scala aan manieren om burgers te ondersteunen. Hoe moeten deze verschillende vormen van proactieve dienstverlening in juridische zin worden gekwalificeerd? Gaat het om een ‘overheidstaak’ en zo ja, is proactieve dienstverlening dan een bevoegdheid of een verplichting voor bestuursorganen? Hoe moet een dergelijke taak verder worden ingevuld?

Vervolgens moet worden gezien hoe proactieve dienstverlening past binnen de huidige kaders van het sociale zekerheidsstelsel.<sup>25</sup> Zo is voor het sociale zekerheidsstelsel bijvoorbeeld kenmerkend dat voorzieningen *op aanvraag* worden toegekend, er een bepaalde termijn is waarbinnen de aanvraag kan worden gedaan en – in veel gevallen – er een soms slechts een beperkte terugwerkende kracht geldt voor aanvragen. Ook kunnen voorzieningen worden teruggevorderd indien achteraf blijkt dat er toch geen recht bestond op de voorziening. Meer proactieve dienstverlening zal de klassieke ‘rolverdeling’ tussen burger en bestuursorgaan in het sociale zekerheidsstelsel kunnen gaan veranderen; het bestuursorgaan gaat namelijk op *eigen* initiatief burgers informeren, benaderen of iets aan hen toekennen.<sup>26</sup>

---

Sociale Zaken en Werkgelegenheid en De Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, van 23 december 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 26 448, nr. 692); Zie iBestuurs congres 2023; ‘Naar proactieve dienstverlening door verantwoord datagebruik; maar hoe?’ ([https://www.youtube.com/watch?v=t\\_QIz5QKw-8&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=t_QIz5QKw-8&feature=youtu.be)); Brief van de Algemene Rekenkamer over Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken, *Kamerstukken II 2022/23*, 32 761, nr. 264.

<sup>24</sup> De beschreven problematiek van niet-gebruik als gevolg van ingewikkelde wet- en regelgeving komt namelijk ook voor bij de uitvoeringspraktijk van bijvoorbeeld de Dienst/Toeslagen. Zie *Stand van de Uitvoering, Dienst Toeslagen 2022*, p. 8 en p. 26-27.

<sup>25</sup> De initiatieven en ontwikkelingen veronderstellen dat proactieve dienstverlening wenselijk is om het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan en het stelsel toegankelijker te maken voor de burger. In deze scriptie wordt de wenselijkheid van proactieve dienstverlening ook als uitgangspunt genomen.

<sup>26</sup> Zie de definitie in artikel 1:3 derde lid Awb en de nadere normering van deze aanvraag in titel 4.1.1 Awb.

Kan een burger die ‘proactief ondersteund’ wordt, dan ook *gerechtvaardigd* vertrouwen ontlenen aan dit overheidshandelen; mag de overheid die automatisch een voorziening toekent deze nog terugvorderen als deze toekenning onterecht blijkt?

### 1.3.1 Onderzoeksvraag & deelvragen

Deze scriptie poogt een verkennend onderzoek te doen naar de hiervoor geschetste problematiek, de vraagstukken en knelpunten die rijzen bij de ontwikkeling van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Teneinde vat te krijgen op de ontwikkeling naar een proactief sociale zekerheidsstelsel en de mogelijke knelpunten die daarbij komen kijken, zal in deze scriptie de volgende onderzoeksvraag centraal staan:

*‘Hoe dient proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel in juridische zin te worden geduid en welke knelpunten rijzen bij de inpassing hiervan binnen de bestaande kaders van het sociale zekerheidsstelsel?’.*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, zullen de volgende deelvragen worden behandeld:

*‘Wat betekent proactieve dienstverlening in de context van het sociale zekerheidsstelsel en welke vormen van proactieve dienstverlening kunnen worden onderscheiden?’*

Deze vragen worden in hoofdstukken 2 behandeld, waar dieper zal worden ingegaan op de ontwikkeling van een proactief sociale zekerheidsstelsel. Er zal aandacht worden besteed aan de verschillende vormen van proactieve dienstverlening en deze zullen worden gecategoriseerd.

*‘In hoeverre biedt het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening juridische duiding en borging voor proactieve dienstverlening?’*

*‘Wat houdt de rechtsstatelijke zorgplicht in en hoe ziet het denkraam voor de normering van overheidshandelen op grond van deze zorgplicht eruit?’*

Vervolgens zal in hoofdstuk 3 aan de hand van de ‘rechtsstatelijke zorgplicht’ een kader worden geschetst waarbinnen proactieve dienstverlening begrepen kan worden. Hiertoe zal worden ingezoomd op het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening en worden nagegaan in hoeverre dit concept-wetsvoorstel bijdraagt aan de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening.

Er wordt geconcludeerd dat dit concept-wetsvoorstel hier onvoldoende aandacht aan besteedt en dat de juridische duiding en borging gezocht moet worden in de responsieve en maatwerkfreundelijke beweging in het bestuursrecht. De rechtsstatelijke zorgplicht die door Ippel en Scheltema is geformuleerd biedt in dit verband een denkraam voor de normering van overheidshandelen in het licht van deze responsieve en maatwerkfreundelijke beweging.<sup>27</sup>

*‘Hoe draagt de rechtsstatelijke zorgplicht bij aan de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel?’*

In hoofdstuk 4 wordt het denkraam dat in hoofdstuk 3 uiteen is gezet gebruikt om proactieve dienstverlening in juridische zin te duiden. Er zal worden beargumenteerd dat proactieve dienstverlening als uitvloeisel van de rechtsstatelijke zorgplicht moet worden gezien. De concretisering van de rechtsstatelijke zorgplicht voor de context van het sociale zekerheidsstelsel leidt tot de formulering van bruikbare handvaten voor de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening.

*‘Welke knelpunten rijzen bij de inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel?’*

In hoofdstuk 5 zal deze vraag op verkennende wijze worden beantwoord. Dit om inzichtelijk te maken waar bij de verdere ontwikkeling van proactieve dienstverlening rekening mee moet worden gehouden. Hiertoe zullen voor de verschillende categorieën van proactieve dienstverlening mogelijke casusposities worden uitgewerkt. Aan de hand van deze categorieën wordt aangestipt welke knelpunten kunnen rijzen bij de inpassing van de verschillende vormen van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Het gaat hierbij in het bijzonder om de volgende kenmerken van het sociale zekerheidsstelsel: de beperkte terugwerkende kracht, de terugvordering van onterecht uitbetaalde voorzieningen en het honoreren van gerechtvaardigd vertrouwen.

Tot slot zullen in hoofdstuk 6 de slotbeschouwing, aanbevelingen en conclusie volgen.

---

<sup>27</sup> Ippel & Scheltema 2023.

#### **1.4 Methodologische verantwoording & afbakening**

Nu de ontwikkeling van proactieve dienstverlening nog in de kinderschoenen staat, is een verkennend onderzoek passend. Zo is het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening nog niet aangenomen en is het niet zeker hoe proactieve dienstverlening zich zal ontwikkelen in het sociale zekerheidsstelsel.<sup>28</sup> Er wordt gepoogd om aan de hand van de voorhanden pilots, initiatieven en rechtswetenschappelijke literatuur de hoofdvraag en deelvragen te beantwoorden. Deze scriptie moet zodoende worden gezien als een verkennend onderzoek naar de juridische duiding en inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Dit onderzoek heeft tot doel om enerzijds de huidige pilots en initiatieven te duiden en anderzijds op stelselniveau vooruit te denken over de effecten van bredere inpassing van proactieve dienstverlening.

Deze brede vraagstukken houden verband met vele rechtswetenschappelijke discussies en debatten zoals het ‘maatwerk-debat’, de verhouding tussen sociale zekerheid en het toeslagenstelsel, de problematiek omtrent niet-gebruik, de verhouding tussen de AVG en ‘de wettelijke taak’ en de vraag naar de wenselijkheid van codificatie. In deze scriptie zal de effectiviteit en wenselijkheid van proactieve dienstverlening buiten beschouwing worden gelaten. Dat proactieve dienstverlening ervoor kan zorgen dat burgers geholpen kunnen worden grip te krijgen op het complexe sociale zekerheidsstelsel en niet-gebruik afneemt, wordt verondersteld. De wenselijkheid van een proactief sociale zekerheidsstelsel is niet alleen een juridische vraag, maar vooral een politieke vraag, die nauw samenhangt met welke ‘rol’ de overheid zou moeten spelen in het leven van burgers. Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om op deze politieke vragen in te gaan. Zoals eerder opgemerkt, zal deze scriptie ook niet ingaan op de ‘AVG-vraagstukken’ omtrent de benodigde gegevensuitwisseling voor proactieve dienstverlening.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een klassiek-juridische onderzoeksmethode, waarbij onderzoek wordt gedaan aan de hand van juridische literatuur, jurisprudentie, parlementaire stukken en wet- en regelgeving.

---

<sup>28</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Algemene informatiewet in deze scriptie verder buiten beschouwing wordt gelaten, omdat de scriptie (bewust) niet ingaat op de privacy rechtelijke/AVG dimensie van proactieve dienstverlening.

Voor de conceptualisatie en categorisering van proactieve dienstverlening in hoofdstuk 2 is enerzijds gebruikt gemaakt van rechtswetenschappelijke literatuur, rapporten en onderzoeken, zoals het IBO *Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* en het rapport van de Nationale ombudsman *Met te weinig genoeg nemen*. Anderzijds is er gebruik gemaakt van literatuur uit de rechtssociologie, bedrijfskunde en bredere sociale wetenschappen omtrent niet-gebruik van voorzieningen.<sup>29</sup> Voor het juridisch kader en de juridische duiding van proactieve dienstverlening is het preadvies van Ippel en Scheltema over ‘de rechtsstatelijke zorgplicht’ van groot belang. Ook zijn de onderzoeksrapporten over het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb voor dit onderzoek zeer bruikbaar geweest. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de ontwikkeling van proactieve dienstverlening nog in de kinderschoenen staat en nog maar beperkt besproken wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Hierbij is het onderzoek *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen* van Eeman en Regenmortel in het bijzonder bruikbaar geweest.

<sup>30</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek gesprekken hebben plaatsgevonden met personen die werkzaam zijn bij Digicampus, BZK, SZW, de SVB, het UWV en de regeringscommissaris Informatiehuishouding, en de Kruispuntbank België. Dit teneinde de ontwikkeling van proactieve dienstverlening beter in kaart te brengen. Bij aanvang van het scriptietraject waren het wetsvoorstel proactieve dienstverlening en de evaluatie van de AIO-pilot nog niet voorhanden. De informatie uit deze gesprekken is enkel benut om de ontwikkeling van proactieve dienstverlening beter te begrijpen en in kaart te brengen. De juridische analyse in de scriptie wordt zodoende niet beïnvloed door deze gesprekken. Het is opvallend dat in deze gesprekken vooral werd gewezen op de AVG-knelpunten. De rechtswetenschappelijke literatuur en de rechtspraak laten – in algemene zin – zien dat er veel onduidelijkheid is over wat wel en wat niet is toegestaan op grond van de AVG en dat er vrij snel gesteld wordt dat iets niet verenigbaar is met de AVG. Zie in dit kader ook het artikel van Çapkurt & Prins 2023; Interview informanten SZ6a en SZ6b en Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021, p. 31 en *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid 2022*, p. 58. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van 23 december 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 26 448, nr. 692); Zie iBestuurs congres 2023; ‘Naar proactieve dienstverlening door verantwoord datagebruik; maar hoe?’ ([https://www.youtube.com/watch?v=t\\_QIz5QKw-8&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=t_QIz5QKw-8&feature=youtu.be)).

## 2 Categorisering van proactief dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel

*‘Wat betekent proactieve dienstverlening in de context van het sociale zekerheidsstelsel en welke vormen van proactieve dienstverlening kunnen worden onderscheiden?’*

### 2.1 Inleiding

In de inleiding is de ontwikkeling naar een proactief sociale zekerheidsstelsel geïntroduceerd: steeds meer bestuursorganen implementeren proactieve pilots en initiatieven in hun uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk wordt deze ontwikkeling onder de loep genomen. Dit heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt een beeld geschetst van het brede scala aan proactieve pilots en initiatieven. Anderzijds worden de verschillende vormen van proactieve dienstverlening gecategoriseerd. Deze categorisering wordt gebruikt om in de volgende hoofdstukken de juridische duiding en inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel te bespreken. In de eerste plaats zal het begrip proactieve dienstverlening in de context van het sociale zekerheidsstelsel worden geplaatst (paragraaf 2.2). Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de proactieve pilots die zijn geïnitieerd (paragraaf 2.3). Op grond van de bespreking van de proactieve pilots zal tot een categorisering van de verschillende vormen van proactieve dienstverlening worden gekomen (paragraaf 2.4).

### 2.2 Proactieve overheidsdienstverlening in de context van het sociale zekerheidsstelsel

#### 2.2.1 Proactieve overheidsdienstverlening

Overheidsdienstverlening wordt door de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur als volgt gedefinieerd: *‘Overheidsdienstverlening is alle dienstverlening waarin sprake is van interactie en/of transactie tussen burgers, bedrijven of instellingen en (een) overheidsorganisatie(s).’*<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>‘Dienstverleningconcept’

(<https://www.noraonline.nl/wiki/Dienstverleningsconcept#:~:text=Overheidsdienstverlening%20is%20alle%20dienstverlening%20waarin,van%20de%20overheid%20schuil%20gaat>) (<https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nora/>) Deloitte, Government Trends 2021. Zie bijvoorbeeld: Thomassen, Laan & van der Kolk 2009; Sirendi & Taveter 2016; Eeman & Regenmortel 2013; Deloitte, Government Trends 2021.



Bij *proactieve* dienstverlening is de overheid initiatiefnemer en niet de burger.<sup>32</sup> Linders, Zhou-Peng Liao en Wang omschrijven het implementeren van proactieve dienstverlening in overheidshandelen als een beweging van een ‘pull’ benadering naar een ‘push’ benadering.<sup>33</sup> De pull benadering ziet op de situatie dat de burger op verschillende locaties zelf op zoek moet gaan naar overheidsdiensten en de push benadering ziet op de situatie dat de overheid op proactieve wijze diensten aanbiedt aan de burger wanneer relevante ‘life-events’ optreden.<sup>34</sup> Dit sluit aan bij de definitie van proactieve dienstverlening die Eeman en Regenmortel hanteren: ‘(...) dienstverlening waarbij de overheid op eigen initiatief een dienstverleningsproces richting de burger start op basis van reeds bekende informatie bij de overheid zelf.’<sup>35</sup>

### 2.2.2 Proactieve dienstverlening en niet-gebruik

In de context van het sociale zekerheidsstelsel wordt proactieve dienstverlening in verband gebracht met de complexiteit van het sociale zekerheidsstelsel en niet-gebruik van inkomensregelingen. In de huidige staat van het sociale zekerheidsstelsel hebben burgers veel moeite met het identificeren van de inkomensregelingen waar zij aanspraak op maken en het benutten van deze regelingen. Dit is te wijten aan een veelheid van factoren. Het stelsel kenmerkt zich op dit moment door ‘complexe en moeilijk geformuleerde uitkeringsvoorwaarden of tegenprestaties, administratieve rompslomp, mogelijke sancties en de aanwezigheid van meerdere aanspreekpunten’.<sup>36</sup>

Zo hebben burgers onvoldoende zicht op de bestaande wet- en regelgeving; burgers zijn vaak onbekend met inkomensregelingen waar zij mogelijk aanspraak op maken.<sup>37</sup> De aanvraagprocedure wordt vaak als zeer ingewikkeld ervaren door de vele complexe eisen die worden gesteld in de wet- en regelgeving. De burger bezit veelal niet de juridische kennis om het ingewikkelde taalgebruik in de verschillende wet- en regelgeving te doorgronden.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Linders, Zhou-Peng Liao & Wang 2018, p. 68-76; Sirendi & Taveter 2016; Hak, Piepers & Van Putten, 2001, p. 7- 9; Thomassen, Laan & van der Kolk 2009; Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-13.

<sup>33</sup> Linders, Zhou-Peng Liao & Wang 2018, p. 68-76. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de pull and push benadering in verband worden gebracht met ‘the service delivery model’, wat afkomstig is uit het marketing domein.

<sup>34</sup> Sirendia e.a. 2018, p. 213-222; Erlenheim e.a. 2020, p. 452-458.

<sup>35</sup> Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-13; Zuurmond 2008, 148-151.

<sup>36</sup> *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid 2022*, p. 10-13. Zie ook: *Nationale ombudsman 2022*, p. 15-24; Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-13.

<sup>37</sup> *Nationale ombudsman 2022*, p. 13-20.

<sup>38</sup> Cramwinckel 2022; Ippel en Scheltema 2023.

Daar komt bij dat ook wanneer burgers wel bewust zijn van de voorzieningen, uitkeringen en toeslagen waar zij aanspraak op maken, angst om terugvorderingen te ontvangen, maakt dat burgers afhaken en deze inkomensregelingen niet benutten.<sup>39</sup> Dit alles draagt bij aan *niet-gebruik* in het sociale zekerheidsstelsel: het niet benutten van de inkomensregelingen waar burgers wel recht op hebben.<sup>40</sup> Niet-gebruik vormt een groot gevaar voor de bestaanszekerheid van burgers en blijkt een aanhoudend probleem binnen de sfeer van de sociale zekerheid.<sup>41</sup> Proactieve dienstverlening kan worden gezien als een ‘reactie’ op talloze onderzoeken en rapporten die laten zien dat de burger dreigt te ‘verzinken’ in het sociale zekerheidsstelsel én het dientengevolge hoge gehalte van *niet-gebruik*.<sup>42</sup> Het wordt zodoende ingezet om te bevorderen dat rechthebbenden ook daadwerkelijk toegang hebben tot de voorzieningen, uitkeringen en toeslagen, waar zij recht op hebben.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> *Nationale ombudsman* 2022, p. 13-20; *Burgerperspectief proactieve dienstverlening Rapportage* 2024, p.11, 16-18.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld Van Oorschot 1994; Van Oorschot 1996; *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2007; Eeman & Regenmortel 2013, p. 11; Fuchs 2009. De Klerk e.a. 2022, p. 16; CPB 2019; SEO 2011. Zie Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 4-8 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>); *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen* 2023, p. 14.

<sup>41</sup> Van Oorschot 1994; Van Oorschot 1996; *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2007; Eeman & Regenmortel 2013, p. 11; Fuchs 2009. De Klerk e.a. 2022, p. 16; CPB 2019; SEO 2011. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat veel factoren bijdragen aan het niet-gebruik van voorzieningen en er ook een groep burgers is die bewust kiest om geen gebruik te maken van voorzieningen. Deze bewuste keuze kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door angst om een terugvordering te ontvangen. Dit laat zien dat niet-gebruik een complex fenomeen is en het onderscheid tussen ‘bewust’ en ‘onbewust’ kiezen om geen gebruik te maken van bepaalde voorzieningen niet per se behulpzaam is om te bepalen wanneer niet-gebruik ‘problematisch’ is en tegengegaan moet worden. Eeman & Regenmortel 2013, p. 11-14,39 Concept Memorie van Toelichting Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 6-7 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>42</sup> *Nationale ombudsman* 2022, p. 15-24, *Meedoen zonder beperkingen: de financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet; Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023, p. 49-50; Zie ook de Motie over niet-gebruik *Kamerstukken II* 2021/22, 35925, nr. 93; *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid* 2022, p. 49-58; Van Oorschot 1994; Fuchs 2009. De Klerk e.a. 2022, p. 16; Ouderdomsregelingen ontleed 2019; *Gelijk recht doen Hoofdrapport Sociale Zekerheid*, p. 32-34, 50, 64, 69; *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid* 2022; *Niet-gebruik van de algemene bijstand* 2021; *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen* 2022, p. 8, 26-27; Algemene Rekenkamer 2019, p. 28-37; *Relatie burger overheid 2030; ABDTOPConsult* 2020.

<sup>43</sup> Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-13. Het streven naar proactieve dienstverlening binnen het socialezekerheidsrecht – en het bredere bestuursrechtelijk stelsel – is niet per se een nieuw fenomeen. In *Kamerstukken van vergaderjaar 2001/2002* en beleidsevaluaties uit 2005 van uitvoeringsorganisaties zoals de SVB werd de wenselijkheid van een proactief karakter in het sociale zekerheidsstelsel al genoemd, zie *Kamerstukken II* 2001/02, 26 387, nr. 16, p. 3; *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 8, p. 61; *Kamerstukken II* 2005/06, 29 362, nr. 70, p. 3.

### 2.2.3 *Tussenconclusie*

Proactieve dienstverlening houdt in dat de overheid het dienstverleningsproces richting de burger start. In het sociale zekerheidsstelsel wordt proactieve dienstverlening voornamelijk gezien als een manier om de ervaren complexiteit door de burger en het daarmee verband houdende niet-gebruik van inkomensregelingen tegen te gaan.<sup>44</sup> In het vervolg van dit hoofdstuk zullen voorbeelden van proactieve dienstverlening worden besproken en zal een categorisering worden aangebracht.

## 2.3 Proactieve pilots en initiatieven

Bij proactieve dienstverlening kan op verschillende manieren worden gedacht om de burger te ondersteunen. Zo kan het bestuursorganen voorlichting geven aan burgers, automatisch gegevens invullen voor burgers in aanvraagformulieren én zelfs voorzieningen automatisch toekennen.<sup>45</sup> Hierna zullen achtereenvolgens de volgende proactieve pilots en initiatieven worden besproken.<sup>46</sup>

1. De AIO-pilot
2. Het Virtuele Inkomstenloket Utrecht
3. De Persoonlijke Regelingen assistent
4. De automatische toekenning dubbele kinderbijslag thuiswonend kind met intensieve zorg.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> *Nationale ombudsman* 2022, p. 8-36; ABDTOPConsult 2020; *Niet-gebruik van de algemene bijstand* 2021; *Niet-gebruik inkomens- ondersteunende regelingen SZW* 2023; *Moelijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023; *Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties* 2021.

<sup>45</sup> Eeman & Regenmortel 2013; *Proactief Maatwerk* 2023, p. 42-49.

<sup>46</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit geen uitputtende opsomming is van alle vormen van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Zo zijn andere voorbeelden van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel zoals de automatische toekenning van kinderbijslag bij de geboorte van het tweede kind; 'krijgt u al kinderbijslag en is uw 2e of volgende kind in Nederland geboren? Dan hoeft u niets te doen. De SVB past de kinderbijslag automatisch voor u aan. U krijgt een brief waarin het nieuwe bedrag staat?'. Hetzelfde geldt voor de eenmalige energietoeslag die in 2022 en 2023 – vaak – automatisch werd uitgekeerd aan huishoudens met een laag inkomen. Ook wordt het kindgebonden budget automatisch toegekend door de Dienst Toeslagen indien iemand aanspraak maakt op huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag.

<sup>47</sup> Op basis van de recente wetwijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: 'AKW') en de Wet Langdurige zorg (hierna: 'Wlz').

### 2.3.1 AIO-pilot

De SVB geeft gerichte voorlichting over de ongebruikte voorziening zoals de Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (hierna: ‘AIO’). Met deze gerichte voorlichting alleen lijkt de SVB weinig winst te boeken.<sup>48</sup> Om die reden heeft de SVB besloten om een pilot te starten. De AIO vult het inkomen aan tot een bestaansminimum als burgers geen volledig AOW ontvangen.<sup>49</sup> Dit kan te wijten zijn aan minder gewerkt te hebben in Nederland en nauwelijks andere inkomen- of vermogensbronnen te hebben of een partner te hebben die niet pensioengerechtigd is.<sup>50</sup> Al geruime tijd is duidelijk dat de AIO-aanvulling door een groot deel van de rechthebbenden niet wordt benut.<sup>51</sup>

De SVB heeft gerichte voorlichting gegeven om niet-gebruik van de AIO te verminderen. Met deze gerichte voorlichting alleen leek de SVB weinig winst te boeken.<sup>52</sup> De SVB heeft echter de wens om nog gerichter burgers te benaderen, teneinde niet-gebruik tegen te gaan. Om de burgers wiens inkomen onder de bijstandsnorm zit gerichter te kunnen benaderen, zou de SVB volledig zicht moeten hebben op de inkomens van de mogelijke rechthebbenden. De SVB beschikt echter niet over de nodige inkomensgegevens van burgers om te bepalen of de burger wel of niet onder de bijstandsnorm zit. Het UWV bezit deze inkomensgegevens wel. Om die reden heeft de SVB in samenwerking met SZW, TNO en het UWV een pilot opgezet, waarmee gegevens kunnen worden uitgewisseld met het UWV.<sup>53</sup> Deze pilot is gebaseerd op de ‘Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO’ die is ondertekend door de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> <https://www.svb.nl/nl/pers-en-nieuws/nieuwsberichten/svb-start-pilot-om-ouderen-met-recht-op-aanvullend-inkomen-te-geven-waar-ze-recht-op-hebben>).

<sup>49</sup> Artikel 47a, 47c en 47d Participatiewet.

<sup>50</sup> Brief SVB aan SZW, Resultaten pilot gerichte bevordering AIO; <https://www.svb.nl/nl/aow/hoeveel-AOW-en-andere-pensioenen/aow-toeslag>. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de jongere partner dan geen AOW-toeslag kan worden ontvangen. Deze AOW-toeslag is in 2015 afgeschaft.

<sup>51</sup> Algemene Rekenkamer 2019, p. 28-37; *Nationale ombudsman* 2022.

<sup>52</sup> ‘SVB start pilot om ouderen met recht op aanvullend inkomen te geven waar ze recht op hebben’, 28 september 2022 (<https://www.svb.nl/nl/pers-en-nieuws/nieuwsberichten/svb-start-pilot-om-ouderen-met-recht-op-aanvullend-inkomen-te-geven-waar-ze-recht-op-hebben>).

<sup>53</sup> Artikel 47a lid 1 Participatiewet. Op die manier kan de SVB inzichtelijk maken welke burgers in aanmerking komen voor AIO, maar daar geen gebruik van maken. Specifiek, bezit de SVB de gegevens over de samenstelling van het huishouden, maar niet *alle* relevante inkomens- en vermogensgegevens. Het UWV bezit de overige benodigde inkomens- en vermogensgegevens wel. De SVB hanteert voor de gegevensuitwisseling de Multi Party Computation (hierna: ‘MPC’) heeft gehanteerd, een methode die data versleuteld uitwisselt. Op die manier krijgen de SVB en het UWV geen gegevens van betrokkenen te zien die niet al bekend waren bij deze bestuursorganen. Zie artikel 5 Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO, <https://novum.nu/project/secure-multi-party-computation/>

<sup>54</sup> Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO (*Stcrt*, 2022, 24731).

### 2.3.1.1 Taak om niet-gebruik tegen te gaan door proactief te benaderen

In artikel 2 van de regeling wordt aan de SVB de taak gegeven om ‘de deelname door AOW-gerechtigden aan de voorziening, bedoeld in artikel 47a van de Participatiewet op grond van deze regeling te bevorderen door het gericht benaderen van potentieel rechthebbenden, en door het begeleiden van het indienen van een aanvraag door deze rechthebbenden (...).’<sup>55</sup> De Tijdelijke regeling laat zien dat de Minister de SVB de taak heeft willen geven om potentiële rechthebbenden proactief te benaderen teneinde niet-gebruik tegen te gaan en heeft het mogelijk gemaakt om gegevensuitwisseling te gebruiken om de groep van potentiële rechthebbenden gericht te identificeren. Met deze pilot geeft de SVB zodoende gehoor aan de roep van de Nationale ombudsman om gegevens zoveel als mogelijk uit te wisselen tussen bestuursorganen.<sup>56</sup>

### 2.3.1.2 Evaluatie Pilot

Inmiddels is de pilot afgerond en geëvalueerd.<sup>57</sup> De SVB heeft 995 potentiële rechthebbenden proactief benaderd. Proactief benadering vond plaats door middel van een brief van de SVB, een persoonlijke kaart en eventueel telefonisch contact. Daarvan bleken 28 huishouden daadwerkelijk aanspraak te maken op AIO. 751 van de 995 benaderde potentiële rechthebbenden bleken na de gegevensuitwisseling niet in aanmerking te komen voor AIO, omdat niet werd voldaan aan de wettelijke criteria.

Deze personen hadden andere inkomen- en vermogensbronnen zoals een pensioen uit het buitenland, opbrengsten door ondernemingen, of een te groot vermogen.<sup>58</sup> Dat is ongeveer 75% van de benaderden. Wonen in een verpleeghuis of een kostendeler in huis hebben zijn ook redenen om toch geen recht te hebben op AIO. De overige 216 benaderde potentiële rechthebbende heeft de SVB niet kunnen contacteren. Dat is ongeveer 20% van de benaderden. Hoewel, het ruime merendeel van de benaderden toch geen recht hadden op AIO, kan volgens de SVB hieruit niet worden afgeleid dat niet-gebruik veel lager is dan gedacht.

---

<sup>55</sup> Artikel 2 lid 1 Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO. ‘De Sociale verzekeringsbank benadert een AOW-gerechtigde, waarvan door middel van bestandsvergelijking is vastgesteld dat de benadering van netto inkomsten van de alleenstaande AOW-gerechtigde of van de personen die deel uitmaken van het huishouden van de AOW-gerechtigde onder het voor hen geldende normbedrag ligt.’ (Artikel 2 lid 2 Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO)

<sup>56</sup> Nationale ombudsman 2022. *Proactief maatwerk 2023*, p. 43-44.

<sup>57</sup> Brief SVB aan SZW, Resultaten pilot gerichte bevordering AIO.

<sup>58</sup> Brief SVB aan SZW, Resultaten pilot gerichte bevordering AIO, p. 2. De grenswaarde voor het vermogen is voor alleenstaanden € 7.605 en voor gezinnen € 15.210. Zie in dit verband artikel 34 lid 3 Participatiewet.

Deze conclusie kan niet getrokken worden op basis van de pilot, gezien het kleinschalige karakter van de pilot, het enkel gebruikmaken van de gegevens van de SVB en de polisadministratie van het UWV en dat 20% van de benaderden niet heeft gereageerd.<sup>59</sup>

Ook biedt de pilot weinig informatie over de groep burgers die *bewust* geen gebruik wil maken van de AIO. De pilot laat wel duidelijk zien dat er meer gegevensuitwisseling nodig is dan enkel tussen de SVB en het UWV voor de inkomens- en vermogensgegevens uit de polisadministratie.

Zo zouden ook gegevens moeten worden uitgewisseld met de Belastingdienst teneinde ook vermogen, winst en buitenlands inkomen mee te kunnen wegen bij het identificeren wie recht heeft op AIO.

### 2.3.2 *Het Virtueel Inkomsten Loket Utrecht en Persoonlijke Regelingen assistent (BZK)*

Op dit moment wordt er in de gemeente Utrecht een pilot gedraaid met het Virtueel Inkomsten Loket (hierna: ‘VIL’).<sup>60</sup> Dit loket biedt burgers in wezen twee ‘diensten’ aan. Ten eerste worden alle regelingen en toeslagen waar de burger voor in aanmerking komt geïnventariseerd en op één locatie – via een app – aan de burger gepresenteerd. Dit sluit aan bij de oproep van het IBO om ‘het aantal lokketen te verminderen’ teneinde het sociale zekerheidsstelsel ‘makkelijker te maken’. Daarnaast wordt het aanvraagproces gesimplificeerd tot ‘één druk op de knop’.<sup>61</sup> Het zou maandelijks mogelijk moeten zijn om te verifiëren of het loket nog uitgaat van de juiste gegevens. Hierbij gaat het niet alleen om gemeentelijke regelingen, maar ook de landelijke inkomensregelingen, zoals huurtoeslag en woonkostentoeslag. Het project is voortgekomen uit een drang om niet-gebruik tegen te gaan.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat er binnen de 751 respondenten ook gevallen zijn waarbij werd aangegeven geen gebruik te willen maken van de AIO en zodoende ook niet gecontroleerd of er daadwerkelijk recht op de AIO was geweest. Een kritische kanttekening die daarbij kan worden geplaatst is dat de SVB in de evaluatie van de pilot niet ingaat op hoe groot deze groep is. Indien dit is gedaan, omdat de benaderden op geen enkele wijze betrokken wilden zijn bij de pilot, had de SVB dat ook kunnen aangeven in de evaluatie om meer duidelijkheid te bieden. Nu is het onduidelijk hoe groot de groep ‘bewuste niet-gebruikers’ is.

<sup>60</sup> Dit project is een samenwerking tussen de gemeenten Utrecht, Buren, Amersfoort en Eindhoven, het ministerie van SZW, Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), UWV, SVB, Belastingdienst ([https://gitlab.com/commonground/virtueel-inkomstenloket/demosessies/-/blob/main/slides/20220309-Virtueel-Inkomsten-Loket-Demo.pdf?ref\\_type=heads](https://gitlab.com/commonground/virtueel-inkomstenloket/demosessies/-/blob/main/slides/20220309-Virtueel-Inkomsten-Loket-Demo.pdf?ref_type=heads)); <https://vng.nl/projecten/virtueel-inkomsten-loket>

<sup>61</sup> *Proactief Maatwerk* 2023, p. 32; Hierbij zouden deze aanvragen ook waar mogelijk automatisch moeten worden goedgekeurd.

<sup>62</sup> <https://vng.nl/projecten/virtueel-inkomsten-loket>

De Persoonlijke Regelingen Assistent (hierna: ‘PRA’) van het ministerie van BZK is een vergelijkbaar idee. Ook hier wil de overheid voor burgers middels een online tool op een rijtje zetten op welke regelingen, subsidies en toeslagen burgers recht hebben én het mogelijk maken om die – via deze tool – aan te vragen. De PRA is gericht op zogenoemde life events, bijvoorbeeld 18 jaar worden of de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Daarbij moet de PRA ook aangeven welke verplichtingen deze voorzieningen met zich meebrengen en zou het ook mogelijk moeten zijn om in de online tool veranderingen door te geven.<sup>63</sup>

Ook bij de PRA wordt gewezen op de mogelijkheden om niet-gebruik tegen te gaan door met deze tool op proactieve wijze de inkomensregelingen in kaart te brengen en het aanvragen ervan te vergemakkelijken.<sup>64</sup>

### 2.3.3 Dubbele kinderbijslag thuiswonend kind met intensieve zorg

De Algemene Kinderbijslagwet (hierna: ‘AKW’) voorziet in een recht voor ouders van kinderen die intensieve zorg ontvangen op een dubbele kinderbijslag (hierna: ‘DKIZ’).<sup>65</sup> Beleidsonderzoek door CentERdata heeft laten zien dat ongeveer 3000 ouders geen gebruik maken van DKIZ.<sup>66</sup> Dit niet-gebruik is enerzijds te wijten aan de onbekendheid met deze voorziening; ouders weten niet dat deze voorziening bestaat en dat zij er recht op maken. Anderzijds wordt de aanvraagprocedure van DKIZ door de ouders als zeer ingewikkeld ervaren.<sup>67</sup> Voor de DKIZ bestaat er geen mogelijkheid om de voorziening met terugwerkende kracht toe te kennen. Om dit niet-gebruik tegen te gaan is recentelijk de Wet van 13 maart 2024 aangenomen die voorziet in de mogelijkheid om ouders van kinderen met een zogenoemde Wet langdurige zorg (hierna: ‘Wlz’) -indicatie *automatisch* DKIZ toe te kennen.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/persoonlijke-regelingen-assistent/> In het kader van deze scriptie ben ik uitgenodigd voor het Digicampus Proactieve Dienstverlening Unconference, waar ik een presentatie heb bijgewoond over de PRA.

<sup>64</sup> <https://topsector-ict.nl/nieuws/oplevering-resultaten-innovatieproject-persoonlijke-regelingen-assistent>  
<https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/aanvragen-van-regelingen-eenvoudiger-maken/>

<sup>65</sup> Zie artikel 7a (lid 1) Algemene Kinderbijslagwet.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT); Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 34 104, nr. 332: B. Cuelenaere en M.M.L. den Uijl, Uitvoering Kinderbijslag intensieve zorg, CentERdata, 2020, p. 47.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT); Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 34 104, nr. 332: B. Cuelenaere en M.M.L. den Uijl, Uitvoering Kinderbijslag intensieve zorg, CentERdata, 2020, p. 47.

<sup>68</sup> *Stb.* 2024, 19 (deze wijziging treedt op 1 juli 2024 in werking); 7a, lid 1, Algemene Kinderbijslagwet; *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT); *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 2 (Wetsvoorstel); Ippel & Scheltema, p. 38. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/17/kabinet-vereenvoudigt-dubbele-kinderbijslag>; <https://www.svb.nl/nl/kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag-thuiswonend-kind-intensieve-zorg#:~:text=Dubbele%20kinderbijslag%20thuiswonend%20kind%20met,kind%20intensieve%20zorg%20nodig%20heeft>

Op grond van artikel 7a van de AKW maken ouders – in de wet wordt de term verzekerde gebuikt – aanspraak op dubbele kinderbijslag indien’ (1) het kind tot zijn huishouden behoort (2) drie jaar of ouder is, maar nog niet 18 jaar en (3) het kind is aangewezen op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen mate van intensieve zorg.’<sup>69</sup> Ouders met kinderen met een Wlz-indicatie voldoen aan het derde vereiste.

De Wlz-indicatie geeft aan dat een kind in aanmerking komt voor langdurige intensieve zorg en wordt door ouders aangevraagd bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: ‘CIZ’). Wanneer deze Wlz-indicatie voor het kind voorhanden is, bestaat er dus een recht op DKIZ in de zin van de AKW.<sup>70</sup> Door de DKIZ in het geval van een Wlz-indicatie automatisch toe te kennen wordt voorkomen dat ouders van kwetsbare kinderen die al te kampen hebben hoge administratieve lasten – zoals het aanvragen van de Wlz-indicatie – nog een complexe aanvraag moeten doen.

Ook zijn de ouders die niet bekend zijn met de DKIZ hiermee geholpen.<sup>71</sup> Hiermee worden de ouders dus op proactieve wijze ondersteund. Om deze automatische toekenning mogelijk te maken moesten de Wlz en de AKW worden aangepast.<sup>72</sup> Zo wordt het mogelijk gemaakt dat het CIZ aan de SVB doorgeeft dat er een kind is met een Wlz-indicatie. De SVB kent vervolgens de DKIZ automatisch toe. Ook wordt het mogelijk om DKIZ met terugwerkende kracht toe te kennen.<sup>73</sup> De taak om de DKIZ automatisch toe te kennen wordt op deze manier juridisch verankerd en voor de benodigde gegevensuitwisseling wordt er een wettelijke grondslag gecreëerd.

---

<sup>69</sup> Zie artikel 7a (lid 1) Algemene Kinderbijslagwet.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT)

<sup>71</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT).

<sup>72</sup> *Stb.* 2024, 19 (deze wijziging treedt op 1 juli 2024 in werking). Wijziging van de Wet langdurige zorg en de Algemene Kinderbijslagwet in verband met de invoering van ambtshalve toekenning en toekenning met terugwerkende kracht van dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg 7a, lid 1, Algemene Kinderbijslagwet; *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT); *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 2 (Wetsvoorstel)

<sup>73</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT), p. 1-2.



## 2.4 Categorieën van proactieve dienstverlening

### 2.4.1 Breed spectrum en handvat voor categorisering

De hiervoor besproken pilots en initiatieven van proactieve dienstverlening laten een breed spectrum zien.<sup>74</sup> De overheid kan de burger ondersteunen middels brieven, persoonlijke kaarten of telefonisch contact, zoals bij de AIO-pilot het geval was. Proactieve dienstverlening kan ook de vorm aannemen van ‘gedigitaliseerd’ inventariseren van relevante informatie met behulp van apps en websites, zoals bij de VIL en PRA het geval is. Ook kunnen voorzieningen automatisch worden toegekend, hierbij kan worden gedacht aan de automatische toekenning van dubbele kinderbijslag. De verschillende vormen van proactieve dienstverlening hebben allen gemeen dat het bestuursorgaan de burger op proactieve wijze ondersteunt bij het verkrijgen van een inkomensregeling.<sup>75</sup> Voor de categorisering van de verschillende vormen van proactieve dienstverlening is van belang (1) op *welke wijze* het bestuursorgaan de burger ondersteunt en (2) *in hoeverre* de burger zich vervolgens nog moet inzetten om de inkomensregeling daadwerkelijk te verkrijgen.<sup>76</sup> Oftewel zal de burger nog een aanvraag moeten indienen en in hoeverre zal de burger hierbij worden ondersteund door het bestuursorgaan.

De hiervoor besproken pilots en initiatieven kunnen als volgt worden gecategoriseerd:<sup>77</sup>

*Categorie 1: het gericht benaderen van potentiële gerechtigden*

*Categorie 2: de ‘loketfunctie of de ‘one-stop-shop’*

*Categorie 3: automatische toekenningen*

---

<sup>74</sup> Gegevensverwerking en gegevensuitwisseling spelen – zoals eerder genoemd – bij proactieve dienstverlening een sleutelrol.

<sup>75</sup> Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-13; Zuurmond, Lokin & G. Mulder 2023; ‘Arre Zuurmond richt vizier op proactieve dienstverlening’ <https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-43-2023/regeringscommissaris-arre-zuurmond-richt-visier-op-proactieve-dienstverlening>.

<sup>76</sup> Brüggemeier 2010, p. 93–101; Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-15; Zuurmond, Lokin & G. Mulder 2023; ‘Arre Zuurmond richt vizier op proactieve dienstverlening’ <https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-43-2023/regeringscommissaris-arre-zuurmond-richt-visier-op-proactieve-dienstverlening>.

<sup>77</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit hoofdstuk niet poogt een uitputtende categorisering te maken. De belangrijkste vormen van proactieve dienstverlening worden besproken en gecategoriseerd. Dit om de huidige ontwikkeling van proactieve dienstverlening te beschrijven en de categorisering te kunnen gebruiken in de volgende hoofdstukken. Voor een uitgebreidere categorisering verwijs ik naar Eeman & Regenmortel 2013.

#### 2.4.1.1 *Categorie 1: het gericht benaderen van potentiële gerechtigden*<sup>78</sup>

Bestuursorganen benaderen burgers – oftewel potentiële gerechtigden – specifiek over het onbenut laten van bepaalde voorzieningen. Er wordt door bestuursorganen onderzoek verricht om in kaart te brengen welke specifieke groep burgers geen gebruik maakt van bepaalde voorzieningen. Bij dit onderzoek worden veelal persoonsgegevens verwerkt, dan wel persoonsgegevens uitgewisseld tussen bestuursorganen. Deze vorm van proactieve dienstverlening kan worden aangeduid als (1) **‘het gericht benaderen van potentiële gerechtigden’**.<sup>79</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de AIO-pilot van de SVB. Wanneer de burger is benaderd, moet de burger wel nog een aanvraag indienen. Bij deze aanvraag kan het bestuursorgaan de burger begeleiden, zoals in de Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO wordt voorgesteld.<sup>80</sup>

#### 2.4.2.2 *Categorie 2: ‘loketfunctie of de ‘one-stop-shop’*

Om de burger te ontlasten, kan ook worden gedacht aan het op één plek inventariseren van alle regelingen waar de burger aanspraak op kan maken.<sup>81</sup> Het VIL en PRA kunnen worden gezien als illustraties van de zogenoemde *‘one-stop shop’*. De *‘one stop shop’* biedt een overzicht van inkomensregelingen, voorzieningen, toeslagen en uitkeringen waar de burger aanspraak op maakt. Daarbij worden de nodige gegevens van de burgers automatisch ingevuld **in aanvraagformulieren**, dit kan zowel op basis van al beschikbare gegevens of gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen. Hiermee wordt de aanvraag niet uit het proces gehaald, maar worden meerdere aanvraagformulieren op één plek gebracht.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Vrijwel alle bestuursorganen maken gebruik van websites en brochures om burgers te informeren. Vaak is deze informatie gericht aan een zeer brede doelgroep. Eeman en Regenmortel stellen zich op het standpunt dat er pas kan worden gesproken van proactieve dienstverlening als deze informatie (1) proactief verspreid wordt (2) bij *specifieke* doelgroepen die mogelijk aanspraak maken op deze inkomensregelingen.<sup>78</sup> Eeman en Regenmortel typeren dit als het *‘proactief verstrekken van informatie’*.<sup>78</sup> Hierbij wordt het bestuursorgaan niet geleid door het tegengaan van niet-gebruik. Om die reden wordt deze categorie in deze scriptie buiten beschouwing gelaten, nu proactieve dienstverlening in de context van het socialezekerheidsstelsel voornamelijk in verband wordt gebracht met het tegengaan van niet-gebruik. Eeman & Regenmortel 2013, p. 8, 26-29.

<sup>79</sup> Eeman & Regenmortel 2013, p. 29-31.

<sup>80</sup> Artikel 2 Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO.

<sup>81</sup> Deze inventarisatie vergt hoogstwaarschijnlijk gegevensverwerking van al beschikbare gegevens bij een bestuursorgaan of ook gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen.

<sup>82</sup> *Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*, p. 5, 54, 94, 95, 103;

“Begrijpelijkheid en dienstverlening via één loket zijn belangrijke verbeterpunten richting een betere relatie tussen burger en overheid.” *Relatie burger overheid 2030*, p. 5. Zie voor literatuur over *‘one-stop shops’* in het kader van sociale zekerheid bijvoorbeeld: Askim e.a. 2011; Wimmer, 2002, p. 94; Fath-Allah et al., 2014; Scholta e.a. 2019, p. 11.

Dit teneinde het aanvraagproces voor de burger te vergemakkelijken. VIL en de PRA vallen onder de categorie (2) **de loketfunctie of de ‘one-stop-shop’**.<sup>83</sup>

#### 2.4.1.2 Categorie 3: automatische toekenning

De meest vergaande vorm van proactieve dienstverlening is (3) **de automatische toekenning**; bestuursorganen benaderen burgers door de voorziening automatisch toe te kennen. Hierbij kan worden gedacht aan kinderbijslag bij een tweede kind en de DKIZ. Dit kan worden gedaan op basis van al beschikbare gegevens of gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen.<sup>84</sup> In het geval van automatische toekenningen neemt de overheid het initiatief en hoeft de burger zich helemaal niet meer in te zetten om de voorziening te krijgen. In de memorie van toelichting van de wetwijziging van de Wlz en de AKW wordt de automatisch toekenning expliciet genoemd als vorm van proactieve dienstverlening.<sup>85</sup> Het is in de literatuur omtrent niet-gebruik algemeen aanvaard dat automatische toekenningen het meest effectief zijn om niet-gebruik tegen te gaan.<sup>86</sup>

## 2.5 Tussenconclusie

De ontwikkeling van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel is nog in volle gang. Het gaat er bij proactieve dienstverlening om dat het bestuur de dienstverlening initieert. In het sociale zekerheidsstelsel wordt proactieve dienstverlening ingezet als reactie op de complexiteit binnen het stelsel en als remedie om niet-gebruik tegen te gaan. Om de verschillende vormen van proactieve dienstverlening te categoriseren is van belang op *welke wijze* het bestuursorgaan de burger ondersteunt en *in hoeverre* de burger zich vervolgens nog moet inzetten om de inkomensregeling daadwerkelijk te verkrijgen. Er zijn drie verschillende categorieën onderscheiden: (1) **het gericht benaderen van potentiële gerechtigden**, (2) **de ‘loketfunctie of de ‘one-stop-shop’** en (3) **de automatische toekenningen**.

---

<sup>83</sup><https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/persoonlijke-regelingen-assistent/> In het kader van deze scriptie ben ik uitgenodigd voor het Digicampus Proactieve Dienstverlening Unconference, waar ik een presentatie heb bijgewoond over de PRA. ([https://gitlab.com/commonground/virtueel-inkomstenloket/demosessies/-/blob/main/slides/20220309-Virtueel-Inkomsten-Loket-Demo.pdf?ref\\_type=heads](https://gitlab.com/commonground/virtueel-inkomstenloket/demosessies/-/blob/main/slides/20220309-Virtueel-Inkomsten-Loket-Demo.pdf?ref_type=heads)).

<sup>84</sup> *Proactief Maatwerk* 2023, p. 32; Eeman & Regenmortel 2013, p. 8, 32-33.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3 (MvT), p. 4-6.

<sup>86</sup> Fobé et al., 2018; Wildeboer et al., 2007; Curry, 2006; Daigneault & Macé, 2020; Van Mechelen & Janssens, 2007; Eurofound, 2015; *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen* 2023, p. 34.

Deze categorieën fungeren als rode draad in dit onderzoek. Aan de hand van deze categorisering zal de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel in de volgende hoofdstukken besproken worden.

### 3 De rechtsstatelijke zorgplicht als denkraam voor de normering van overheidshandelen

*‘In hoeverre biedt het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening juridische duiding en borging voor proactieve dienstverlening?’*

*‘Wat houdt de rechtsstatelijke zorgplicht in en hoe ziet het denkraam voor de normering van overheidshandelen op grond van deze zorgplicht eruit?’*

#### 3.1 Inleiding

Wat is het karakter van proactieve dienstverlening: gaat het om een ‘gunst’ die bestuursorganen aan burgers kunnen verlenen of heeft proactieve dienstverlening een dwingender *juridisch* karakter?<sup>87</sup> Indien er sprake is van een dwingender juridisch karakter; gaat het dan om een *wettelijke taak*, in de vorm van een *discretionaire bevoegdheid* voor bestuursorganen om bij de uitvoering van sociale zekerheid wet- en regelgeving proactieve dienstverlening toe te passen? Of zou er zelfs kunnen worden gesproken van een *verplichting*? Dit zijn vragen naar de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening, die gaandeweg de verdere ontwikkeling beantwoord zullen moeten worden. Het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening waarin wordt voorgesteld om van proactieve dienstverlening een wettelijke taak te maken, biedt in dit verband een eerste aanknopingspunt. In dit hoofdstuk zal daarom in de eerste plaats worden gezien of het concept-wetsvoorstel afdoende juridische duiding en borging biedt (paragraaf 3.2). Hierbij wordt geconcludeerd dat, alhoewel de wetgever ondubbelzinnig is over de *aard* van de wettelijke taak, namelijk een discretionaire bevoegdheid, de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening in het concept-wetsvoorstel te wensen overlaat. In dit onderzoek wordt beargumenteerd dat de juridische duiding en borging moet worden gezocht *in de ontwikkeling richting een responsief bestuursrecht* (paragraaf 3.3).<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Van Triet 2023a, p. 124. Meuwese & Goené, Proactief Maatwerk 2023 p. werpen eveneens de vraag op of proactieve dienstverlening een wettelijke taak is voor de uitvoerders van het sociale zekerheidsstelsel.

<sup>88</sup> In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel de ‘maatwerkfreundelijke’ beweging genoemd. Responsiviteit en maatwerk worden veelvuldig gezamenlijk genoemd. De begrippen hangen ook nauw met elkaar samen, maar hebben niet dezelfde betekenis. Het leveren van maatwerk is een manier om responsief op te treden. Zie in dit verband bijvoorbeeld Schlössels 2010. Schlössels ziet het leveren van maatwerk als een vuistregel voor het beginsel van de dienende overheid. Scheltema en Ippel (Ippel 2020) menen dat dit een van de kernbeginselen is van de ‘responsieve rechtsstaat’. Om die reden zullen in dit onderzoek de termen de ‘responsieve ontwikkeling’ of ‘de maatwerkfreundelijke en responsieve ontwikkeling’ worden gebruikt.

Eerst zal worden uitgelegd dat proactieve dienstverlening een vorm van proactief maatwerk is (paragraaf 3.3).<sup>89</sup> De door Ippel en Scheltema geformuleerde *rechtsstatelijke zorgplicht* biedt – zoals in de inleiding reeds genoemd – een geschikt *denkraam* om de reikwijdte en invulling van proactieve dienstverlening te bespreken. De *rechtsstatelijke zorgplicht* ‘herwaardeert’ namelijk de kernbeginselen van de rechtsstaat in het licht van de responsieve ontwikkeling in het bestuursrecht.<sup>90</sup> De zorgplicht zal in dit hoofdstuk als een theoretisch kader worden uitgewerkt (paragraaf 3.4). Aan de hand van het theoretische kader dat in dit hoofdstuk wordt ontwikkeld, zal in **hoofdstuk 4** worden onderzocht hoe de rechtsstatelijke zorgplicht concrete handvatten kan bieden bij de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening.

## **3.2 Het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening<sup>91</sup>**

### *3.2.1 Wettelijke taak*

In het concept-wetsvoorstel wet proactieve dienstverlening wordt voorgesteld om voor het UWV, de SVB en de gemeenten (hierna: ‘SUWI-partijen’) een wettelijke taak te creëren om proactieve dienstverlening toe te passen.<sup>92</sup> Deze taak wordt in het voorgestelde artikel 10b opgenomen.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel de ‘maatwerkfreundelijke’ beweging genoemd. Responsiviteit en maatwerk worden veelvuldig gezamenlijk genoemd. De begrippen hangen ook nauw met elkaar samen, maar hebben niet dezelfde betekenis. Het leveren van maatwerk is een manier om responsief op te treden. Zie in dit verband bijvoorbeeld Schlössels 2010. Schlössels ziet het leveren van maatwerk als een vuistregel voor het beginsel van de dienende overheid. Scheltema en Ippel (Ippel 2020) menen dat dit een van de kernbeginselen is van de ‘responsieve rechtsstaat’. Om die reden zullen in dit onderzoek de termen de ‘responsieve ontwikkeling’ of ‘de maatwerkfreundelijke en responsieve ontwikkeling’ worden gebruikt.

<sup>90</sup> Ippel en Scheltema 2023.

<sup>91</sup> Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 13-14 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>92</sup> Concept-wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 1-2. (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel ‘het college van burgemeesters en wethouders’ wordt genoemd en niet de gemeenten.

<sup>93</sup> Concept-wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 1-2. (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel ‘het college van burgemeesters en wethouders’ wordt genoemd en niet de gemeenten. Tevens moet worden opgemerkt dat er voornamelijk wordt gefocust op de zogenoemde ‘privacy-dimensie’ van proactieve dienstverlening. Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 2-4, 8-16, 18-20, 22,24, 26-33 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

### 3.2.2 Definitie proactieve dienstverlening

Proactieve dienstverlening wordt in artikel 1 onderdeel s van dit conceptwetsvoorstel gedefinieerd als het ‘(1) door een bestuursorgaan onderzoeken wie mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening, (2) het gevraagd en ongevraagd verstrekken van deugdelijke informatie en advies over relevante uitkeringen en voorzieningen, (3) of het faciliteren van het doen van een aanvraag.’<sup>94</sup> Onderzoek ziet op het: ‘bepalen wie vermoedelijk aanspraak maakt op een uitkering of voorziening. Daarvoor kunnen zij de eigen administratie en gegevensbronnen, of elkaars administratie gebruiken.’<sup>95</sup>

Informeren vormt: ‘het logische vervolg op het verrichte onderzoek, als dit leidt tot identificatie van mensen die mogelijk aanspraak op een uitkering of voorziening maken. Dit voorstel schrijft niet voor hoe bestuursorganen ter uitvoering van proactieve dienstverlening mensen horen te informeren.’<sup>96</sup> Faciliteren omvat ‘alle activiteiten die het doen van een aanvraag door een burger vergemakkelijken of de drempel voor de aanvraag verlagen, bijvoorbeeld door het technisch faciliteren van de aanvraag, zoals het vooraf invullen van aanvraagformulieren, of door mensen anderszins te ondersteunen bij het doen van de aanvraag, eventueel via de inzet van cliëntondersteuning’.<sup>97</sup>

Deze drie componenten kunnen worden aangemerkt als proactieve dienstverlening. In het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening en de daar bijhorende memorie van toelichting wordt proactieve dienstverlening dus zeer ruim uitgelegd.<sup>98</sup> Dit om ruimte te laten voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van proactieve dienstverlening.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup>Concept-wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 1 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>); Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 26 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>). Zie tevens de Concept MvT voor een uitleg over de terminologie uitkeringen en voorzieningen.

<sup>95</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 9 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>96</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 9 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>97</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 10 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>98</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 3 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>). Hierbij dient te worden opgemerkt dat het automatisch toekennen van uitkeringen en voorzieningen niet onder de reikwijdte van deze wet en taak valt, nu daar een wetswijziging voor nodig is.

<sup>99</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 28 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

### 3.2.3 Discretionaire bevoegdheid

De wetgever benadrukt dat met proactieve dienstverlening wordt beoogd te compenseren voor de ervaren complexiteit in het sociale zekerheidsstelsel door de burger en specifiek – om het daarmee samenhangende – niet-gebruik in het sociale zekerheidsstelsel tegen te gaan.<sup>100</sup> De wetgever heeft de taak vormgegeven als een discretionaire bevoegdheid.<sup>101</sup>

Bij ministeriële regeling worden regelingen en voorzieningen aangewezen waar proactieve dienstverlening voor kan worden benut en wordt ‘gespecificeerd welke vorm van proactieve dienstverlening kan worden toegepast’.<sup>102</sup> Deze aanwijzing ‘zal in nauwe afstemming met alle betrokken bestuursorganen gebeuren’.<sup>103</sup> Ook wanneer deze aanwijzing in een ministeriële regeling heeft plaatsgevonden, blijft het de *keuze* van het bestuursorgaan om proactieve dienstverlening aan te bieden bij deze uitkeringen en voorzieningen. Het bestuur is volgens de wetgever het beste in staat om te beoordelen wanneer de inzet van proactieve dienstverlening passend en nuttig is.<sup>104</sup>

### 3.2.4 Analyse: wens wetgever

Heeft de wetgever met het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening dan *in afdoende mate* juridische duiding gegeven aan proactieve dienstverlening? Het staat buiten kijf dat de wetgever proactieve dienstverlening als bevoegdheid heeft geformuleerd voor bestuursorganen, waarbij de SUWI-partijen veel ruimte wordt gelaten om deze taak zelf in te vullen.

---

<sup>100</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, 2, 10-11, 14, 19, 25 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>101</sup> Concept-wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening SZW artikelen 10b eerste lid. Bij ministeriële regeling moet worden aangewezen voor welke wet- en regelgeving en voorzieningen proactieve dienstverlening kan worden benut. Er wordt rekening gehouden met een brede ontwikkeling van proactieve dienstverlening. De ministeriële regeling biedt als wetgevingsinstrument dan de benodigde flexibiliteit en het gepast tempo om alle deze opkomende vormen van proactieve dienstverlening ‘aan te wijzen en uit te werken’.  
Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 26-29 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>102</sup> Concept-wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening SZW artikelen 10b eerste lid. Bij ministeriële regeling moet worden aangewezen voor welke wet- en regelgeving en voorzieningen proactieve dienstverlening kan worden benut en ‘hoe die proactieve dienstverlening dan vorm moet krijgen’. Er wordt rekening gehouden met een brede ontwikkeling van proactieve dienstverlening. De ministeriële regeling biedt als wetgevingsinstrument dan de benodigde flexibiliteit en het gepast tempo om alle deze opkomende vormen van proactieve dienstverlening ‘aan te wijzen en uit te werken’. Concept Memorie van Toelichting Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 26-29 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>103</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 14, 27 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>104</sup> Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 14, 15 en 27 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).



Tegelijkertijd benadrukt de wetgever in de memorie van toelichting dat met deze wettelijke taak – in navolging van het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid – een stelselopdracht wordt gecreëerd om dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel ‘proactief te maken en op elkaar af te stemmen’.<sup>105</sup>

Bovendien onderstreept de wetgever dat proactieve dienstverlening een uitvloeisel is van de huidige responsieve beweging in het bestuursrecht; ‘de vastlegging van proactieve dienstverlening in de Wet SUWI weerspiegelt de al genoemde beweging in de richting van een meer responsieve rechtsstaat, met overheidshandelen dat in de eerste plaats dienend is aan het belang van de burger.

Het is passend dat dit op stelselniveau tot uitdrukking komt’.<sup>106</sup> De wetgever drukt met dit wetsvoorstel zodoende de wens uit om een stelselopdracht te creëren om dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel op elkaar af te stemmen en proactief te maken *in het licht* van de huidige responsieve beweging in het bestuursrecht.

De formulering van deze wettelijke taak wekt – mijns inziens – de indruk dat het bieden van proactieve dienstverlening aan de burger door het bestuur zeer *optioneel* is. Het bieden van proactieve dienstverlening is niet ‘afdwingbaar’ of nader genormeerd. Dit terwijl de wens van de wetgever juist is om het sociale zekerheidsstelsel op elkaar te laten afstemmen en proactief te maken. Er zou beargumenteerd kunnen worden dat de gekozen formulering in het voorgestelde artikel 10b Wet SUWI te vrijblijvend is om de wens van de wetgever te verwezenlijken.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 12 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>); *Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*, p. 73; *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet 2023*.

<sup>106</sup> Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW p. 2, 10-13, specifiek voor p. 13 voor het citaat (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>107</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om de gekozen formulering van de wetgever en de bredere vraag naar de wenselijkheid van codificatie verder te bespreken. Op dit punt in de ontwikkeling proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel kunnen deze vragen ook nog niet diepgravend worden behandeld.

### 3.2.5 Analyse: onvoldoende aandacht voor juridische duiding en borging

De wetgever lijkt deze optionele benadering te hebben gekozen, omdat er in deze fase van de ontwikkeling van proactieve dienstverlening *nog te weinig duidelijkheid* bestaat over ‘welke acties en processen’ van bestuursorganen worden verwacht bij het bieden van proactieve dienstverlening.<sup>108</sup> Hiermee lijkt de wetgever te impliceren dat de juridische duiding en de reikwijdte van proactieve dienstverlening nog uitgekristalliseerd moeten worden.

De wetgever koppelt proactieve dienstverlening direct aan de maatwerkvriendelijke en responsieve beweging in het bestuursrecht. De juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening moet – mijns inziens – worden gevonden in deze beweging.

Het wetsvoorstel besteedt onvoldoende aandacht aan hoe proactieve dienstverlening ingebed moet worden in de maatwerkvriendelijke en responsieve ontwikkeling.

Hoewel het begrijpelijk is dat de wetgever in deze fase van de ontwikkeling van proactieve dienstverlening, de wettelijke taak niet tot in detail concretiseert, zou deze inbedding in de maatwerkvriendelijke en responsieve beweging juist ruimte bieden om na te denken over de invulling van de wettelijke taak. Met Meuwese en Goené meen ik dat de rechtsstatelijke zorgplicht een startpunt vormt voor de discussie over ‘welke acties en processen’ van bestuursorganen verwacht kunnen worden in het kader van proactieve dienstverlening.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 14, 15 en 27 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>), ‘Het is niet wenselijk proactieve dienstverlening als verplichte opdracht in wetgeving vast te leggen voor UWV, de SVB en gemeenten ten aanzien van al hun uitkeringen en voorzieningen. Een wettelijke verplichting vereist een grotere mate van duidelijkheid over onder meer de acties en processen die hieronder vallen (...) dan nu (op wetsniveau) wordt gegeven’.

<sup>109</sup> Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 14 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>); Ippel en Scheltema 2023; *Proactief Maatwerk* 2023, p. 47.

### 3.2.6 *Breder belang van concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening*

Hierbij moet worden opgemerkt dat dit concept-wetsvoorstel nog wordt voorbereid en het zodoende niet duidelijk is of dit concept-wetsvoorstel zal worden aangenomen en of deze wettelijke taak dan op deze wijze zal worden gecodificeerd. Daarnaast zou deze voorgestelde wettelijke taak in dit concept-wetsvoorstel alleen gelden voor SUWI-partijen.

Er zijn ook andere uitvoerders zoals de Dienst/Toeslagen en Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: 'DUO') die voorzien in belangrijke inkomensondersteunende regelingen, waarbij proactieve dienstverlening ook wenselijk kan zijn.<sup>110</sup> De ontwikkeling van wetgeving en beleid omtrent proactieve dienstverlening binnen het sociale zekerheidsstelsel zal de komende tijd waarschijnlijk alsnog toenemen. Denk hierbij aan de recent aangenomen wetswijziging die de automatische toekenning van DKIZ mogelijk maakt.<sup>111</sup> Het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening biedt een belangrijke eerste indruk van hoe de wetgever proactieve dienstverlening waardeert, namelijk als een *expliciete wettelijke taak* voor SUWI-partijen.

Het concept-wetsvoorstel is op dit moment dan ook van groot belang voor de *gehele* ontwikkeling van proactieve dienstverlening en niet alleen binnen de context van de SUWI-partijen.<sup>112</sup> Nu de ontwikkeling van proactieve dienstverlening nog in volle gang is, biedt dit concept-wetsvoorstel en de daarin voorgestelde wettelijke taak een essentieel startpunt voor de discussie over de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening.

---

<sup>110</sup> Er zijn echter meer bestuursorganen die inkomensondersteunende wet- en regelgeving uitvoeren, zo voert DUO eveneens wet- en regelgeving die ziet op inkomensondersteuning (zie Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 2-3 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>)). Ook de Dienst/Toeslagen verstrekt 'vier soorten inkomensafhankelijke toeslagen' (p. 3 en 21). Het UWV, de SVB en de gemeenten (de SUWI-partijen) zijn zodoende niet de enige partijen die inkomensondersteunende en inkomensafhankelijke voorzieningen verstrekken.

<sup>111</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT), p. 4-6.

<sup>112</sup> Het is – mijns inziens – waarschijnlijk dat een soortgelijke taak ook zal gaan gelden voor andere uitvoerders in het sociale zekerheidsstelsel, zoals de Dienst/Toeslagen – die op dit moment al het en ander aan proactieve dienstverlening doet – en DUO. Ook zullen er waarschijnlijk meer voorzieningen zijn waar het middels wetgeving mogelijk wordt gemaakt om deze automatische toe te kennen, teneinde niet-gebruik tegen te gaan en de administratieve lasten voor de burger te verminderen. In dit conceptwetsvoorstel worden ook veel meer woorden fel gemaakt aan proactieve dienstverlening dan in de memorie van toelichting van de recent aangenomen wetswijziging van de AKW en de Wlz werd gedaan. *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT), p. 4-6.

### 3.2.7 *Tussenconclusie*

In het conceptwetsvoorstel proactieve dienstverlening wordt proactieve dienstverlening vormgegeven als een wettelijke taak, waarbij het bestuur de bevoegdheid heeft om proactieve dienstverlening toe te passen. Dit wetsvoorstel drukt de wens van de wetgever uit om dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel proactiever te maken en meer op elkaar af te stemmen. De gehanteerde definitie van proactieve dienstverlening in artikel 1 onder s is zeer ruim.

De wetgever benadrukt dat er op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over hetgeen van bestuursorganen verwacht moet worden bij de invulling van de taak om proactieve dienstverlening toe te passen in het sociale zekerheidsstelsel.

Tegelijkertijd wijst de wetgever wel op een belangrijke juridische context waarin proactieve dienstverlening begrepen moet worden, namelijk de maatwerkvriendelijke en responsieve beweging in het bestuursrecht. Deze context komt in de memorie van toelichting nog onvoldoende aan bod. Een dergelijke inbedding – aan de hand van de rechtsstatelijke zorgplicht – kan juist bijdragen aan de verdere invulling en concretisering van de voorgestelde wettelijke taak.

## **3.3 Proactieve dienstverlening en (proactief) maatwerk**

### 3.3.1 *Materieel en procedureel maatwerk*

Maatwerk beweegt langzamerhand van een zogenoemd ‘hoera-begrip’ naar een kernbegrip binnen het bestuursrecht.<sup>113</sup> Volledigheidshalve wordt de betekenis van maatwerk kort besproken. Er is een scala aan literatuur voorhanden waarin het begrip maatwerk wordt gedefinieerd en geproblematiseerd.<sup>114</sup> In de rechtswetenschap lijkt het algemeen aanvaard dat maatwerk twee componenten kent: een *materiële* en een *procedurele* component. De materiële component houdt in dat de uitkomst van de procedure recht moet doen aan de concrete omstandigheden van het individuele geval.

---

<sup>113</sup> Doornbos 2019 & Van den Berge 2020 Zo gebruikt Doornbos de term ‘hoera-begrippen’; Zie bijvoorbeeld Binnendijk, van Loon & Schuurmans 2023, p. 2; Marseille, Wever & Winter 2023 & Hulst, Marseille, Steenhagen 2022,

<sup>114</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om op uitputtende wijze deze definities langs te gaan, zie voor verdere literatuur over maatwerk bijvoorbeeld: *Bestuursrecht op Maat* 2020, p. 10-11; Giezeman & Jak 2020; Ettekoven *NJB* 2020/101; p. 98-107; Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019; Schlössels 2010, p. 102; Van den Berge 2020; Doornbos 2019; *Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?* 2020.

Wanneer toepassing van de juridische normen in het individuele geval tot een onevenredig besluit zal leiden, moet de juridische norm niet altijd worden toegepast, maar dient er *maatwerk* te worden geboden.<sup>115</sup>

De procedurele component houdt in dat de burger de procedure als rechtvaardig *ervaart*.<sup>116</sup> Procedureel maatwerk ziet dus minder op de uitkomst van de procedure, maar juist op de subjectieve beleving van de burger.

Deze beleving wordt in overwegende mate gekleurd door de *wijze* waarop de overheid met de burger *communiceert* en de procedure vormgeeft: krijgt de burger het gevoel dat er naar hem of haar *geluisterd* wordt (*voice*), krijgt de burger voldoende *uitleg* over de procedure (*explanation*) en voelt de burger zich gedurende de procedure gerespecteerd (*consideration*)?<sup>117</sup> Deze componenten hangen nauw met elkaar samen, zo is de materiële uitkomst sterk afhankelijk van de beschikbare informatie over de burger. De burger zal eerder in staat zijn deze informatie te verstrekken als er *voldoende uitleg* is gegeven over de procedure.<sup>118</sup>

### 3.3.2 *Schets ontwikkeling (proactief) maatwerk*

Na de Kinderopvangtoeslagenaffaire fungeerde maatwerk voornamelijk als *correctiemiddel*; de nadruk lag op het creëren van hardheidsclausules in wet- en regelgeving en – als laatste redmiddel – een evenredigheidstoetsing door de rechter mogelijk te maken.<sup>119</sup> Dit betekent dat wanneer toepassing van de juridische ‘hoofregel’ in het individuele geval tot een onevenredig besluit zou leiden, in plaats van strikte normtoepassing, maatwerk moet worden geboden.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> *Bestuursrecht op Maat* 2020, p. 10-11; Huisman & Jak 2021, p. 244; Cramwinckel e.a 2023, p. 22-23.

<sup>116</sup> *Bestuursrecht op Maat* 2020, p. 10-11; van Ettekoven 2020, p. 98-107.

<sup>117</sup> Bos 2005, p. 273-300.

<sup>118</sup> *Bestuursrecht op Maat* 2020, p. 10-11

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld de Wet hardheidsaanpassing Awir *Kamerstukken II* 2019/20, 35468, nr 2 en 3; ABRvS 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285), Conclusie AG’s Wattel en Widdershoven 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), ABRvS 17 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2290 en ECLI:NL:RVS:2022:2341), Conclusie AG Widdershoven 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1440), ABRvS 26 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1225), Conclusie AG Wattel 16 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:516), ABRvS 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:852), Conclusie AG Snijders 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1441); Bröring 2022.

<sup>120</sup> ABDTOPConsult 2020a; ROB 2006. Koenraad 2020, p. 121; ABRvS 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285), Conclusie AG’s Wattel en Widdershoven 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), ABRvS 17 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2290 en ECLI:NL:RVS:2022:2341), Conclusie AG Widdershoven 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1440), ABRvS 26 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1225), Conclusie AG Wattel 16 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:516), ABRvS 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:852), Conclusie AG Snijders 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1441).

Maatwerk wordt op die manier *aan de achterkant* aangeboden.<sup>121</sup> Dit maakt langzamerhand plaats voor het idee dat maatwerk niet alleen een correctiemiddel is, maar ook een *gedragsnorm* zou moeten zijn voor bestuursorganen bij het opstellen van hun beleidsregels en hun besluitvorming.<sup>122</sup> Hoewel dit een stap in goede richting is voor een ‘maatwerkvriendelijk en responsief’ bestuursrecht, geldt de beperking dat maatwerk pas ‘aan de achterkant’ kan worden geboden. Namelijk vanaf het moment dat de burger een aanvraag heeft ingediend.

### 3.3.2.1 Proactief maatwerk

Meuwese en Goené beschrijven in dit verband de trend van het gebruik van *proactief* maatwerk in het sociale zekerheidsstelsel. Proactief maatwerk kan worden getypeerd als het op proactieve wijze identificeren van maatwerkgevallen en het op proactieve wijze bieden van maatwerk.<sup>123</sup> Dit om hardvochtigheden en fouten in wet- en regelgeving en beleid zo snel mogelijk te kunnen identificeren en aan te pakken.<sup>124</sup> Meuwese & Goené bespreken proactief maatwerk binnen de context van geautomatiseerde besluitvorming in het sociale zekerheidsstelsel.

---

<sup>121</sup> *Proactief Maatwerk*, p. 9, 56-57. ABDTOPConsult 2020; Koenraad 2020, p. 121; ABRvS 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285), Conclusie AG’s Wattel en Widdershoven 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), ABRvS 17 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2290 en ECLI:NL:RVS:2022:2341), Conclusie AG Widdershoven 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1440), ABRvS 26 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1225), Conclusie AG Wattel 16 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:516), ABRvS 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:852), Conclusie AG Sniijders 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1441).

<sup>122</sup> Bröring 2022; *Proactief Maatwerk* 2023, p. 9, 756-757; Het evenredigheidsbeginsel kan als ‘vehikel’ worden gezien om maatwerk te bieden. Hierbij kan worden gedacht aan de voorgestelde verruiming van de evenredigheidstoetsing bij gebonden bevoegdheden in formele wetten voor het bestuur en de rechter (als ultimum remedium) is hierbij van belang. Zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 3:4 tweede lid Awb. Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting 2022/23, 29279, nr. 763Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1 en Bijlage 2 (MvT) 47-50 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>). Zie in dit verband ook de jurisprudentie omtrent het evenredigheidsbeginsel CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190; ABRvS 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285), Conclusie AG’s Wattel en Widdershoven 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), ABRvS 17 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2290 en ECLI:NL:RVS:2022:2341), Conclusie AG Widdershoven 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1440), ABRvS 26 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1225), Conclusie AG Wattel 16 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:516), ABRvS 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:852), Conclusie AG Sniijders 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1441).

<sup>123</sup> Dit betekent dat uitvoeringsorganisaties in een zo vroeg mogelijk stadium de gevallen moeten identificeren waarbij het ‘klakkeloos’ volgen van beleid of toepassen van wetgeving niet passend is én bijgehouden moet worden hoe vaak dergelijke schrijdende gevallen zich voor doen. Dit heeft een tweeledig doel. Enerzijds zorgt deze identificatie ervoor dat op het *individuele* niveau van de burger op proactieve wijze een oplossing op maat wordt geboden. Anderzijds wordt door deze feedback beleid en wetgeving continue geëvalueerd. Naast het bieden van oplossingen op maat voor de schrijdende gevallen en wet- en regelgeving en beleid te blijven evalueren teneinde structurele tekortkomingen te identificeren, is ook proactieve dienstverlening nodig. *Proactief Maatwerk* 2023, p. 3, 18-21.

<sup>124</sup> *Proactief Maatwerk* 2023, p. 10, ABDTOPConsult 2020, p. 9.

Proactieve dienstverlening wordt in deze ontwikkeling geplaatst. Aan de hand van – onder meer – de AIO-pilot lichten Meuwese & Goené toe hoe proactieve dienstverlening als alternatief kan worden gezien voor het ‘aan de achterkant aanbieden’ van maatwerk en bij kan dragen aan de ‘het in de praktijk te brengen van evenredige besluiten’.<sup>125</sup> Proactieve dienstverlening is dan ook een voorbeeld van proactief maatwerk.

In navolging van Meuwese en Goené meen ik dat proactieve dienstverlening moet worden gezien als een manier om ‘maatwerkvriendelijke’ besluiten te bevorderen. Een besluit waarbij een inkomensregeling wordt toegekend aan burgers die hier recht op heeft, vormt immers een uitkomst waarbij recht wordt gedaan aan de omstandigheden van het geval. Nu proactieve dienstverlening er aan bijdraagt dat burgers de inkomensregelingen waar zij aanspraak op maken benutten, bevordert proactieve dienstverlening dat er (materieel) maatwerkvriendelijke besluiten tot stand komen.

Het is ook goed denkbaar dat de hulp die door middel van proactieve dienstverlening wordt verleend, kan bijdragen aan het bieden van procedureel maatwerk. Zo wordt de burger wanneer hij gericht wordt benaderd om een aanvraag in te dienen voor een inkomensregeling laagdrempelige ‘communication’ en ‘explanation’ geboden. Wanneer dit contact uit beweging van het bestuursorgaan is gelegd, wordt de burger in staat gesteld om te communiceren met het bestuursorgaan en vragen te stellen aan het bestuur en wordt dus ‘voice’ geboden. Bij de automatische toekenning is het in dat verband belangrijk dat de burger niet zomaar een besluit krijgt waarin een voorziening wordt toegekend zonder dat dit uitgelegd wordt. De burger moet wel begrijpen *waarom* hij een voorziening toegekend heeft gekregen en in staat worden gesteld om hier over te communiceren met het bestuur. Op die manier kan de burger zich bij vragen richt tot het bestuur.

Bij de VIL en de PRA is het eveneens belangrijk dat de burger in de app meer informatie wordt geboden over de regelingen waar hij aanspraak op maakt en – bijvoorbeeld – door middel van een ‘chatfunctie’ in contact kan treden met het bestuursorgaan.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> *Proactief Maatwerk* 2023, p. 8-12, 43-49

<sup>126</sup> Bos 2005, p. 273-300; *Bestuursrecht op Maat* 2020, p. 10-11.

### 3.3.3 *Tussenconclusie*

Proactief maatwerk vormt een belangrijke aanvulling op de ‘klassieke’ toepassing van maatwerk aan de achterkant. Proactieve dienstverlening kan worden gezien als een vorm van proactief maatwerk en draagt bij aan de vormgeving van maatwerkfreundelijke besluiten.

Burgers worden proactief ondersteund teneinde de inkomensregelingen te benutten waar zij aanspraak op maken en – afhankelijk van hoe de proactieve dienstverlening wordt ingericht – kan de burger ook uitleg krijgen van het bestuur en op laagdrempelige wijze communiceren met het bestuur. Proactieve dienstverlening zou gezien kunnen worden als een manier om (proactief) maatwerk te leveren.

## 3.4 Juridisch kader: de rechtsstatelijke zorgplicht

### 3.4.1 *Responsieve rechtsstaat*

De begrippen ‘maatwerk’ en ‘responsiviteit’ hangen nauw met elkaar samen. Het leveren van maatwerk wordt gezien als een manier om *responsief* op te treden.<sup>127</sup> Het is duidelijk dat de responsieve beweging in het bestuursrecht in opmars is en proactieve dienstverlening dus binnen de context van deze beweging moet worden geplaatst. Om die reden is het noodzakelijk om terug te grijpen naar de begrippen responsiviteit en de responsieve rechtsstaat.

De *responsieve rechtstaat* is een term die veelvuldig gebezigd wordt in de rechtswetenschap, en voornamelijk als pendant van de bureaucratisch rechtsstaat wordt genoemd.<sup>128</sup> Bij de bureaucratische rechtsstaat wordt ervan uitgegaan dat de burger over ‘adequate bureaucratische vaardigheden en veel redzaamheid beschikt’.<sup>129</sup>

Het opsplitsen van de twee elementen – de *rechtsstaat* respectievelijk *responsiviteit* – maakt inzichtelijk wat met deze term wordt bedoeld. Scheltema benadert de *rechtsstaat* vanuit beginselen. Zo kunnen er drie beginselen van de rechtsstaat worden onderscheiden: het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Schlössels, Ippel en Scheltema.

<sup>128</sup> Scheltema 2015; Scheltema 2018; Damen 2020; Giezeman & Jak 2020; Vonk 2018; Konijnenbelt 2019; Scheltema 2015; Scheltema 2018, p. 121. Scheltema 2019 par. 4; Scheltema 2021, p. 810-811; 815; Scheltema 2020

<sup>129</sup> Scheltema 2018, p. 121; Scheltema 2021, p. 810; Scheltema 2018, p. 120; Vgl. Scheltema 2015, p. 287.

<sup>130</sup> Scheltema 1989. Zie ook Gerards 2012; Ommeren 2003; Schlössels 2010; Cramwinckel 2022, p. 47-53. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het eigenlijk gaat om vier beginselen het ‘democratiebeginsel’ wordt ook als beginsel van de rechtsstaat genoemd door Scheltema (Scheltema 1988). In het preadvies wordt dit beginsel buiten beschouwing gelaten, omdat het in mindere mate van belang is voor de rechtsstatelijke zorgplicht (Ippel &



Hoewel er een hoop definities van de rechtsstaat voorhanden zijn, wordt deze visie van Scheltema in de rechtswetenschappelijke literatuur en de rechtsleer als gezaghebbend beschouwd.<sup>131</sup> Cramwinckel, Pander Maat, Sanders, Scheltema en Ippel benadrukken dat deze beginselen het handelen van de overheid in de relatie tot de burger normeren.<sup>132</sup> De beginselen van de rechtsstaat 'vormen een maatstaf voor overheidsoptreden ten opzichte van de burger'.<sup>133</sup>

Het tweede element van het begrip: *responsiviteit*, ziet erop dat het perspectief van de burger centraal moet staan.<sup>134</sup> In de rechtswetenschappelijke literatuur – en in de bredere maatschappelijke debatten – wordt de opvatting dat het (bestuurs)recht *responsiever* moet worden, zeer breed gedeeld.<sup>135</sup> In het (bestuurs)recht wordt dan ook steeds meer vanuit het perspectief van de burger gehandeld.<sup>136</sup>

Wanneer deze twee elementen weer worden samengebracht, levert dit – mijns inziens – het volgende op; in een responsieve rechtstaat wordt de verhouding tussen de burger en overheid *genormeerd door het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid* én moet de burger *de bescherming die uitgaat van deze normering daadwerkelijk ervaren*.

---

Scheltema 2023, p. 14). Voor de bespreking van de rechtsstatelijke zorgplicht en de koppeling van de rechtsstatelijke zorgplicht aan proactieve dienstverlening in het kader van dit onderzoek, wordt het democratiebeginsel om diezelfde reden buiten beschouwing gelaten. Zie bijvoorbeeld Cramwinckel e.a. 2023, p. 20. Sommige auteurs menen dat er eigenlijk vijf beginselen zijn en rekenen het 'vrijheidsbeginsel' ook tot de beginselen van de rechtsstaat. Zie van der Hoeven 1989, p. 1-9, p. 3; van Ommeren, 2003, p. 7-22, p. 14-15.

<sup>131</sup> Het Jaarverslag Raad van State 2020, p. 18; Adviescommissie Praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 18-19 en Schlössels 2010; Cramwinckel e.a. 2023, p. 20, Cramwinckel 2022 en Van Triet 2023a.; Conclusie Wattel en Widdershoven 7 juli 2021, nr. 202006932/3/A3, 202002668/2/A3 en 202000475/2/A3, par. 2.3; Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 2021; Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021; conclusie van A-G Niessen 15 mei 2020, nr. 19/03705. Zie ook Konijnenbelt 2019, p. 284 over de definitie van responsiviteit.

<sup>132</sup> Cramwinckel e.a. 2023, p. 19-21; Cramwinckel 2022; Ippel & Scheltema 2023, p. 13-32

<sup>133</sup> Zie specifiek Cramwinckel e.a. 2023, p. 20; Ippel & Scheltema 2023, p. 13-32. Deze maatstaf ziet er dus kort gezegd op dat de rechtpositie van de burger duidelijk moet zijn (rechtszekerheidsbeginsel), gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen, ongelijk behandeld moeten worden (gelijkheidsbeginsel) en de burger er is om de burger te dienen en geen eigen belang heeft (het beginsel van de dienende overheid). In de volgende paragraaf zullen deze drie beginselen verder behandeld worden.

<sup>134</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld Schlössels & Zijlstra 2017; Ippel 2020; Damen 2019; Scheltema 2018, p. 120; Cramwinckel, p. 50-54.

<sup>135</sup> Konijnenbelt, 2019, p. 284. Om maar enkele rapporten en artikelen te noemen die zijn verschenen na de Toeslagenaffaire: *Ongekend onrecht 2020; Bestuursrecht op Maat 2020; Damen 2022*.

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld: *Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid 2024; Burgerperspectief: een manier van doen 2023; Nationale ombudsman 2019; Bestuursrecht op maat 2020 131; Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij? 2020; Van den Berge 2022; Scheltema 2019; Doornbos 2019; Stand van de Uitvoering Sociale Zekerheid 2024; Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2023; Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2022; Staat van de Uitvoering 2022*.

### 3.4.2 De rechtsstatelijke zorgplicht als uitvloeisel van de beginselen van de rechtsstaat

Scheltema en Ippel lezen hier een ‘rechtsstatelijke zorgplicht’ in om ‘de burger zodanig te ondersteunen dat de waarborgen van de rechtsstaat hem daadwerkelijk bereiken.’<sup>137</sup> De zorgplicht fungeert als een ‘schakel bij het vertalen van die beginselen in een vorm die tot de burger kan doordringen’.<sup>138</sup>

De reikwijdte van deze zorgplicht, hangt samen met hoe ingewikkeld de desbetreffende wet- en regelgeving is. Bij ingewikkelde wet- en regelgeving ‘die minder goed doenbaar is voor de burger’, zal op grond van de zorgplicht meer ondersteuning verlangd worden voor de burger.<sup>139</sup> Zo kan worden gedacht aan de ervaren complexiteit in het sociale zekerheidsstelsel en het daarmee samenhangende niet-gebruik, wat in dit onderzoek centraal staat.<sup>140</sup>

Maatwerk en responsiviteit zijn niet gevrijwaard van kritiek in de bestuursrechtelijke debatten en in de bredere rechtswetenschap. Zo wordt vaak geopperd dat maatwerk rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid in de hand zou werken.<sup>141</sup> Deze kritiek is uiteraard belangrijk en moet continu in ogenschouw worden genomen.<sup>142</sup> Dit doet mijns inziens echter niet af aan de brede consensus dat responsiviteit en maatwerk cruciaal zijn voor het bestuursrecht en zeker voor het sociale zekerheidsstelsel. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in bestuurshandelen, wetgeving, jurisprudentie en in de rechtswetenschap.<sup>143</sup> Proactieve dienstverlening is – zoals in paragrafen 3.2 en 3.3 is besproken – een uitvloeisel van de maatwerkvriendelijke en responsieve beweging in het bestuursrecht.<sup>144</sup>

---

<sup>137</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 14.

<sup>138</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 25.

<sup>139</sup> Zijlstra 2020; Ippel en Scheltema 2023, p. 11-12.

<sup>140</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 36. De context van het sociale zekerheidsstelsel en de problematiek van niet-gebruik worden in het preadvies ook expliciet benoemd.

<sup>141</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om de kritische kanttekeningen die worden geplaatst bij de maatwerkvriendelijke en responsieve beweging in het bestuursrecht uitvoerig te bespreken. Dit zal in dit onderzoek enkel worden genoemd als dit bijdraagt aan het schetsen van het kader van de rechtsstatelijke zorgplicht voor proactieve dienstverlening. Zie in dat verband Schlössels 2020; Van Horzen 2021 Doornbos 2019, p. 578; Verheij 2018, p. 157.

<sup>142</sup> Zie bijvoorbeeld Peters 2024.

<sup>143</sup> Konijnenbelt, 2019, p. 284. Om maar enkele rapporten en artikelen te noemen die zijn verschenen na de Toeslagenaffaire: *Ongekend onrecht 2020*; *Bestuursrecht op Maat 2020*; Damen 2022. Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid 2024; Burgerperspectief: een manier van doen 2023; *Nationale ombudsman 2019*; *Bestuursrecht op maat 2020* 131; *Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?* 2020; Van den Berge 2022; Scheltema 2019; Doornbos 2019; *Stand van de Uitvoering Sociale Zekerheid 2024*; *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2023*; *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2022*; *Staat van de Uitvoering 2022*.

<sup>144</sup> Meuwée & Goené, p. 56. De ontwikkeling van een bredere wettelijke taak kan juist rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderen. Het alternatief is namelijk dat pilots sporadisch worden gestart en bepaalde burgers

Daar komt bij dat de rechtsstatelijke zorgplicht responsiviteit en maatwerk juist in verband brengt met de beginselen van de rechtsstaat door de beginselen ‘een eigentijdse invulling’ te geven.<sup>145</sup>

In het hierna volgende zal worden besproken hoe de drie beginselen van de rechtsstaat geherwaardeerd moeten worden in het licht van de responsieve beweging in het bestuursrecht. Bij deze bespreking, beperk ik mij tot de rol van het bestuur.<sup>146</sup> Het is namelijk aan het bestuur om proactieve dienstverlening aan te bieden: dit blijkt uit de voorgestelde wettelijke taak die in paragraaf 3.2 uitgebreid is besproken en de pilots en initiatieven uit hoofdstuk 2.

### 3.4.3 *Het rechtszekerheidsbeginsel*

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in ‘dat de rechtspositie van de burger ten opzichte van de overheid voldoende zeker moet zijn.’<sup>147</sup> In de rechtswetenschap wordt het bieden van rechtszekerheid vaak in verband gebracht met de ‘legaliteitseis’ dat overheidshandelen moet zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag.<sup>148</sup>

De gedachte is dat er een wet is, dat de burger ‘geacht wordt de wet te kennen’ en dat de wet de burger zodoende rechtszekerheid biedt.<sup>149</sup> Dit wordt ook wel formele rechtszekerheid genoemd.<sup>150</sup>

---

die behoefte hebben aan proactieve ondersteuning geholpen worden terwijl andere burgers die ook proactief ondersteund wensen te worden niet worden geholpen niet vallen binnen de scope van de pilot

<sup>145</sup> Scheltema 2020; Cramwinckel 2022, p. 54.

<sup>146</sup> In het preadvies van Ippel en Scheltema worden ook de rollen van de wetgever en de rechter besproken. Zie in dat verband Ippel en Scheltema 2023, p. 52-69. In hoofdstuk 4 zal meer worden ingegaan op de rol van de wetgever en de bestuursrechter. Uiteraard geldt dat deze handvaten voor het bestuur wel door de wetgever gebruikt kunnen worden om de

<sup>147</sup> 3.2.3 Algemene rechtsbeginselen Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/323-algemene-rechtsbeginselen>).

<sup>148</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om het rechtszekerheidsbeginsel diepgravend te bespreken. Zie voor een uitgebreide analyse van het rechtszekerheidsbeginsel de annotatie van Ortlep 2022 en Schlössels & Zijlstra 2017, hoofdstuk 8. Zo ziet het beginsel op het: ‘het fundamentele rechtsbeginsel van de rechtszekerheid dat een basis vormt voor het formuleren van eisen op de diverse rechtsgebieden; een materieel rechtszekerheidsbeginsel dat eerbiediging door de overheid van verkregen rechten verlangt; een formeel rechtszekerheidsbeginsel dat duidelijkheid vereist over de rechtspositie van de burger, en het vertrouwensbeginsel dat als beginsel van behoorlijk bestuur van de overheid verlangt dat het gerechtvaardigde verwachtingen zo veel mogelijk honoreert.’ (Ortlep 2022, paragraaf 3.5).

<sup>149</sup> Ortlep 2022, paragraaf 3.4-3.7

<sup>150</sup> Ortlep karakteriseert dit als ‘de afwerende functie van rechtszekerheid’ 2022, paragraaf 3.6; Ippel en Scheltema 2023, p. 17.

Het uitgangspunt dat de burger aan de wet *alleen* rechtszekerheid ontleent, wordt steeds minder geaccepteerd.<sup>151</sup> Empirisch onderzoek toont namelijk aan de burger de wet niet kent en ook niet begrijpt.<sup>152</sup> Marseille, Oldenziel, Scheltema en Ippel menen dan ook dat deze invulling van het rechtszekerheidsbeginsel – zeker in het licht van de mensgerichte ontwikkeling in het (bestuurs)recht – niet langer afdoende is.

Dit is te wijten aan de complexiteit van wet- en regelgeving, maar ook aan het feit dat de burger veelal niet in staat zal zijn de algemene regel naar een *concrete toepassing* in zijn individuele geval te vertalen.<sup>153</sup> Deze vertaalslag zal de burger bij ‘eenvoudige’ wet- en regelgeving ook niet per se kunnen maken.

De burger zal vaak niet de benodigde juridische vaardigheden bezitten – die een jurist wel heeft – om dit te doen. De burger is daarom – zoals Oldenziel het typeert – gediend met *feitelijke rechtszekerheid*.<sup>154</sup> Dit betekent dat de burger in de positie wordt gebracht waarbij hij weet ‘wat de gevolgen van de wet in zijn specifieke geval zullen zijn’.<sup>155</sup> Nu deze feitelijke rechtszekerheid niet aan de wet zelf kan worden ontleend, vloeit uit de rechtsstatelijke zorgplicht voort dat het bestuur zich – op andere wijze – dient in te zetten om deze feitelijke rechtszekerheid te bieden.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 17 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6516, r.o. 5.3.

<sup>152</sup> Marseille 1993; Oldenziel 1998, p. 101-107; Ippel en Scheltema 2023, p. 16-17; Cramwinckel 2022; Van de Sande 2019, p. 48.

<sup>153</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 17-18

<sup>154</sup> Ortlep 2023, paragraaf 3.6 Ortlep wijst in dit verband op het belang van de ‘activerende functie’ van rechtszekerheid. Dit sluit aan bij het betoog van Nicolaï dat ‘de overheid de rechtszekerheid van de burger dient te waarborgen en te bevorderen’. Nicolaï 1990, p. 455; Marseille 1993; Oldenziel 1998, p. 101-107; Ippel en Scheltema 2023, p. 16-17; Cramwinckel 2022; Van de Sande, p. 48.

<sup>155</sup> Ippel en Scheltema, p. 16-17; Marseille 1993; Ortlep 2022 Cramwinckel 2022; Oldenziel 1998, p. 101-107; Cramwinckel 2023; Pont-van Bommel 2006.

<sup>156</sup> Scheltema 1997; Ippel en Scheltema 2023, p. 17; Oldenziel 1997, p. 101-107; Ortlep 2023, p. 192.

#### 3.4.4 *Het gelijkheidsbeginsel*

Het gelijkheidsbeginsel ‘verlangt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld’.<sup>157</sup> Hierbij moet het wel om ‘gelijke gevallen’ gaan.<sup>158</sup> Veelgehoorde kritiek op de toepassing van maatwerk in het bestuursrecht is dat dit *ongelijkheid* tussen burgers zou kunnen vergroten en daarom rechtsongelijkheid in de hand werkt. Daar kan – mijns inziens terecht – tegen in worden gebracht dat een ‘*gedifferentieerde aanpak*’ juist nodig is; er moet immers recht worden gedaan aan de *verschillen* tussen burgers.<sup>159</sup> Zo moet er rekening worden gehouden met het doenvermogen van de burger.

Het inmiddels welbekende rapport ‘Weten is nog geen doen’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: ‘WRR’) heeft laten zien dat het voor burgers – wegens hun doenvermogens – erg lastig kan zijn om complexe wet- en regelgeving te doorgronden.<sup>160</sup> Dit doenvermogen wordt beïnvloed door de specifieke omstandigheden waar de burger in verkeert. Daar komt bij dat het doenvermogen niet simpelweg kan worden ‘vergroot’; het WRR waarschuwt ervoor dat er ‘geen hooggespannen verwachtingen over trainbaarheid’ moeten zijn. ‘Welke rechtszekerheid of ondersteuning door de dienende overheid in een geval noodzakelijk is, verschilt van persoon tot persoon en is afhankelijk van de specifieke context’.<sup>161</sup>

De rechtsstatelijke zorgplicht brengt dan ook mee dat ‘mensen met minder cognitieve vaardigheden of met minder doenvermogen geholpen zouden moeten worden zodat ze op hetzelfde niveau met de overheid kunnen communiceren als burgers zonder die beperkingen.’<sup>162</sup> Bestuursorganen moeten bij het bieden van ondersteuning de bestaande verschillen tussen burgers dus respecteren en in hun handelen rekening houden met deze verschillen.<sup>163</sup> Oftewel ‘de rechtsstatelijke zorgplicht moet gedifferentieerd worden toegepast’.<sup>164</sup>

---

<sup>157</sup> 3.2.3 Algemene rechtsbeginselen Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/323-algemene-rechtsbeginselen>).

<sup>158</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om het gelijkheidsbeginsel op diepgravend te bespreken. Zie voor een uitgebreide analyse van het rechtszekerheidsbeginsel Schlössels & Zijlstra 2017, hoofdstuk 8.

<sup>159</sup> *Bestuursrecht op Maat* 2020, p. 42; Ippel & Scheltema 2023, p. 19; Schlössels & Zijlstra 2017, hoofdstuk 8.

<sup>160</sup> WRR 2017; Damen 2018.

<sup>161</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 20.

<sup>162</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 21.

<sup>163</sup> E.Z. Brodtkin & M. Majundar, ‘Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming’, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2010/20 (4); Ippel en Scheltema 2023, p. 17.

<sup>164</sup> Ortlep 2023, p. 191; Ippel en Scheltema 2023, p. 20 en 62.

### 3.4.5 *Het beginsel van de dienende overheid*

Een bestuursorgaan – en in bredere zin de overheid – heeft geen ‘eigen belang’. Bij zijn handelen zou enkel het belang van de burger centraal moeten staan.<sup>165</sup> Dit wordt door – onder meer – Scheltema, Schlössels, Damen en Ippel – gekarakteriseerd als het *beginsel van de dienende overheid*.<sup>166</sup> Dit uitgangspunt lijkt (nog) niet goed uit de verf te komen in het huidige bestuursrechtelijke stelsel. ‘Digitalisering, complexe regelgeving, formalistische bestuurscultuur’ en een verkeerd mensbeeld worden in dit verband veelvuldig genoemd als boosdoeners.<sup>167</sup>

Damen stelt op grond van dit beginsel dat ‘het bestuur er is voor de burger, en de burger niet voor het bestuur. Het gaat erom dat de burger recht wordt gedaan, dat wil zeggen dat hij zoveel mogelijk krijgt waar hij recht op heeft, en zo weinig mogelijk nodeloos wordt lastig gevallen’.<sup>168</sup>

De rechtsstatelijke zorgplicht drukt uit dat het bestuur in de interactie met de burger zoveel als mogelijk ten dienste van de burger moet staan. Hierbij moet het doenvermogen van de burger te allen tijde in ogenschouw worden genomen.<sup>169</sup> In de wetgevingssfeer wordt hier aandacht aan besteed. De zorgplicht tot ondersteuning van de burger uit artikel 2:1 eerste lid Awb en het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel in artikel 2:4a Awb zijn een concretisering van het beginsel van de dienende overheid.<sup>170</sup>

---

<sup>165</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 45; Ippel en Scheltema 2023, p. 21-22; Driessen 2022, p. 11.

<sup>166</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om het beginsel van de dienende overheid op diepgravend te bespreken. Zie voor een uitgebreide analyse van het rechtszekerheidsbeginsel Scheltema 1989; Ippel 2020; Schlössels 2010.

<sup>167</sup> Ippel 2020; Ippel en Scheltema 2023, p. 22; WRR 2017.

<sup>168</sup> Damen 2003; Schlössels 2010.

<sup>169</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 22.

<sup>170</sup> de Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer (*Stb.* 2023, 368); Het voorgestelde artikel 2:4a Awb. Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II* 2022/23, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>); Ippel en Scheltema, p. 9, 15, 39, 41, 54, 62, 67; Ortlep 2023, p. 192; Ippel 2020 p. 189-195.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit beginsel in de literatuur als één van de beginselen van de (responsieve) rechtsstaat wordt genoemd, maar het beginsel op zichzelf ook als dé basis voor de responsieve beweging in het bestuursrecht wordt gezien.<sup>171</sup> Met Ortlep meen ik dat beide interpretaties tegelijkertijd kunnen worden gebruikt. De basis voor de rechtsstatelijke zorgplicht wordt gevonden in ‘responsiviteit’ en daarmee in het ‘meta’ beginsel van de dienende overheid, en tegelijkertijd kleurt het beginsel van de dienende overheid de rechtsstatelijke zorgplicht op meer concrete wijze in. In het preadvies lijken Ippel en Scheltema dit ook te doen.<sup>172</sup>

### 3.4.6 *Het dienstbaarheidsbeginsel*<sup>173</sup>

Scheltema, Ippel en Driessen menen dat het dienstbaarheidsbeginsel als uitvloeisel van het beginsel van de dienende overheid kan worden gezien.<sup>174</sup> Driessen leest hier een ‘instructienorm’ in voor het bestuur.<sup>175</sup>

In het wetsvoorstel ‘versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht’ wordt voorgesteld om het dienstbaarheidsbeginsel artikel 2:4a Awb te codificeren: ‘het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op’.<sup>176</sup> Het bestuur moet bewust zijn ‘van de effecten van zijn handelen op de burger’ en ‘beleid en uitvoering zo in te richten dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen’.<sup>177</sup> De wetgever duidt het dienstbaarheidsbeginsel als een ‘grondhouding voor het bestuur’.<sup>178</sup>

---

<sup>171</sup> Ippel 2020; Ippel en Scheltema 2023; Ortlep 2023, p. 191.

<sup>172</sup> Ortlep 2023, p. 191-192; Scheltema 1998; Scheltema 1997; Ippel 2020;

<sup>173</sup> Zie in dit verband ook jurisprudentie waarin ‘dienstbaarheid’ op de achtergrond een rol lijkt te spelen. CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1006, AB 2018/197, m.nt. r. Ortlep en CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, AB 2018/90, m.nt. r. Ortlep; CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4418; CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2705; CBb 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414; HR 25 JULI 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6597 en Hof Amsterdam 24 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BM2267

<sup>174</sup> Scheltema 1989, p. 15; Ippel en Scheltema 2023, p. 21-24; Driessen 2022, p. 11; Cramwinckel e.a. 2023, p. 20.

<sup>175</sup> Driessen 2024, p. 16.

<sup>176</sup> Het voorgestelde artikel 2:4a Awb. Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) en Bijlage 2 (MvT) p. 9-10, 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>); Ippel en Scheltema 2023, p. 22.

<sup>177</sup> Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 9-10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>178</sup> Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 9-10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de wetgever verlangt dat met de specifieke omstandigheden en het doenvermogen van de burger rekening wordt gehouden.<sup>179</sup> De wetgever benadrukt dat het bestuursorgaan ‘in alle fasen van de taakuitoefening’ het dienstbaarheidsbeginsel in acht moet nemen.<sup>180</sup> Een voorbeeld van een uitvloeisel van dit dienstbaarheidsbeginsel is het versturen van een brief waarin wordt aangegeven dat bepaalde handelingen nodig zijn, zoals al vaak gebeurt bij het verlopen van de geldigheid van een paspoort of een rijbewijs.’<sup>181</sup>

De wetgever benadrukt dat het dienstbaarheidsbeginsel ondanks het abstracte karakter *niet* louter symbolisch is; de beslissingsruimte van een bestuursorgaan wordt wel degelijk begrensd. Zo kan er wanneer het bestuur zich niet in afdoende mate dienstbaar heeft opgesteld sprake zijn van een ‘onzorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) of een onvolledige belangenafweging (artikel 3:4, eerste lid, Awb)’.<sup>182</sup>

De wetgever plaatst het dienstbaarheidsbeginsel ook in de context van het contact tussen het bestuur en de burger en licht toe dat de – hierna te bespreken – zorgplicht uit artikel 2:1 eerste lid Awb een concretisering is van dit dienstbaarheidsbeginsel. Scheltema en Ippel stellen zich eveneens op dit standpunt.<sup>183</sup>

### 3.4.7 *Zorgplicht artikel 2:1 lid 1 Awb*

De zorgplicht ziet erop toe dat bestuursorganen passende ondersteuning bieden ‘bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan’.<sup>184</sup> Deze zorgplicht zou initieel in afdeling 2.3 van de Awb worden opgenomen en alleen gelden voor de situaties waarbij uitsluitend elektronische communicatie met de overheid mogelijk was. Burgers met beperkte digitale vaardigheden moesten dan in hun digitale communicatie met bestuursorganen wel ondersteund worden.

---

<sup>179</sup> Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 7, 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>); *WRR* 2017.

<sup>180</sup> Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>181</sup> Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>182</sup> *Proactief Maatwerk 2023*; Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>183</sup> Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>); Ippel en Scheltema 2023, p.15.

<sup>184</sup> De Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer (*Stb.* 2023, 368); *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT); *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 4, p. 8 Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer; Ippel en Scheltema 2023, p 9, 15,39, 41-42, 54, 62 67-69.



De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: ‘De Afdeling Advisering’) uitte kritiek op de beperkte reikwijdte van deze zorgplicht. Dat burgers technisch gezien nog via ‘papieren weg’ kunnen communiceren met bestuursorganen doet er namelijk niet aan af dat digitale communicatie tussen burger en overheid eigenlijk de ‘default’ is geworden.<sup>185</sup>

De Afdeling Advisering gaat nog een stap verder en benadrukt dat burgers om allerlei redenen behoefte kunnen hebben aan ondersteuning door bestuursorganen en ‘de overheid in het algemeen een verantwoordelijkheid heeft om hulp te geven aan burgers die zich in het contact met de overheid niet kunnen redden’.<sup>186</sup>

Er bestaat zodoende een brede behoefte aan ondersteuning voor burgers door bestuursorganen. In navolging van dit advies heeft de zorgplicht een breder toepassingsbereik gekregen en is de zorgplicht in afdeling 2.1 Awb opgenomen.<sup>187</sup> Deze zorgplicht beoogt de bestuursorganen ‘bewust te maken van de wijze waarop met belanghebbenden wordt gecommuniceerd, hen te verplichten hier beleid op te voeren en hiertoe maatregelen te nemen’.<sup>188</sup> De uitwerking van deze zorgplicht wordt aan de bestuursorganen zelf overgelaten.

Bij de uitwerking moet er rekening mee worden gehouden dat de ondersteuning *passend is voor de doelgroep* die gebruik maakt van de dienst van het bestuursorgaan.<sup>189</sup> In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat passende ondersteuning contextafhankelijk is. Dit zal ‘per organisatie, soort dienstverlening, doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen’ verschillen.<sup>190</sup> De ondersteuning kan dan ook veel verschillende vormen aannemen: ‘het verschaffen van digitale informatie via een website of app, al dan niet aangevuld met het leveren van maatwerk door een meer individuele (persoonlijke) benadering, bijvoorbeeld via digitale chat of ondersteuning via de telefoon of aan de balie om vraagverheldering of doorverwijzing te realiseren’.<sup>191</sup>

---

<sup>185</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35261, nr. 4, p. 9 Advies Afdeling Advisering Raad van State.

<sup>186</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35261, nr. 4, p. 9 Advies Afdeling Advisering Raad van State.

<sup>187</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35261, nr. 4, p. 7-8 Advies Afdeling Advisering Raad van State; Ippel en Scheltema 2023, p. 9.

<sup>188</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 38.

<sup>189</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 7.

<sup>190</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT); WRR; Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775 VI, nr. 88.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT).

De wetgever benadrukt dat het doel van de zorgplicht is om burgers en bedrijven te assisteren bij ‘het snappen wat er van hen gevraagd wordt’.<sup>192</sup> De vormgeving van de ondersteuning is aan het bestuursorgaan. Artikel 2:1 eerste lid Awb schrijft niet voor dat er te allen tijde ‘maatwerk of persoonlijk contact’ moet worden geboden. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen hoe passende ondersteuning moet worden geboden.<sup>193</sup> De bestuursrechter kan toetsen of de ondersteuning in een bepaald situatie afdoende was.<sup>194</sup>

### 3.4.8 Invulling rechtsstatelijke zorgplicht door privaatrecht

Scheltema, Ippel, Cramwinckel, Pander Maat en Sanders stellen zich op het standpunt dat de rechtsstatelijke zorgplicht ook wordt ingevuld door het privaatrecht.<sup>195</sup> In het privaatrecht kunnen zorgplichten – bijvoorbeeld – worden aangenomen ter compensatie van asymmetrie tussen partijen of door ‘het bijzondere belang dat aan een partij of persoon is toevertrouwd’.<sup>196</sup> Hier kunnen de volgende redenen voor worden genoemd. De verhouding tussen de burger en het bestuursorgaan – en in bredere zin de overheid – is te typeren als ‘asymmetrisch’. Cramwinckel, Pander Maat en Sanders omschrijven deze verhouding als: ‘een niet-vrijwillige relatie waarin de overheid eenzijdig rechten en plichten oplegt aan de burger’.<sup>197</sup> Daar komt bij dat burgers afhankelijk zijn van bestuursorganen, nu zij een ‘monopolie’ hebben op – bijvoorbeeld – het verstrekken van uitkeringen.<sup>198</sup> Bestuursorganen hebben ook een enorme ‘kennisvoorsprong’ op de burger. Wanneer de ‘aanknopingspunten’ voor het aannemen van een zorgplicht in het privaatrecht ‘gespiegeld’ worden voor het bestuursrecht, bieden deze aanknopingspunten dus redenen om een rechtsstatelijke zorgplicht aan te nemen.<sup>199</sup>

---

<sup>192</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

<sup>193</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 39

<sup>194</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer). De geboden ondersteuning ‘kan ook onderwerp zijn van een klacht of behandeling door de [Nationale] ombudsman’; *Kamerstukken I* 2022/23, 35261, D, p. 17; Het is zeer onduidelijk hoe de bestuursrechter dit zou moeten beoordelen. Scheltema en Ippel plaatsen daarom vraagtekens bij de afdwingbaarheid van deze zorgplicht, Ippel & Scheltema 2023, p. 54

<sup>195</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 25-28; Cramwinckel e.a. 2023, p. 19-21, 55,90, 115

<sup>196</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 27.

<sup>197</sup> Cramwinckel e.a. 2023, p. 20; Van den Berge 2016

<sup>198</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 28.

<sup>199</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit raakt aan een belangrijke discussie waarin de positie van de burger jegens de overheid ook wordt ingekleurd door het privaatrecht. Deze discussie wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. Zie in dit verband R. Ortlep, *Redelijkheid en billijkheid in het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020 en R. Ortlep, ‘Het referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen’, JBplus 2020/4.

### 3.5 Tussenconclusie: de rechtsstatelijke zorgplicht als denkraam

#### 3.5.1 De rechtsstatelijke zorgplicht

Rechtszekerheid wordt vaak gelijkgesteld aan formele rechtszekerheid; wanneer de wet bekend is gemaakt, wordt er van uitgegaan dat de burger aan de wet rechtszekerheid ontleent. Dit uitgangspunt wordt steeds minder geaccepteerd. De burger heeft pas – feitelijke – rechtszekerheid over zijn rechtspositie als de burger weet wat de gevolgen van de wet zijn voor zijn individuele situatie.<sup>200</sup> Rechtsgelijkheid verlangt dat ‘gelijke gevallen gelijk worden behandeld’.<sup>201</sup>

Tegelijkertijd moet ook recht worden gedaan aan de verschillen tussen burgers, dit maakt dat het bestuur een ‘gedifferentieerde aanpak’ moet hanteren.<sup>202</sup> Het beginsel van de dienende overheid vergt dat het bestuur het belang van de burger te allen tijde centraal stelt. Het bestuur heeft geen eigen belang. Dit komt nog niet goed genoeg tot uitdrukking in het huidige bestuursrechtelijke systeem. Het bestuur moet daarom in de interactie met de burger zoveel als mogelijk ten dienste van de burger staan. In artikel 2:4a Awb wordt voorgesteld om dit dienstbaarheidsbeginsel te codificeren.<sup>203</sup>

Een concretisering van het beginsel van de dienende overheid en ook het dienstbaarheidsbeginsel is het recent aangenomen artikel 2:1 eerste lid Awb waarin is opgenomen dat het bestuur passende ondersteuning moet bieden aan de burger.<sup>204</sup> Het ‘spiegelen’ van de ‘aanknopingspunten’ voor het aannemen van een zorgplicht in het privaatrecht biedt eveneens reden om in het bestuursrecht de rechtsstatelijke zorgplicht aan te nemen. Uit de beginselen van de rechtsstaat leiden Scheltema en Ippel een rechtsstatelijke zorgplicht af.<sup>205</sup> Deze zorgplicht is gebaseerd op de beginselen van de rechtsstaat en ziet erop toe dat het bestuur de burger zodanig ondersteunt dat de waarborgen van de rechtsstaat ervaren worden.

---

<sup>200</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 17.

<sup>201</sup> 3.2.3 Algemene rechtsbeginselen Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/323-algemene-rechtsbeginselen>).

<sup>202</sup> Bestuursrecht op Maat. 2020, p. 42; Ippel & Scheltema 2023, p. 19; Schlössels & Zijlstra 2017, hoofdstuk 8.

<sup>203</sup> Het voorgestelde artikel 2:4a Awb. Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting 2022/23, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 2, 16, 25, 32, 34, 40 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>204</sup> Artikel 2:1 eerste lid Awb, de Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer (*Stb.* 2023, 368); Ippel en Scheltema 2023, p. 22.

<sup>205</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 33; Ortlep 2023, p. 191.

De zorgplicht houdt samengevat in dat (1) *het bestuur zich moet inzetten om 'feitelijke' rechtszekerheid te bieden*; (2) *gedifferentieerd moet handelen* teneinde rekening te houden met de verschillen in doenvermogens en omstandigheden van burgers en (3) *in de interactie met de burger zoveel als mogelijk ten dienste van de burger moet staan*. In figuur 2 is de rechtsstatelijke zorgplicht op schematische wijze weergegeven.

### 3.5.2 Denkraam voor normering overheidshandelen

Aan de hand van de zorgplicht – en de aanverwante begrippen – wordt een weergave geboden van 'hoe de kernbeginselen van de rechtsstaat in het bestuursrecht zodanig vorm kunnen krijgen dat die vanuit het perspectief van de burger herkenbaar zijn'.<sup>206</sup> Deze 'geherwaardeerde' invulling van de beginselen van de rechtsstaat en daaruit voortvloeiende rechtstatelijke zorgplicht vormen (nog) niet het 'geldende' recht. De rechtsstatelijke zorgplicht leidt – op dit moment – nog niet tot veel afdwingbare verplichtingen voor het bestuur.<sup>207</sup>

Het is wel duidelijk dat de responsieve beweging in het bestuursrecht in opmars is en responsiviteit op den duur een kernwaarde kan worden voor het bestuursrecht.<sup>208</sup> Gezien de alsmar toenemende aandacht voor responsiviteit en maatwerk in het bestuursrecht, is het wel goed denkbaar dat deze 'geherwaardeerde' invulling van de beginselen en de rechtsstatelijke zorgplicht langzamerhand in brede zin zullen worden aanvaard in het bestuursrecht.<sup>209</sup> Bepaalde elementen van deze zorgplicht zijn op dit moment al geconcretiseerd en gecodificeerd.<sup>210</sup> De rechtsstatelijke zorgplicht biedt zodoende een belangrijk denkraam om na te kunnen denken over de normering van bestuurshandelen in het licht van deze beweging in het bestuursrecht.

---

<sup>206</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 10; Ortlep 2023, p. 191.

<sup>207</sup> Ippel & Scheltema, p. 11.

<sup>208</sup> Zie bijvoorbeeld Bestuursrecht op Maat 2020; Marseille & Winter 2023; Cramwinckel 2022, paragraaf 2.2.2.3, 5.2 en 7.2.2

<sup>209</sup> De rechter erkent dat de burger geen onderzoek zal gaan naar de wettekst, maar af zal gaan op de voorlichting die op de website van het bestuursorgaan wordt geboden. Rb. Oost-Brabant 17 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6516, r.o. 5.3. Formele rechtszekerheid was in dit geval niet afdoende.

<sup>210</sup> Zo schrijft artikel 2:1 eerste lid Awb voor dat de burger passende ondersteuning moeten worden geboden bij het verkeer met het bestuursorgaan. Daarnaast wordt voorgesteld om het dienstbaarheidsbeginsel te codificeren in artikel 2:4a Awb. Het voorgestelde artikel 2:4a Awb. Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 2, 16, 25, 32, 34, 40 (<https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/blg-1070495.pdf>); De Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer (*Stb.* 2023, 368); Ippel en Scheltema 2023, p. 22.

<b>Beginsel van de rechtsstaat</b>	<b>De rechtsstatelijke zorgplicht</b>
<i>Rechtszekerheidsbeginsel</i>	Het bestuur moet ‘feitelijke rechtszekerheid’ bieden zodat voor de burger duidelijk is wat de uitwerking van de wet- en regelgeving in zijn specifieke geval zal zijn.
<i>Gelijkheidsbeginsel</i>	Het bestuur moet gedifferentieerde ondersteuning bieden aan burgers
<i>Het beginsel van de dienende overheid</i>	Het bestuur moet in de interactie met de burger zoveel als mogelijk ten dienste van de burger staan.
(Voorgestelde) Artikel 2:4a Awb ‘Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op’. <sup>211</sup>	
Artikel 2:1 Awb lid 1 ‘Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan’. <sup>212</sup>	

*Figuur 2 De rechtsstatelijke zorgplicht.*

<sup>211</sup> *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel)* (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 2, 16, 25, 32, 34, 40 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>212</sup> De Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer (*Stb.* 2023, 368).

## **4 Juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening middels de rechtsstatelijke zorgplicht**

*‘Hoe draagt de rechtsstatelijke zorgplicht bij aan de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel?’*

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal aan de hand van het denkraam van de rechtsstatelijke zorgplicht de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening worden onderzocht. Op deze wijze kunnen concrete handvaten worden geboden om de voorgestelde taak om proactieve dienstverlening toe te passen, nader in te vullen.<sup>213</sup> In de eerste plaats wordt beargumenteerd dat de problematiek binnen het sociale zekerheidsstelsel strijdig is met de ‘geherwaardeerde’ beginselen. Dit leidt ertoe dat de rechtsstatelijke zorgplicht wordt geactiveerd (paragraaf 4.2). Hierbij zal beargumenteerd worden dat proactieve dienstverlening kan worden gezien als een manier om aan de rechtsstatelijke zorgplicht te voldoen. De rechtsstatelijke zorgplicht zal worden geconcretiseerd binnen de context van het sociale zekerheidsstelsel. Deze bespreking leidt tot bruikbare handvaten voor de verdere juridische duiding en ontwikkeling proactieve dienstverlening (paragraaf 4.3). Tot slot zal aan de hand van de drie categorieën van proactieve dienstverlening uit hoofdstuk 2 geïllustreerd worden hoe deze handvatten in concrete zin bijdragen aan de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening (paragraaf 4.4).

---

<sup>213</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het geldend recht in dit verband niet een geschikt beoordelingskader is, omdat het recht juist aan verandering onderhevig is in het licht van de ontwikkeling van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Het komt nu ook al voor dat bestuursorganen burgers moeten wijzen op bepaalde voorzieningen. Hierbij gaat het echter om een duidelijk afgebakende taak voor een bepaalde voorziening zoals artikel 64, tweede lid, Wet WIA. Dit onderzoek ziet op de brede ontwikkeling van een meer essentiële taak voor het bestuur om proactieve dienstverlening te leveren.

## 4.2 Rechtsstatelijke zorgplicht als lens voor de problematiek in het sociale zekerheidsstelsel

### 4.2.1 De rechtsstatelijke beginselen als concrete lenzen

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de toepassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Er is geconcludeerd dat proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel wordt ingezet *ter compensatie van de complexe wet- en regelgeving* in het sociale zekerheidsstelsel en *als remedie om – het daarmee samenhangende – niet-gebruik* tegen te gaan (in het bijzonder in hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2).<sup>214</sup>

Het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid fungeren – mijns inziens – als ‘lenzen’ waardoor deze problematiek begrepen kan worden. In de eerste plaats brengt de ervaren complexiteit en het hoge gehalte niet-gebruik van regelingen tot uitdrukking dat de burger (1) *onvoldoende (feitelijke) rechtszekerheid ontleent aan de sociale zekerheidswet- en regelgeving*.<sup>215</sup> De problematiek laat ook zien dat de sociale zekerheidswet- en regelgeving minder toegankelijk is voor burgers met een verminderd doenvermogen, beperkte administratieve vaardigheden en capaciteiten. In het sociale zekerheidsstelsel (2) *wordt zodoende onvoldoende rekening gehouden met de verschillen in capaciteiten, doenvermogens, ‘administratieve vaardigheden’ en de omstandigheden van burgers*.<sup>216</sup> De complexiteit van de sociale zekerheidswet- en regelgeving en de hoge administratieve lasten voor de burger kan ook worden gezien als een indicatie dat (3) *de burger onvoldoende centraal wordt gesteld in het sociale zekerheidsstelsel*.<sup>217</sup>

De huidige staat van het sociale zekerheidsstelsel werkt zodoende rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid in de hand en stelt de burger onvoldoende centraal.

---

<sup>214</sup> Nationale ombudsman 2022, p. 15-24, *Meedoen zonder beperkingen: de financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet; Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023, p. 49-50; Zie ook de Motie over niet-gebruik *Kamerstukken II* 2021/22, 35925, nr. 93; *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid* 2022, p. 49-58; Van Oorschoot 1994; Fuchs 2009. De Klerk e.a. 2022, p. 16; Ouderdomsregelingen ontleed 2019; *Gelijk recht doen Hoofdrapport Sociale Zekerheid*, p. 32-34, 50, 64, 69; *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid* 2022; *Niet-gebruik van de algemene bijstand* 2021; *Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen* 2022, p. 8, 26-27; Algemene Rekenkamer 2019, p. 28-37; *Relatie burger overheid 2030; ABDTOPConsult* 2020.

<sup>215</sup> Oldenziel 1998; Ortlep 2022; Ippel en Scheltema 2023, p. 19; Pont van Bommel 2006; Hertogh 2023; *Nationale ombudsman* 2022.

<sup>216</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 21.

<sup>217</sup> *Nationale ombudsman* 2022.

Ippel en Scheltema 2023, p. 21-25.

#### 4.2.2 De rechtsstatelijke zorgplicht geactiveerd

Deze lenzen maken inzichtelijk dat de burger in het sociale zekerheidsstelsel de *waarborgen* van de responsieve rechtsstaat – rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een dienstbare overheid – in onvoldoende mate *ervaart*. Dit *activeert* de rechtsstatelijke zorgplicht; hoe moet het bestuur de burger in het sociale zekerheidsstelsel *ondersteunen* zodat de waarborgen die voortvloeien uit het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid, wel worden ervaren?

Uit de rechtsstatelijke zorgplicht vloeit – zoals in paragraaf 3.4 is besproken – voort dat het bestuur: (1) *zich moet inzetten om feitelijke rechtszekerheid te bieden*<sup>218</sup>, (2) *gedifferentieerde ondersteuning moet bieden aan burgers*<sup>219</sup> en (3) *in de interactie met de burger zoveel als mogelijk ten dienste van de burger moet staan*.<sup>220</sup> In figuur 3 is op schematische wijze weergegeven hoe de problematiek omtrent complexiteit en niet-gebruik in het sociale zekerheidsstelsel ingebed kan worden in de beginselen van de rechtsstaat en wat de rechtsstatelijke zorgplicht dan – in *algemene zin* – verlangt van het bestuur.

Lens/ beginsel	Inbedding	Uitvloeisel rechtsstatelijke zorgplicht
<i>Rechtszekerheidsbeginsel</i>	<i>Niet-gebruik</i> van voorzieningen, uitkeringen en toeslagen is een uitdrukking dat burgers <i>onvoldoende feitelijke rechtszekerheid</i> ontlenen aan de sociale zekerheidswet- en regelgeving	Het bestuur moet ‘feitelijke rechtszekerheid’ bieden zodat voor de burger duidelijk is wat de uitwerking van de wet- en regelgeving in zijn specifieke geval zal zijn.
<i>Gelijkheidsbeginsel</i>	In het sociale zekerheidsstelsel wordt <i>onvoldoende rekening</i> gehouden met de <i>verschillen in capaciteiten, doenvermogens ‘administratieve vaardigheden’ en omstandigheden</i> van burgers.	Het bestuur moet gedifferentieerde ondersteuning bieden aan burgers
<i>Het beginsel van de dienende overheid</i>	Bij de vormgeving en toepassing van de sociale zekerheidswet- en regelgeving <i>wordt de burger onvoldoende centraal gesteld</i> .	Het bestuur moet in de interactie met de burger zoveel als mogelijk ten dienste van de burger staan.

*Figuur 3 Schema juridische borging proactieve dienstverlening in rechtsstatelijke zorgplicht*

<sup>218</sup> Oldenziel 1998; Ortlep 2022; Ippel en Scheltema 2023, p. 19; Pont van Bommel 2006; Hertogh 2023; Nationale ombudsman 2022.

<sup>219</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 21.

<sup>220</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 21-25.



### 4.3 Concretisering rechtsstatelijke zorgplicht voor sociale zekerheidsstelsel

De elementen van rechtsstatelijke zorgplicht zullen op dit punt specifiek worden uitgewerkt. Hierbij zal worden beargumenteerd dat (1) *proactieve dienstverlening als uitvloeisel van de rechtsstatelijke zorgplicht kan worden gezien*. Door proactieve dienstverlening toe te passen zou het bestuur de rechtsstatelijke waarborgen aan de burger kunnen bieden en daarmee aan de rechtsstatelijke zorgplicht kunnen voldoen. (2) Het denkraam van de rechtsstatelijke zorgplicht is daarom bruikbaar voor de verdere invulling en normering van proactieve dienstverlening (zie paragraaf 3.2).<sup>221</sup> Bij de concretisering van de zorgplicht zal eerst aandacht worden besteed aan het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel en de zorgplicht tot passende ondersteuning uit artikel 2:1 eerste lid Awb. Dit nu deze twee elementen geconcretiseerd zijn in wetgeving.

#### 4.3.1 Dienstbaarheidsbeginsel

In paragraaf 3.4 zijn het dienstbaarheidsbeginsel en de zorgplicht voor bestuursorganen tot ondersteuning bij overheidscommunicatie besproken (artikel 2:1 eerste lid Awb). Beiden vinden hun grondslag in het beginsel van de dienende overheid.<sup>222</sup>

In de memorie van toelichting van de Wet versterking waarborgfunctie wordt verwezen naar het rapport *Proactief Maatwerk* voor voorbeelden van ‘hoe bestuursorganen hun processen (kunnen) inrichten indachtig het dienstbaarheidsbeginsel’.<sup>223</sup> Meuwese en Goené bespreken in dit rapport – zoals in paragraaf 3.3 besproken – voorbeelden van proactieve dienstverlening. De auteurs concluderen dat het dienstbaarheidsbeginsel van belang kan zijn voor de juridische duiding van proactieve dienstverlening, als het beginsel gecodificeerd wordt.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Specifiek voor de voorgestelde wettelijke taak in het concept-wetsvoorstel wet proactieve dienstverlening

<sup>222</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer); Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II* 2022/23, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 9-10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>223</sup> *Proactief Maatwerk* 2023; Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II* 2022/23, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>); *Proactief Maatwerk* 2023, 46-47.

<sup>224</sup> *Proactief Maatwerk* 2023, p. 47.

Het dienstbaarheidsbeginsel houdt in dat het bestuur bij het uitvoeren van de overheidstaak, en ‘in alle fasen van deze taakoefening’ zich dienstbaar moet opstellen.<sup>225</sup> De memorie van toelichting maakt duidelijk dat het bestuursorgaan ‘de burger centraal moet stellen én het bestuursorgaan beleid en uitvoering zo in moet richten dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen’.<sup>226</sup>

Alhoewel dit beginsel zeer abstract is, zijn deze elementen wel bruikbaar voor de nadere normering en invulling van proactieve dienstverlening. In het sociale zekerheidsstelsel *moet de burger dus centraal worden gesteld en moet het bestuursorgaan ernaar streven de dienstverlening zo in te richten dat het belang van de burger optimaal tot zijn recht komt*. Het ‘belang van de burger’ lijkt te zijn dat niet-gebruik en complexiteit worden tegengegaan zodat de burger de voorzieningen, toeslagen en uitkeringen waar hij aanspraak op maakt zal benutten. Door proactieve dienstverlening toe te passen én daarmee de ervaren complexiteit en niet-gebruik van regelingen tegen te gaan, stelt het bestuur zich dus *dienstbaar* op. Daar komt bij dat in het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening wordt voorgesteld om van proactieve dienstverlening een *expliciete* wettelijke taak te maken.<sup>227</sup> Het dienstbaarheidsbeginsel schrijft voor dat ‘het bestuur zich dienstbaar moet opstellen bij de uitoefening van zijn *taak*’.<sup>228</sup> De vormgeving van proactieve dienstverlening als wettelijke taak maakt dat het bestuur zich dienstbaar moet opstellen *bij het toepassen* van proactieve dienstverlening. In de memorie van toelichting van het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening wordt ook voorgesteld om dienstbaarheid als een van de publieke waarden vast te leggen in de Wet SUWI.<sup>229</sup>

Dit leidt tot de volgende handvaten:

- (1) *Het bestuur moet zich bij de uitvoering van de sociale zekerheidswet- en regelgeving dienstbaar opstellen.*
- (2) *Het bestuur moet de burger centraal stellen bij de toepassing van proactieve dienstverlening.*

---

<sup>225</sup> Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 1 (wetsvoorstel) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070494.pdf>) p. 1-10 en Bijlage 2 (MvT) p. 9-10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>226</sup> Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>), p. 9

<sup>227</sup> Voorgestelde artikel 10b Wet Suwi Concept wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW.

<sup>228</sup> Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 9 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>).

<sup>229</sup> Voorgestelde artikel 10b Wet Suwi Concept wetsvoorstel Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 17.

(3) *Het bestuur moet proactieve dienstverlening zo in richten dat de belangen – het tegengaan van complexiteit en niet-gebruik – van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen.*

#### 4.3.2 *De zorgplicht tot passende ondersteuning*

De zorgplicht uit artikel 2:1 eerste lid Awb is een concretisering van het dienstbaarheidsbeginsel.<sup>230</sup> De Afdeling Advisering benadrukte bij deze zorgplicht dat: ‘de overheid in het algemeen een verantwoordelijkheid heeft om hulp te geven *aan burgers die zich in het contact met de overheid niet kunnen redden*’.<sup>231</sup> De memorie van toelichting laat zien dat deze zorgplicht tot doel heeft bewustzijn bij het bestuur te creëren over de *manier waarop met de burger wordt gecommuniceerd*.<sup>232</sup> De ondersteuning die uitgaat van artikel 2:1 eerste lid Awb moet passend zijn voor de specifieke organisatie, soort dienstverlening en het doenvermogen binnen de doelgroep.<sup>233</sup> De uitwerking van deze zorgplicht wordt aan de bestuursorganen zelf overgelaten.<sup>234</sup> Er zou gesteld kunnen worden dat *proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel als uitvloeisel van de zorgplicht uit artikel 2:1 eerste lid Awb kan worden gezien*. In de memorie van toelichting wordt benadrukt ‘dat het aan het bestuursorgaan is om te beoordelen wat passende ondersteuning is, gelet op de behoeften en doenvermogen van de doelgroep’.<sup>235</sup> Het sociale zekerheidsstelsel kenmerkt zich op dit moment door een groeiende groep burgers die systeem te ingewikkeld vindt en een hoog gehalte van niet-gebruik van regelingen. Dit moet in ogenschouw worden genomen bij de vormgeving van ‘passende’ ondersteuning. Door proactieve dienstverlening toe te passen, bieden bestuursorganen in deze omstandigheden ‘passende’ ondersteuning. De burger moet immers begrijpen wat er van hem verlangd wordt en om dit te bewerkstelligen is de ondersteuning van het bestuur cruciaal.<sup>236</sup>

---

<sup>230</sup> Consultatie versie van wetsvoorstel en Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) p. 46 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>) en zoals eerder genoemd is de zorgplicht uit artikel 2:1 eerste lid Awb ook een uitvloeisel van het beginsel van de dienende overheid (zie paragraaf 3.4 en 4.3.1).

<sup>231</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35261, nr. 4, p. 9 Advies Afdeling Advisering Raad van State.

<sup>232</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 38 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

<sup>233</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 7.

<sup>234</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer); WRR; Zie *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 VI, nr. 88.

<sup>235</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

<sup>236</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39; Ippel en Scheltema 2023, p. 16-17.

*'De ondersteuning moet zodanig zijn vormgegeven dat de doelgroep, waarop een dienst zich richt, normaal gesproken deze dienst kan afnemen, mede gelet op de beschikbare maatschappelijke voorzieningen en de eigen verantwoordelijkheid om aan bepaalde kwalificaties te voldoen'*<sup>237</sup>. Dit is een interessante formulering in de context van het sociale zekerheidsstelsel en proactieve dienstverlening; wat zal – op den duur – nog de eigen verantwoordelijkheid van de burger in het sociale zekerheidsstelsel zijn wanneer de huidige staat van het stelsel rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid in de hand lijkt te werken en de burger onvoldoende centraal stelt?

Uit de memorie van toelichting kunnen de volgende relevante handvaten voor proactieve dienstverlening worden gedestilleerd:

*(1) Proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel kan als uitvloeisel van de zorgplicht uit 2:1 eerste lid Awb worden gezien*

*(2) Het bestuur moet de geboden (proactieve) ondersteuning afstemmen op de relevante doelgroep. De ondersteuning die moet worden geboden is 'niet een statisch gegeven, maar kan per organisatie, soort dienstverlening, denk- en doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen verschillen.'*<sup>238</sup>

*(3) Het bestuursorgaan moet 'vindbare, duidelijke en bruikbare informatie' geven over de door hem geboden (proactieve) diensten en over de wijze waarop communicatie met burgers en bedrijven plaatsvindt. Kortom burgers en bedrijven worden geholpen bij het snappen wat er van hen gevraagd wordt.'*<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

<sup>238</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39

<sup>239</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39; Zijlstra 2020; Ippel en Scheltema 2023, p. 11-12; *Nationale ombudsman 2022*; *Moelijk makelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*; *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen 2023*.

<b>Dienstbaarheidsbeginsel (voorgestelde artikel 2:4a Awb)</b>	<b>Artikel 2:1 eerste lid Awb</b>
<i>Bij het toepassen van proactieve dienstverlening stelt het bestuur zich dienstbaar op.</i>	<i>Proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel kan als uitvloeisel van de zorgplicht uit 2:1 eerste lid Awb worden gezien</i>
<i>Het bestuur moet de burger centraal stellen bij de toepassing van proactieve dienstverlening.</i>	<i>Het bestuur moet de geboden (proactieve) ondersteuning afstemmen op de relevante doelgroep. De ondersteuning die moet worden geboden is 'niet een statisch gegeven, maar kan per organisatie, soort dienstverlening, denk- en doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen verschillen'<sup>240</sup></i>
<i>Het bestuur moet proactieve dienstverlening zo inrichten dat de belangen – het tegengaan van complexiteit en niet-gebruik – van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen.</i>	<i>Het bestuursorgaan moet 'vindbare, duidelijke en bruikbare informatie' geven over de door hem geboden (proactieve) diensten en over de wijze waarop communicatie met burgers en bedrijven plaatsvindt'<sup>241</sup></i>

*Figuur 4 Schema handvaten dienstbaarheidsbeginsel en artikel 2:1 eerste lid Awb*

#### *4.3.3 Rechtsstatelijke zorgplicht in context sociale zekerheidsstelsel: algemene observaties*

De rechtsstatelijke zorgplicht conceptualiseert – zoals in paragraaf 3.4 is besproken – de complexiteit en niet-gebruik in het sociale zekerheidsstelsel *binnen* de ontwikkeling van een responsief bestuursrecht: het geeft aan hoe het bestuur zich moet inzetten om de burger de waarborgen die voortvloeien uit het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid rechtszekerheid, te laten ervaren.

In de eerste plaats wordt de zorgplicht ingekleurd door de complexiteit en het hoge gehalte niet-gebruik in het sociale zekerheidsstelsel. Zoals in paragraaf 3.4.2 is besproken, geldt dat er in algemene zin meer ondersteuning van het bestuur kan worden verwacht wanneer het wettelijke kader *complex* van aard is. Nu er in de context van het sociale zekerheidsstelsel sprake is van zeer complexe wet- en regelgeving, wordt meer ondersteuning van het bestuur verlangd.<sup>242</sup> Daarnaast wordt de rechtsstatelijke zorgplicht ook ingevuld door de fase van de zogenoemde 'bestuursrechtelijke keten'.<sup>243</sup>

<sup>240</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39

<sup>241</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39.

<sup>242</sup> Zijlstra 2020; Ippel en Scheltema 2023, p. 11-12; *Nationale ombudsman 2022*; IBO; *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen 2023*.

<sup>243</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 33-50; Ortlep 2023, p. 194; Ippel & Scheltema 2023, p. 34.

De bestuursrechtelijke keten kan worden onderverdeeld in drie fases: de fase waarin er geen contact is tussen het bestuursorgaan en de burger, de fase waarin er contact is gelegd en ‘de duurrelatie’. In de derde fase heeft de burger een bepaalde ‘status’ bijvoorbeeld als ontvanger van een uitkering. De rechtsstatelijke zorgplicht wordt volgens Ippel en Scheltema in elke fase concreter. De burger is in het sociale zekerheidsstelsel vaak al in contact met het bestuursorgaan of bevindt zich zelfs in een duurrelatie met het bestuursorgaan. Dit betekent dat de rechtsstatelijke zorgplicht in die situatie ook verder in wordt gekleurd. Ten aanzien van proactieve dienstverlening merken de auteurs op dat het bestuur zich moet inzetten om burgers proactief te ondersteunen indien burgers zelf niet in staat zijn deze voorzieningen te verkrijgen.<sup>244</sup> Het privaatrecht biedt ook inspiratie om de zorgplicht aan te nemen. Er is namelijk sprake van een asymmetrische verhouding waarbij het bestuur een enorme kennisvoorsprong heeft en de burger afhankelijk is van het sociale zekerheidsstelsel. Het bestuur heeft immers een ‘monopolie’ op verstrekken van uitkeringen, voorzieningen en toeslagen.<sup>245</sup>

Op dit punt zal worden ingezoomd op de betekenis van de drie rechtsstatelijke beginselen voor het sociale zekerheidsstelsel.

#### 4.3.4 *Feitelijke rechtszekerheid*

Uit de rechtsstatelijke zorgplicht vloeit voort dat het bestuur zich moet inzetten om *feitelijke rechtszekerheid* te bieden aan de burgers in het sociale zekerheidsstelsel.<sup>246</sup> Informatieverstrekking speelt daarbij een cruciale rol. Zo stellen Cramwinckel en van de Sande – in navolging van Scheltema en Oldenziel – dat voorlichting binnen het gehele rechtssysteem een *evidente* overheidstaak vormt, die zijn basis vindt in het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 44-50. Voor de laatste fase zet het bestuur zich extra in om bijvoorbeeld te voorkomen dat de burger een terugvordering moet ontvangen.

<sup>245</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 25-28; Cramwinckel e.a. 2023, p. 19-21, 55,90, 115; Cramwinckel e.a. 2023, p. 20; Ippel & Scheltema 2023, p. 13-32.

<sup>246</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 15-19, 33-511; Oldenziel 1998; Marseille 1993; Cramwinckel 2022, p. 59-68.

<sup>247</sup> Cramwinckel e.a. 2023, p., Cramwinckel 2022, p. 663.; van de Sande, p. 50-52, 93, 429-430; Schelhaas 1979, p. 168; Roozendaal 2008, paragraaf 2; Scheltema 1989, par. 2.1; Scheltema 1997, p. 2-3, 6-7, 11; Van de Sande, par. 2.3.

Van den Sande voegt daaraan toe dat het bestuur ‘geen afwachtende rol zou moeten aannemen’, maar juist actief aan informatieverstrekking zou moeten doen.<sup>248</sup> Dit komt ook tot uitdrukking in de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman.<sup>249</sup>

Voorlichting kan worden gezien als een manier om de burger feitelijke rechtszekerheid te bieden. Het bestuur moet de burger zodanig voorlichten dat de burger in staat wordt gesteld de *specifieke* gevolgen van de sociale zekerheidswet- en regelgeving in zijn individuele geval te begrijpen.<sup>250</sup> ‘Het is onvoldoende om iedereen te laten weten dat er bijstand kan worden verkregen bij onvoldoende inkomen. De burger wil weten of hij met zijn inkomen, gezinsamenstelling en andere bijzonderheden, recht op bijstand heeft.’<sup>251</sup>

Het probleem in het sociale zekerheidsstelsel is dat de burger geen grip heeft op welke regelingen hij mogelijk aanspraak maakt. Laat staan dat de burger de eisen die worden gesteld in wet- en regelgeving om deze voorzieningen te verkrijgen, begrijpt.<sup>252</sup> De burger bezit veelal niet de juridische kennis om het ingewikkelde taalgebruik in de verschillende wet- en regelgeving te doorgronden.<sup>253</sup> Daar komt bij dat er ook ‘gewone’ begrippen gebruikt worden zoals ‘partner’, ‘inkomen’, ‘gezin’ of ‘woning’, die in de maatschappij een gangbare definitie hebben.

Tegelijkertijd worden deze begrippen op veel verschillende wijzen gedefinieerd in wetgeving als de Participatiewet en de Algemene Ouderdomswet.<sup>254</sup> De aanvraagprocedure wordt door de vele eisen waar de burger aan moet voldoen als zeer ingewikkeld beschouwd.<sup>255</sup> De burger ontleent zodoende onvoldoende feitelijke rechtszekerheid aan de sociale zekerheidswet- en regelgeving.

---

<sup>248</sup> Van de Sande, p. 50-52, 56,93; Cramwinckel 2022, p. 63.

<sup>249</sup> ‘De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.’ nummer 22 Nationale ombudsman, Behoorlijkheidswijzer (juni 2019). Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze behoorlijkheidsnormen niet afdwingbaar zijn.

<sup>250</sup> Oldenziel 1998; Ortlep 2022; Ippel en Scheltema 2022, p. 19; Pont van Bommel 2006; Hertogh 2023; *Nationale ombudsman* 2022.

<sup>251</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 18.

<sup>252</sup> Zie bijvoorbeeld *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen* 2023, p. 15-22; *Nationale ombudsman* 2022, p. 13-20; Zuurmond 2008, p.151; Kerr 1983, p. 16-17.

<sup>253</sup> Cramwinckel 2022; Ippel en Scheltema 2023.

<sup>254</sup> A.J. van Gestel, ‘Eenieder wordt geacht de wet te kennen, maar wie begrijpt er iets van?’, AA 2008/78; Ippel & Scheltema. 2023, p. 15-19.

<sup>255</sup> *Nationale ombudsman* 2022.

Wanneer ervan uit wordt gegaan dat de burger feitelijke rechtszekerheid moet worden geboden, zou het bestuur – mijns inziens – *ondersteuning moeten bieden bij de vertaalslag van de algemene wet- en regelgeving omtrent inkomensregelingen en voorzieningen naar de specifieke situatie van de burger.*

Om in de context van het sociale zekerheidsstelsel aan de rechtsstatelijke zorgplicht te voldoen – en de burger dus feitelijke rechtszekerheid te bieden – zal het bestuursorgaan zich als volgt moeten inzetten:

(1) *Het bestuur dient de burger zodanig te ondersteunen dat de burger bekend is met de inkomensregelingen, voorzieningen en uitkeringen waar hij aanspraak op maakt.*

(2) *Het bestuur dient de voorwaarden en begrippen die worden gehanteerd in de wet- en regelgeving begrijpelijk te maken voor de burger.*

(3) *Het bestuur dient de burger ondersteuning te bieden opdat de burger begrijpt wat hij moet doen om de inkomensregelingen te ontvangen.*

(4) *Het bestuur dient de burger te ondersteunen bij de aanvraag van de betreffende inkomensregeling.*

#### 4.3.5 *Recht op gelijke toegang tot het sociale zekerheidsstelsel*

Uit de rechtsstatelijke zorgplicht volgt ook dat het bestuur rekening moet houden met de verschillen tussen burgers; oftewel het bestuur moet gedifferentieerde ondersteuning bieden.<sup>256</sup>

Het sociale zekerheidsstelsel zadelt burgers met hoge administratieve lasten op. De burger moet – zoals reeds genoemd – ‘dealen’ met ingewikkelde wet- en regelgeving, vereisten en begrippen om toegang te krijgen tot het sociale zekerheidsstelsel.<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 21.

<sup>257</sup> Reijnders 2020; Rapport EK, p.51. Zie het proefschrift van Reijnders 2020; Hilbert, Noordewier & van Dijk, 2022.



Burgers kunnen deze administratieve lasten minder goed aan wanneer zij een verminderd doenvermogen hebben of beperkte administratieve vaardigheden.<sup>258</sup> Zo kan worden gedacht aan burgers met beperkte digitale vaardigheden. De hoge administratieve lasten belemmeren de burger om de inkomensregelingen waar aanspraak op wordt gemaakt te identificeren en te benutten.<sup>259</sup>

Ook wanneer de burger wel bewust is van een bepaalde aanspraak, kunnen de administratieve lasten in zijn situatie zo bezwarend zijn dat hij afhaakt en de inkomensregeling niet benut.<sup>260</sup> De administratieve lasten maken dat *de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel* en daarmee tot broodnodige inkomensregelingen belemmerd wordt voor sommige burgers. Deze burgers verkeren veelal ook niet in de ‘financiële staat’ om juridische hulp te kunnen ontvangen. Zo zal het merendeel van deze burgers niet in staat zijn om een jurist of advocaat in te schakelen om hen te helpen met het identificeren van alle relevante voorzieningen en deze aan te vragen.<sup>261</sup> Burgers – met een beperkt doenvermogen en/of beperkte administratieve vaardigheden – hebben dan niet op *gelijke wijze toegang* tot het sociale zekerheidsstelsel. Dit kan worden gezien als een uitdrukking van *rechtsongelijkheid*.<sup>262</sup>

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving voor het domein sociale zekerheid benadrukt in dit verband dat de burgers die – in wezen – ‘uitgesloten’ worden van het sociale zekerheidsstelsel vaak een lage sociaaleconomische status hebben.<sup>263</sup> Om die reden meent de onderzoekscommissie dat er bij de toegang tot sociale zekerheid sprake is van ‘*discriminatie op grond van sociaaleconomische status*’.<sup>264</sup>

---

<sup>258</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 19-21.

<sup>259</sup> Zie bijvoorbeeld *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen* 2023, p. 15-22; *Nationale ombudsman* 2022, p. 13-20; Zuurmond 2008, p. 151; Kerr 1983, p. 16-17.

<sup>260</sup> *Nationale ombudsman* 2022, p. 13-24; *Burgerperspectief proactieve dienstverlening Rapportage* 2024, p.11, 16-18. *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid* 2022, p. 10-13. Zie ook: *Nationale ombudsman* 2022, p. 13-24 Eeman & Regenmortel 2013, p. 8-13.

<sup>261</sup> Hilbert, Noordewier & van Dijk 2022.

<sup>262</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 21; Damen 2003, p. 259.

<sup>263</sup> *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid* 2022, p. 56, 57, 2 Openbaar gesprek J. Planken in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, V.

<sup>264</sup> *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid* 2022, p. 55-57; *Niet-gebruik van de algemene bijstand* 2021, p. 31, 184; Reijnders, Schalk & Steen 2018, p. 163, 185 Felten e.a. 2021, p. 7.

*Het bestuur dient de verschillen in doenvermogens, administratieve vaardigheden en omstandigheden te erkennen en er zorg voor te dragen dat ook deze burgers op gelijke wijze toegang hebben tot het sociale zekerheidsstelsel.*<sup>265</sup> Het is dus aan het bestuur om deze burgers te ontlasten. Bij het bieden van ondersteuning van de burger moet rekening worden gehouden met diens omstandigheden.

Ortlep ziet de rol van het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van de andere twee rechtsbeginselen als volgt: '(...) uit de rechtsstatelijke noties van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid kan een zorgplicht voor de overheid ten opzichte van de burger worden afgeleid, waarbij het gelijkheidsbeginsel verlangt dat deze zorgplicht gedifferentieerd toepassing krijgt.'<sup>266</sup>

Om in de context van het sociale zekerheidsstelsel aan de rechtsstatelijke zorgplicht te voldoen – en gelijke toegang tot het sociale zekerheidsstelsel te waarborgen – zal het bestuursorgaan zich als volgt moeten inzetten:

*(3) Het bestuur dient oog te hebben voor de verschillen in doenvermogens, administratieve vaardigheden en omstandigheden van de burgers in het sociale zekerheidsstelsel.*

*(4) Het bestuur dient deze groep burgers zodanig te ondersteunen dat deze burgers op gelijke wijze toegang krijgen tot het sociale zekerheidsstelsel.*

#### *4.3.6 Het beginsel van de dienende overheid*

De rechtsstatelijk zorgplicht vergt dat het bestuur in de interactie met de burger zoveel als mogelijk *ten dienste van de burger* staat. Al hetgeen bij feitelijke rechtszekerheid en het recht op gelijke toegang in paragraaf 4.3.4 en 4.3.5 is besproken ten aanzien van tekortkomingen in het sociale zekerheidsstelsel is ook van belang voor het beginsel van de dienende overheid. In het bijzonder dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met verschillen in administratieve lasten en de beperkingen in het doenvermogen van de burger in het sociale zekerheidsstelsel. Daar komt bij dat het sociale zekerheidsstelsel een groot aantal uitvoerders kent, die ieder verantwoordelijk zijn voor een specifiek onderdeel van het sociale zekerheidsstelsel.

---

<sup>265</sup> Damen 2018; Hilbert, Noordewier & van Dijk 2022; Ippel en Scheltema 2023, p. 19-21.

<sup>266</sup> Ortlep 2023, p. 191.

Dit maakt dat in het sociale zekerheidsstelsel niet alleen de wet- en regelgeving complex is, maar dat het voor de burger ook niet duidelijk is bij welk bestuursorgaan hij zich moet melden; ‘voor de werking van het sociaal domein bijvoorbeeld, zijn er ruim twintig wetten relevant die elkaar deels overlappen.

Het is daardoor niet altijd duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de ondersteuning van burgers.’<sup>267</sup> Bij de vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel is de burger dan ook onvoldoende centraal gesteld.

Mijns inziens moet dit onderdeel van de rechtsstatelijke zorgplicht zo worden begrepen dat *het bestuur de burger zoveel als mogelijk ontlast binnen het sociale zekerheidsstelsel en zich in al zijn handelen laat leiden door het belang van de burger.*<sup>268</sup>

Om nogmaals in de woorden van de Damen te spreken: ‘het bestuursorgaan moet met een welwillende houding bezien hoe de *burger aan zijn recht kan worden geholpen*’.<sup>269</sup> Zo past het niet bij een dienende overheid om de burger te belasten met tasks waar de burger niet aan kan voldoen of de burger de ‘last’ te laten dragen van een gecompliceerd en ongestructureerd sociale zekerheidsstelsel met vele verschillende uitvoerders.<sup>270</sup> De verschillende ‘stops’ maken het sociale zekerheidsstelsel namelijk des te ingewikkelder voor de burger. Het is dan ook van essentieel belang dat de bestuursorganen in het sociale zekerheidsstelsel meer samenwerken.<sup>271</sup>

Om in de context van het sociale zekerheidsstelsel aan de rechtsstatelijke zorgplicht te voldoen – en ten dienste van de burger te staan – zal het bestuursorgaan zich als volgt moeten inzetten:

*(7) Bij het opstellen van beleid op grond van de sociale zekerheidswet- en regelgeving dient een realistisch beeld van de burger centraal te staan.*

*(8) Het bestuur dient het probleem van de burger zoveel als mogelijk integraal te benaderen in het sociale zekerheidsstelsel.*

---

<sup>267</sup> *Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid 2022*, p. 52.

<sup>268</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 22.

<sup>269</sup> Damen 2015, p. 442-443. Zie ook Van Eck 2018, p. 82.

<sup>270</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 24.

<sup>271</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 10.

(9) *Het bestuursorgaan dient nauw samen te werken met andere bestuursorganen in het sociale zekerheidsstelsel teneinde de burger te compenseren voor de negatieve gevolgen van het gecompliceerde en onoverzichtelijke sociale zekerheidsstelsel met vele uitvoerders.*

(10) *Het bestuursorgaan dient de burger alleen te benaderen met een 'task' als, rekening houdend met zijn doenvermogen, verwacht wordt dat de burger hier aan zal kunnen voldoen*

#### 4.3.7 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf is de in paragraaf 3.4 besproken rechtsstatelijke zorgplicht geconcretiseerd voor het sociale zekerheidsstelsel. Het sociale zekerheidsstelsel vertoont op dit moment rechtsstatelijke gebreken. Door deze gebreken, ervaart de burger de waarborgen van de rechtsstaat niet genoeg en wordt de rechtsstatelijke zorgplicht geactiveerd. Het bestuur moet op grond van de rechtsstatelijke zorgplicht de burger ondersteunen bij het 'vertalen' van de algemene sociale zekerheidswet- en regelgeving naar zijn individuele situatie (*feitelijke rechtszekerheid*); de verschillen in doenvermogens en administratieve vaardigheden bij burgers erkennen en er zorg voor dragen dat ook deze burgers op gelijke wijze toegang hebben tot het sociale zekerheidsstelsel (*recht op gelijke toegang*) de burger zoveel als mogelijk ontlasten binnen het sociale zekerheidsstelsel en bij al zijn handelen het belang van de burger centraal stellen (*het beginsel van de dienende overheid*). In schema 4 worden deze waarborgen en de concretisering rechtsstatelijke zorgplicht voor sociale zekerheidsstelsel schematisch weergegeven. Per rechtsstatelijk beginsel zijn vervolgens handvaten geformuleerd voor hoe bestuursorganen hun handelen in het sociale zekerheidsstelsel conform de rechtsstatelijke zorgplicht vorm moeten geven. De handvaten zijn in schema 5 opgenomen.

<b>Beginsel</b>	<b>Waarborgen</b>	<b>Concretisering zorgplicht</b>
Rechtszekerheidsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Feitelijke rechtszekerheid</li> </ul>	Ondersteuning bieden door de vertaalslag voor de burger te maken van de algemene sociale zekerheidswet- en regelgeving naar zijn individuele situatie
Gelijkheidsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toegang tot sociale zekerheidstelsel</li> <li>- Tegengaan rechtsongelijkheid</li> <li>- Tegengaan discriminatie</li> </ul>	Het bestuur dient de verschillen in doenvermogens en administratieve vaardigheden te erkennen en er zorg voor te dragen dat ook deze burgers op gelijke wijze toegang hebben tot het sociale zekerheidsstelsel.
Beginsel van de dienende overheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dienstbaarheid</li> <li>- Passende ondersteuning</li> </ul>	Het bestuur moet de burger zoveel als mogelijk <i>ontlasten</i> binnen het sociale zekerheidsstelsel en bij al zijn handelen het belang van de burger centraal stellen

*Schema 4 Waarborgen en concretisering rechtsstatelijke zorgplicht voor sociale zekerheidsstelsel.*

## Handvaten rechtsstatelijke zorgplicht

- (1) Het bestuur dient de burger zodanig te ondersteunen dat de burger bekend is met de inkomensregelingen, voorzieningen en uitkeringen waar hij aanspraak op maakt.
- (2) Het bestuur dient de voorwaarden begrippen die worden gehanteerd in de wet- en regelgeving begrijpelijk te maken voor de burger.
- (3) Het bestuur dient de burger ondersteuning te bieden opdat de burger begrijpt wat hij moet doen om de inkomensregelingen te ontvangen.
- (4) Het bestuur dient de burger te ondersteunen bij de aanvraag van de betreffende inkomensregeling.
- (5) Het bestuur dient oog te hebben voor de verschillen in doenvermogens, administratieve vaardigheden en omstandigheden van de burgers in het sociale zekerheidsstelsel.
- (6) Het bestuur dient deze groep burgers zodanig te ondersteunen dat de burgers op gelijke wijze toegang krijgen tot het sociale zekerheidsstelsel.
- (7) Het bestuur dient bij het opstellen van beleid op grond van de sociale zekerheidswet- en regelgeving een realistisch beeld van de burger centraal te staan.
- (8) Het bestuur dient het probleem van de burger zoveel als mogelijk integraal te benaderen.
- (9) Het bestuur dient nauw samen te werken met andere bestuursorganen in het sociale zekerheidsstelsel *teneinde de burger te compenseren* voor de negatieve gevolgen van het gecompliceerde en onoverzichtelijke sociale zekerheidsstelsel met vele uitvoerders.
- (10) Het bestuur dient de burger alleen te benaderen met een ‘task’ als rekening houdend met zijn doenvermogen, verwacht, wordt dat de burger hier aan zal kunnen voldoen.

*Schema 5 concrete handvaten rechtsstatelijke zorgplicht*

## 4.4 Proactieve dienstverlening als uitvloeisel van de rechtsstatelijke zorgplicht

### 4.4.1 Algemene observaties

Proactieve dienstverlening kan als uitvloeisel van deze rechtsstatelijke zorgplicht worden gezien. Dit maakt dat proactieve dienstverlening niet als een gunst moet worden gezien die het bestuur aan de burger doet, maar als een noodzakelijke ondersteuning voor het verzekeren van de rechtsstatelijke waarborgen van de burger. Het gaat er bij proactieve dienstverlening om dat de burger voorafgaand aan een aanvraag ondersteund wordt bij het verkrijgen van de voorziening. Dit betekent niet dat proactieve dienstverlening alleen in de eerste fase van ‘de bestuursrechtelijke keten’ plaatsvindt. Het is goed denkbaar dat een burger *al een bepaalde inkomensvoorziening* heeft en daarom *in contact* is met het bestuur of zich zelfs in *een duurrelatie* met het bestuursorgaan bevindt. Het bestuur zet proactieve dienstverlening dan in om de burger te helpen andere voorzieningen – die het bestuur uitvoert – te verkrijgen.

Zo kan iemand AOW van de SVB ontvangen, maar nog geen gebruik maken van de AIO van de SVB en daarover proactief benaderd worden door het SVB.<sup>272</sup> Tegelijkertijd kent de SVB ook de DKIZ automatisch toe aan burgers waar zij niet mee in contact staat. Dit doet de SVB door gegevens uit te wisselen met CIZ om een bepaalde doelgroep in kaart te brengen.<sup>273</sup> Kortom, bij proactieve dienstverlening dient het bestuursorgaan het initiatief te nemen om de burger proactief te ondersteunen, daarbij kunnen het bestuursorgaan en de burger *elkaar al kennen* of *juist door de proactieve dienstverlening met elkaar in contact komen*.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Zie hoofdstuk 2 AIO-pilot.

<sup>273</sup> Zie artikel 7a (lid 1) Algemene Kinderbijslagwet.

*Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT); Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 104, nr. 332

<sup>273</sup> *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT); Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 104, nr. 332; *Stb.* 2024, 19 (deze wijziging treedt op 1 juli 2024 in werking); 7a, lid 1, Algemene Kinderbijslagwet; *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3 (MvT); *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 2 (Wetsvoorstel); Ippel & Scheltema, p. 38. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/17/kabinet-vereenvoudigt-dubbele-kinderbijslag>; <https://www.svb.nl/nl/kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag-thuiswonend-kind-intensieve-zorg#:~:text=Dubbele%20kinderbijslag%20thuiswonend%20kind%20met,kind%20intensieve%20zorg%20nodig%20heeft>

Zie artikel 7a (lid 1) Algemene Kinderbijslagwet *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT) *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3, paragraaf 2.2 (MvT). *Stb.* 2024, 19 (deze wijziging treedt op 1 juli 2024 in werking). Wijziging van de Wet langdurige zorg en de Algemene Kinderbijslagwet in verband met de invoering van ambtshalve toekenning en toekenning met terugwerkende kracht van dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg 7a, lid 1, Algemene Kinderbijslagwet; *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3 (MvT), p. 1-2, *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 2 (Wetsvoorstel)

Zie *Stand van de Uitvoering, Dienst Toeslagen* 2022, p. 8 en p. 26-27. Eeman & Regenmortel 2013, p. 11-14,39; Concept Memorie van Toelichting Wet proactieve dienstverlening SZW, p. 6-7 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

<sup>274</sup> *Nationale ombudsman* 2022, p. 15-24; ABDBTOPConsult 2020c; *Niet-gebruik van de algemene bijstand* 2021; *Niet-gebruik inkomens- ondersteunende regelingen SZW* 2023; *Moelijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023; *Stand van de Uitvoering, Dienst Toeslagen* 2022, p. 8 en p. 26-27.

(1) Er zou gesteld kunnen worden dat *de rechtsstatelijke zorgplicht verlangt dat het bestuur zich inzet om burgers die zelf niet in staat zijn voorzieningen te verkrijgen proactief te ondersteunen.*<sup>275</sup>

(2) Voor bestuursorganen die al in contact staan of zelfs in een duurrelatie zitten met de burger verlangt de rechtsstatelijke zorgplicht daarbij *nog meer inspanning* om deze burgers op *proactieve wijze te ondersteunen.*

#### **4.5 Juridische duiding en borging aan de hand van de categorisering**

Op deze plaats zal inzichtelijk worden gemaakt hoe de verschillende categorieën van proactieve dienstverlening bijdragen aan het bieden van feitelijke rechtszekerheid, het recht op gelijke toegang tot het sociale zekerheidsstelsel en de burger centraal te stellen.

##### *4.5.1 Categorie 1: gericht benaderen van potentiële gerechtigden*

Wanneer wordt gekeken naar *het bieden van feitelijke rechtszekerheid* (handvat 1-4) moet de burger in ieder geval ondersteuning worden geboden door het bestuur. Deze ondersteuning kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De handvaten maken duidelijk dat voorlichting *alleen* niet afdoende is. *De rechtsstatelijke zorgplicht vergt in de context van het complexe, onoverzichtelijke sociale zekerheidsstelsel meer.* Om de burger feitelijke rechtszekerheid te bieden zal het bestuursorgaan proactieve dienstverlening moeten toepassen. **Het gericht benaderen van potentiële gerechtigden** is geschikt om ervoor te zorgen dat de burger bekend wordt met voorzieningen waar hij aanspraak op maakt, de voorwaarden die worden gesteld in de specifieke wet- en regelgeving begrijpt, te weten komt wat hij moet doen om de voorziening te ontvangen en ondersteuning wordt geboden bij de aanvraag.<sup>276</sup> Hierbij kan zoals in paragraaf 2.3.1 is besproken worden gedacht aan de AIO-pilot. Burgers worden geattendeerd op een regeling waar zij mogelijk aanspraak op maken en worden voorzien van instructie over en idealiter ondersteuning bij het aanvragen van de regeling.

---

<sup>275</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 44-50.

<sup>276</sup> Cramwinckel 2023 e.a., p. 20-23; Cramwinckel 2022.



Voor het *recht op gelijke toegang* tot het sociale zekerheidsstelsel (handvat 4-5) geldt eveneens dat proactieve dienstverlening geschikt is. Het gaat er om dat burgers een verminderd doenvermogen, beperkte administratieve vaardigheden of specifieke persoonlijke omstandigheden heeft en daardoor wordt belemmerd om de voorzieningen waar hij recht op heeft aan te vragen. Om recht te doen aan de verschillen tussen burgers zal het nodig zijn om de burger op gepaste wijze te ondersteunen teneinde de burger op gelijke wijze toegang te bieden tot het stelsel.

(Gerichte) voorlichting zou in dit verband ook kunnen helpen, maar zal hoogstwaarschijnlijk niet effectief genoeg zijn. Er wordt op dit moment al veel aan voorlichting gedaan door bestuursorganen en dat heeft deze burgers ook niet geholpen om toegang te krijgen tot het sociale zekerheidsstelsel.<sup>277</sup> Het bestuur werkt samen met bestuursorganen en wisselt persoonsgegevens uit teneinde in kaart te brengen bij welke voorzieningen het niet-gebruik hoog is. Vervolgens wordt de burger benaderd en ondersteund (handvat 9). De burger wordt ook op deze manier gecompenseerd voor de ingewikkeldheid in het stelsel.

#### 4.5.2 *Categorie 2: 'loketfunctie of de 'one-stop-shop'*

In het bijzonder kan door middel van een loket kenbaarheid van de relevante inkomensregelingen, voorzieningen en uitkeringen vergroot worden zoals bij handvat 1 wordt verlangd. Daarnaast sluit het creëren van een digitaal loket ook goed aan bij handvat 9, dat verlangt dat bestuursorganen zoveel als mogelijk samen moeten werken. De dienende overheid zet zich in om samen te werken met andere bestuursorganen: 'in dit soort situaties is er behoefte aan één overheidsfunctionaris die als het ware de regie neemt over alle activiteiten van bestuursorganen met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid'.<sup>278</sup> Een loket zoals VIL of PRA (zie paragraaf 2.3.2) brengt de relevante inkomensregelingen op één plek. Dit kan worden gezien als een manier om het probleem van de burger zoveel als mogelijk integraal te benaderen (handvat 7).

---

<sup>277</sup> Ippel en Scheltema, p. 30-35.

<sup>278</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 24.

Het brede scala aan sociale zekerheidswet- en regelgeving wordt immers voor de burger nagelopen en vervolgens worden de relevante regelingen op een plek samengebracht. Hiermee wordt het voor de burger inzichtelijk gemaakt wat van hem verwacht wordt en hoe hij deze voorzieningen kan verkrijgen (handvat 2 en 3). Daar komt bij dat het met een digitaal loket ook erg makkelijk wordt gemaakt om een aanvraag in te dienen, namelijk met één klik op de knop. Dit biedt de burger dus ondersteuning bij het indienen van een aanvraag (handvat 3a en 10).

In het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening wordt in het voorgestelde artikel 10b van de Wet SUWI ook genoemd dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: ‘AMvB’) ‘regels kunnen worden gesteld over de gezamenlijke inrichting en financiering van een fysiek en digitaal loket door UWV, SVB en gemeenten, dat dient om mensen te ondersteunen met informatie en advies.’<sup>279</sup> Deze handvaten laten zien dat een digitaal loket zeer geschikt is om aan de rechtsstatelijke zorgplicht te voldoen.

#### 4.5.3 *Categorie 3: automatische toekenningen*

Het automatisch toekennen van voorzieningen kan ook worden ingezet om de burger ondersteuning te bieden. Dit sluit uiteraard aan bij het bieden van *feitelijke rechtszekerheid* (handvat 1-4), het waarborgen van *het recht op gelijke toegang* (handvat 4-5) en het zoveel als mogelijk ontlasten van de burger (handvat 8-10). Op deze manier hoeft de burger helemaal niks meer te doen.<sup>280</sup> Het is niet zo dat de rechtsstatelijke zorgplicht verlangt dat het bestuur *te allen tijde* voorzieningen automatisch toekent.

---

<sup>279</sup> Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 10

(<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>); *Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid 2023*, p. 508, 54, 94, 95, 103; “Begrijpelijkheid en dienstverlening via één loket zijn belangrijke verbeterpunten richting een betere relatie tussen burger en overheid.” *Relatie burger overheid 2030*, p. 5. “Dergelijke voorzieningen vallen binnen het kader van proactieve dienstverlening van dit wetsvoorstel, omdat ermee beoogd wordt mogelijk rechthebbenden aan de hand van overheidsgegevens zo gericht mogelijk te informeren en te faciliteren. Zo wordt daarmee ook beoogd dat de drempel wordt verlaagd voor rechthebbenden om een aanvraag te doen. Ook deze vorm van proactieve dienstverlening houdt in dat persoonsgegevens worden verwerkt. UWV, SVB en gemeenten kunnen aanbieden het recht op ondersteuning in te schatten met behulp van persoonsgegevens uit hun administraties. Hiermee wordt de toets die UWV, SVB en gemeenten zelf doen als iemand inkomensondersteuning aanvraagt, beschikbaar gemaakt voor iedereen - ook voor cliëntondersteuners (vrijwilligers of professionals) die mensen daarbij kunnen helpen. De toets gaat vooraf aan de aanvraag.” (Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 10 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>)).

<sup>280</sup> Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten om op diepgravende wijze in te gaan op de kritiek op proactieve dienstverlening.

Het gaat er om dat het bestuur zich zoveel als mogelijk inzet om de burger te ontlasten binnen het complexe en onoverzichtelijke sociale zekerheidsstelsel. Als er indicaties zijn dat er een bepaalde groep geen gebruikmaakt van een voorziening én de relevante persoonsgegevens aanwezig zijn – middels gegevensuitwisseling of gegevensverwerking – zou de rekening houdend met alle drie de beginselen wenselijk zijn als het bestuur zich inzet om de voorziening automatisch toe te kennen. Het bestuur is er immers om het belang van de burger te dienen.

Bestuursorganen moeten dan wel meer systematisch te werk gaan met het vergroten van de kennis over welke inkomensregelingen er allemaal zijn in het sociale zekerheidsstelsel. Daarbij is in het bijzonder van belang dat bestuursorganen weten hoe de verschillende regelingen elkaar beïnvloeden; oftewel welke voorzieningen zijn te verenigen en welke voorzieningen kunnen niet tegelijkertijd toegekend worden.

Bestuursorganen lijken namelijk vrijwel geen kennis te hebben van de regelgeving van andere uitvoerders.<sup>281</sup> Wanneer deze kennis wordt vergroot, zal het makkelijker zijn om ‘haakjes’ te leggen tussen regelingen en burger proactief te ondersteunen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat automatische toekenningen niet onder de reikwijdte van de wettelijke taak uit het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening valt.

De definitie van proactieve dienstverlening – specifiek het onderdeel *faciliteren* – is bewust zo geformuleerd om automatische toekenningen niet onder de reikwijdte van dit conceptwetsvoorstel te laten vallen. Deze keuze valt goed te begrijpen nu het automatisch toekennen van voorzieningen een wetswijziging vergt, zoals is gebeurd bij de automatische toekenning van DKIZ.<sup>282</sup> Het staat echter buiten kijf dat het automatisch toekennen van voorzieningen, uitkeringen en toeslagen wel degelijk als vorm proactieve dienstverlening moet worden gezien.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Ippel en Scheltema 2023, p. 24.

<sup>282</sup> ‘Naar de noodzaak en vormgeving van de aanvraag voor regelingen in de sociale zekerheid wordt binnen andere trajecten gekeken en de automatische toekenning van uitkeringen vergt aparte wijziging van wet- en regelgeving, zoals gebeurt via het wetsvoorstel Vereenvoudiging dubbele kinderbijslag.’ Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, p. 3 (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>). Zie in dit verband ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT), p. 4-6.

<sup>283</sup> Zie bijvoorbeeld 'Interview Arre Zuurmond met Publiek Denken: 'Proactief, responsief en naast de burger', Regeringscommissaris Informatiehuishouding 15 juni 2023, ([rciuh.nl/actueel/nieuws/2023/06/15/interview-arre-zuurmond-publiek-denken](https://rciuh.nl/actueel/nieuws/2023/06/15/interview-arre-zuurmond-publiek-denken)); Zuurmond 2008; Zuurmond, Lokin & G. Mulder 2023 Scheys & Jansegers 2012 en Eeman & Regenmortel 2013, p. 39-43.

Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting van de wetswijziging van de Wlz en de AKW waar de automatische toekenning expliciet wordt genoemd als vorm van proactieve dienstverlening.<sup>284</sup>

#### **4.6 Tussenconclusie**

In dit hoofdstuk is op verkennende wijze onderzoek gedaan naar de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening aan de hand van de rechtsstatelijke zorgplicht. De rechtsstatelijke zorgplicht wordt ingekleurd door de complexe sociale zekerheidswet- en regelgeving, de duurrelatie waarin veel burgers zich in bevinden met uitvoerders en het privaatrecht. Proactieve dienstverlening kan als uitvloeisel van de rechtsstatelijke zorgplicht worden gezien. Er zijn handvaten geformuleerd die inzichtelijk maken hoe bestuursorganen de rechtsstatelijke zorgplicht in de context van het sociale zekerheidsstelsel moeten vervullen. Deze handvaten zijn vervolgens in paragraaf 4.5 gebruikt om te laten zien dat de categorieën van proactieve dienstverlening die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden – het gericht benaderen van potentiële gerechtigden; de ‘loketfunctie of de ‘one-stop-shop’ en automatische toekenningen – goed aansluiten bij de handvaten. Dit hoofdstuk levert zodoende belangrijke handvaten op voor de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening, wat gebruikt kan worden door de wetgever bij het verder vormgeven van het juridisch raamwerk voor proactieve dienstverlening. In figuur 6 is dit schematisch weergegeven.

---

<sup>284</sup> *Kamerstukken II 2022/23, 36385, nr. 3 (MvT), p. 4-6.*

<b>Rechtsstatelijke zorgplicht in algemene zin</b>	<b>Dienstbaarheidsbeginsel</b>	<b>Artikel 2:1 lid 1 Awb</b>	<b>Feitelijke rechtszekerheid (rechtszekerheidsbeginsel)</b>	<b>Recht op gelijke toegang tot het sociale zekerheidsstelsel (gelijkheidsbeginsel)</b>	<b>Ten dienste van de burger staan (beginselen van de dienende overheid)</b>
<i>De rechtsstatelijke zorgplicht verlangt dat het bestuur zich inzet om burgers die zelf niet in staat zijn voorzieningen te verkrijgen proactief te ondersteunen.</i>	Bij het toepassen van proactieve dienstverlening stelt het bestuur zich dienstbaar op.	Proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel kan als uitvloeisel van de zorgplicht uit 2:1 eerste lid Awb worden gezien	Het bestuur dient de burger zodanig te ondersteunen dat de burger bekend is met de inkomensregelingen, voorzieningen en uitkeringen waar hij aanspraak op maakt.	Het bestuur dient oog te hebben voor de verschillen in doenvermogens, administratieve vaardigheden en omstandigheden van de burgers in het sociale zekerheidsstelsel.	Het bestuur dient bij het opstellen van beleid op grond van de sociale zekerheidswet- en regelgeving een realistisch beeld van de burger centraal te staan.
Voor bestuursorganen die al in contact staan of zelfs in een duurrelatie zitten met de burger verlangt de rechtsstatelijke zorgplicht daarbij <i>nog meer inspanning</i> om deze burgers op <i>proactieve te ondersteunen.</i>	Het bestuur moet de burger centraal stellen bij de toepassing van proactieve dienstverlening.	Het bestuur moet de geboden (proactieve) ondersteuning afstemmen op de relevante doelgroep. De ondersteuning die moet worden geboden is 'niet een statisch gegeven, maar kan per organisatie, soort dienstverlening, denk- en doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen verschillen' <sup>285</sup>	Het bestuur dient de voorwaarden/begrippen die worden gehanteerd in de wet- en regelgeving begrijpelijk te maken voor de burger.	Het bestuur dient deze groep burgers zodanig te ondersteunen dat de burgers op gelijke wijze toegang krijgen tot het sociale zekerheidsstelsel.	Het bestuur dient het probleem van de burger zoveel als mogelijk integraal te benaderen.

<sup>285</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39

	Het bestuur moet proactieve dienstverlening zo in richten dat de belangen – het tegengaan van complexiteit en niet-gebruik – van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen.	<i>Het bestuursorgaan moet 'vindbare, duidelijke en bruikbare informatie' geven over de door hem geboden (proactieve) diensten en over de wijze waarop communicatie met burgers en bedrijven plaatsvindt</i> <sup>286</sup>	Het bestuur dient de burger ondersteuning te bieden opdat de burger begrijpt wat hij moet doen om de inkomensregelingen te ontvangen.  Het bestuur dient de burger te ondersteunen bij de aanvraag van de betreffende inkomensregeling.		Het bestuur dient nauw samen te werken met andere bestuursorganen in het sociale zekerheidsstelsel teneinde de burger te compenseren voor de negatieve gevolgen van het gecompliceerde en onoverzichtelijke sociale zekerheidsstelsel met vele uitvoerders. <sup>287</sup>
--	---	---	---	--	--

*Figuur 6: Handvaten proactieve dienstverlening*

<sup>286</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35261, nr. 3, p. 39 (MvT bij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), p. 38-39; Zijlstra 2020; Ippel en Scheltema 2023, p. 11-12; *Nationale ombudsman* 2022; *Moeilijk makkelijker maken IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid* 2023; *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen* 2023.

<sup>287</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 21-25.

## 5 Knelpunten bij de inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel: casusposities

*‘Welke knelpunten rijzen bij de inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel?’*

### 5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende vormen van proactieve dienstverlening gecategoriseerd en is aandacht besteed aan de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening middels de rechtsstatelijke zorgplicht. Het is belangrijk om te benadrukken dat proactieve dienstverlening wordt toegepast binnen de context van het sociale zekerheidsstelsel. Dit roept de vraag op hoe proactieve dienstverlening zich verhoudt tot het sociale zekerheidsstelsel én hoe proactieve dienstverlening past binnen dit stelsel. Het sociale zekerheidsstelsel als onderdeel van het bijzondere bestuursrecht, kenmerkt zich namelijk door bepaalde elementen. Zo staat de *aanvraag* van een uitkering of voorziening door de burger centraal, kunnen uitkeringen en voorziening vaak maar met *een beperkte terugwerkende kracht* worden toegekend, worden onterecht toegekende voorzieningen en uitkeringen *teruggevorderd* en moeten *gerechtvaardigde verwachtingen* – afhankelijk van de gemaakte belangenafweging – worden gehonoreerd.<sup>288</sup> Daar komt bij dat er als gevolg van de Kinderopvangtoeslagenaffaire een sfeer van wantrouwen jegens de overheid heerst in het sociale zekerheidsstelsel.<sup>289</sup> In dit hoofdstuk wordt gepoogd om op verkennende wijze knelpunten in kaart te brengen, waar de wetgever bij de codificering van proactieve dienstverlening als wettelijke taak, het bestuur bij het toepassen van proactieve dienstverlening en de rechter bij het toetsen van proactieve dienstverlening, rekening mee dienen te houden.<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> Haan 1998; Schlössels & Zijlstra 2017.

<sup>289</sup> *Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties* 2021.

<sup>290</sup> Het ‘beleidskompas’ dat wordt gebruikt bij nieuwe beleidsdossiers door de Rijksoverheid – specifiek stap 4 waar de gevolgen van de wetgevingsinitiatieven worden onderzocht – en de zogenoemde ‘wetgevingstoets’ die wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid laten zien dat deze knelpunten in kaart moeten worden gebracht en in ogenschouw moeten worden genomen bij de vormgeving van wetgeving en beleid omtrent proactieve dienstverlening Aanwijzing voor de regelgeving 7.4 Wetgevingstoets, Zie in dit verband ook de toetsingsprioriteiten: ‘1. Menselijke maat, 2. Doenvermogen en 3. Uitvoerbaarheid’; ‘Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid en vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Zodra je aan de slag gaat met een maatschappelijk opgave, herziening van bestaand beleid of een nieuw beleidsdossier start je met het Beleidskompas.’ (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/jenv-rijksbrede-wetgevingstoetsing>).

Deze knelpunten zullen worden aangestipt door casusposities uit te werken voor de drie categorieën van proactieve dienstverlening die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden.<sup>291</sup>

## 5.2 Wantrouwen jegens overheid en gebruik van persoonsgegevens

Vooropgesteld dient te worden dat er als gevolg van de Kinderopvangtoeslagenaffaire en de FSV veel wantrouwen heerst jegens de overheid.<sup>292</sup> Een van de oorzaken voor dit wantrouwen is de onrechtmatige gegevensverwerking door de Dienst/Toeslagen in de FSV.<sup>293</sup> In het (risico)signaleringsstelsel werden risicosignalen geregistreerd die een indicatie vormden dat de aangeleverde informatie in de aanvraag mogelijk niet klopte. Een dergelijk risicosignaal vormde een reden voor de Dienst/Toeslagen om de aanvraag aan controle te onderwerpen.<sup>294</sup> De persoonsgegevens die werden opgenomen in de FSV heeft de Dienst/Toeslagen soms te lang bewaard en soms op verkeerde wijze verwerkt.<sup>295</sup>

Proactieve dienstverlening is – zoals in paragraaf 1.2.1 en 1.3 benoemd – in overwegende mate afhankelijk van gegevensverwerking en gegevensuitwisseling. Dezelfde burger wiens persoonsgegevens op onrechtmatige wijze is gebruikt, wordt nu verteld dat zijn persoonsgegevens worden gebruikt om hem te helpen. Bij de vormgeving van proactieve dienstverlening zal rekening moeten worden gehouden met de nog ‘verse’ negatieve connotatie die burgers mogelijk hebben met het verwerken van hun persoonsgegevens. Dit vormt dan ook een extra reden om zeer transparant te zijn over de wijze waarop de persoonsgegevens wordt verwerkt en uitgewisseld en daar op een begrijpelijke wijze met de burger over te communiceren.<sup>296</sup>

---

Beleidskompasformulier voor Internetconsultatie voor Wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW 1 oktober 2023; <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit beleidskompas uit meerdere stappen bestaat.

<sup>291</sup> Motivaction Deelconclusies M230971 Burgerperspectief proactieve dienstverlening., p. 35

<sup>292</sup> Zie bijvoorbeeld *Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties* 2021.

<sup>293</sup> ‘Fraude Signalering Voorziening’ (<https://herstel.toeslagen.nl/fraude-signalering-voorziening-fsv/#:~:text=De%20FSV%20was%20een%20hulpmiddel.in%20de%20FSV%20worden%20opgeslagen>); *Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening* 2021.

<sup>294</sup> ‘Het systeem Fraude Signalering Voorziening (FSV)’ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/content/het-systeem-fraude-signalering-voorziening-fsv>

<sup>295</sup> De gegevensverwerking was in strijd met artikel 6, eerste lid van de AVG en artikel 8 Wbp, *Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening* 2021, p. 59.

<sup>296</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er wordt voorgesteld om in artikel 73b vierde lid Wet SUWI een ‘opt-out’ bepaling op te nemen die een aanvulling vormt op de AVG-rechten, de Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>), p. 12, 14-15 en 31; Cramwinckel 2022, p. 1 en 492.



### 5.3 Casusposities: wat als er iets misgaat bij de toepassing van proactieve dienstverlening?

Het is de wens van de wetgever om burgers op proactieve wijze te ondersteunen teneinde niet-gebruik tegen te gaan.<sup>297</sup> Bij de toepassing van proactieve dienstverlening kunnen bestuursorganen de burger dan ook helpen om de regelingen te benutten waar zij aanspraak op maken. Dit is de ideale situatie, er kan bij de toepassing van proactieve dienstverlening namelijk ook van alles misgaan. Aan de hand van casusposities van de drie categorieën van proactieve dienstverlening zal inzichtelijk worden gemaakt, welke problematiek kan optreden bij de brede toepassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel.

Categorie 1: het gericht benaderen van potentiële gerechtigden

1. Een burger is proactief benaderd om een aanvraag in te dienen voor een bepaalde voorziening waar hij mogelijk aanspraak op maakt. De burger blijkt achteraf toch geen recht te hebben op de voorziening. De burger vindt dat hij de voorziening wel moet krijgen, omdat het bestuursorgaan bij hem het **vertrouwen heeft gewekt** dat hij aanspraak maakte op deze voorziening.
2. Een burger is niet proactief benaderd om een aanvraag in te dienen en komt er later achter dat hij recht heeft op de voorziening. De burger loopt tegen **de beperkte terugwerkende** kracht aan waardoor hij de voorziening *niet* of maar *gedeeltelijk* ontvangt wanneer hij alsnog een aanvraag indient. De burger gaat in bezwaar en beroep tegen dit besluit en stelt zich op het standpunt dat hij het gehele bedrag zou moeten ontvangen en voert hierbij aan dat het **in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dat hij niet proactief is benaderd.**

---

<sup>297</sup> De Concept MvT Wet proactieve dienstverlening SZW  
(<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>)

## Categorie 2 loketfunctie of de ‘one-stop-shop’

3. Een burger dient aanvragen in via een digitaal loket. Hierbij zijn de persoonsgegevens van de burger al automatisch ingevuld waardoor hij met een tik op de knop een veelvoud aan aanvragen indient. De voorzieningen worden toegekend. Achteraf blijkt dat automatisch ingevulde gegevens onjuist of onvolledig waren, waardoor de burger toch geen aanspraak maakt op een bepaalde voorziening. Het bestuursorgaan stelt zich op het standpunt bevoegd te zijn de voorziening **terug te vorderen**. De burger gaat in bezwaar en beroep en stelt zich op het standpunt dat de voorziening niet kan worden teruggevorderd, omdat bij hem **het vertrouwen is gewekt** dat hij aanspraak maakte op deze voorziening.

## Categorie 3 de automatische toekenning

4. Een burger heeft automatisch een voorziening toegekend gekregen, maar achteraf blijkt dat deze toekenning onterecht was. De burger ontvangt vervolgens een **terugvorderingsbesluit**. De burger gaat in bezwaar en beroep en beroept zich op **het vertrouwensbeginsel**.
5. Een burger heeft recht op een bepaalde voorziening. De voorziening wordt normaliter automatisch toegekend aan de rechthebbenden, maar deze burger ontvangt de voorziening niet automatisch. De burger wil toch een aanvraag indienen, maar loopt dan aan tegen **de beperkte terugwerkende kracht** en zal zodoende de voorziening (gedeeltelijk) niet ontvangen.<sup>298</sup> De burger dient de aanvraag indien en ontvangt het besluit en gaat in bezwaar en beroep. Hij voert aan dat hij het gehele bedrag zou moeten ontvangen en voert hierbij aan dat het **in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dat hij niet proactief is benaderd**.

---

<sup>298</sup> Rb. Midden-Nederland 8 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:6033.

Deze casusposities laten zien dat er knelpunten kunnen rijzen wanneer proactieve dienstverlening wordt toegepast binnen de huidige kaders van het sociale zekerheidsstelsel.

### 5.3.1 *Knelpunten*

In de eerste plaats geldt dat de burger wanneer hij benaderd wordt een ander beeld kan hebben van de betekenis van de proactieve dienstverlening dan het bestuur. Bij de eerste categorie – het **gericht benaderen van potentiële gerechtigden** – geldt dat de burger nog een aanvraag zal moeten indienen en het bestuur dan op basis van deze aanvraag zal moeten beoordelen of de burger aanspraak maakt op de voorziening. Het is echter goed denkbaar dat door de *gerichte benadering* bij de burger de indruk wordt gewekt dat hij aanspraak maakt op de regeling. Zeker als het bestuur de burger ook helpt bij het indienen van de aanvraag. In hoeverre kan dit de burger worden aangerekend en zou er sprake kunnen zijn van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel? De huidige jurisprudentielijn inzake het vertrouwensbeginsel is vrij streng. Er zou dan sprake moeten zijn van een zogenoemde ‘toezegging’ dat de burger de voorziening zal ontvangen.<sup>299</sup> Dit zal niet snel het geval zijn nu het bestuur de burger juist benaderd vanuit het oogpunt dat er ‘*mogelijk* een aanspraak bestaat op een voorziening’. De specifieke bewoordingen van het bestuur zijn dan ook van groot belang. Er zal moeten worden bezien wat de burger nog aangerekend kan worden en of deze jurisprudentielijn daarmee te rijmen is.

Hoewel het bestuur in de regel ‘verplicht is om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen’, *knelt* het wanneer de burger de voorziening heeft ontvangen na een aanvraag in te dienen via **een (online) loket**.<sup>300</sup> Dit nu voor het aanvragen van de regelingen de burger alleen een knop indrukt en de meeste persoonsgegevens al zijn ingevuld door het bestuur. Dit knelt des te meer wanneer de voorziening **automatisch** aan de burger **is toegekend**. De burger moet tenslotte wel kunnen vertrouwen op een voorziening die hij automatisch toegekend krijgt. Er is zodoende een spanning zichtbaar bij het terugvorderen van voorzieningen die aan de burger zijn toegekend door middel van proactieve dienstverlening.

---

<sup>299</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 (*Dakterras*); ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1297; Van Triet 2023c, p. 119-131; Van Triet 2023a, p. 10-11 en par. 4.4; Nicolai 1990; Cramwinckel 2022. Zie voor een uitgebreide bespreking van het vertrouwensbeginsel de proefschriften van Triet 2023 en Cramwinckel 2022.

<sup>300</sup> Zie bijvoorbeeld Terugvordering van uitkeringen (SB1114) [https://puc.overheid.nl/svb/doc/PUC\\_1114\\_20/13/](https://puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1114_20/13/)

Wanneer de burger niet proactief ondersteund wordt waar dat normaliter wel had moeten, komen vraagstukken omtrent de (beperkte) terugwerkende kracht om de hoek kijken. Het is denkbaar dat dit bij de **automatische toekenning** het geval kan zijn. Het is zeer onwenselijk als een burger niet proactief ondersteund wordt en vervolgens de voorziening niet meer kan ontvangen of maar gedeeltelijk. Dit is het geval wanneer er sprake is van een voorziening met een beperkte terugwerkende kracht. Deze beperkte terugwerkende kracht valt niet goed te rijmen met het bieden van proactieve dienstverlening.<sup>301</sup> Het bestuur zal de burger steeds meer proactief gaan ondersteunen, wanneer daarbij fouten worden gemaakt zou dat niet op het bord van de burger moeten worden gelegd. Het is ook onwenselijk dat de burger een afwijzend besluit moet uitlokken om met het bestuur en vervolgens de rechter te kunnen communiceren over het uitblijven van proactieve dienstverlening in zijn individuele geval. Indien proactieve dienstverlening in de komende jaren zeer breed wordt toegepast, zou het zelfs mogelijk zijn dat het bestuur bij het nalaten proactieve dienstverlening toe te passen – bij een burger – in de sfeer van het overheidsaansprakelijkheidsrecht terecht komt.<sup>302</sup> Dit is op dit moment zeker toekomstmuziek, maar belangrijk om in ogenschouw te nemen bij de ontwikkeling van proactieve dienstverlening.

#### **5.4 Tussenconclusie**

In dit hoofdstuk is vooruitgeblekt op de toepassing van proactieve dienstverlening binnen de huidige kaders van het sociale zekerheidsstelsel. In de eerste plaats moet er rekening worden gehouden met het wantrouwen van de burgers jegens de overheid bij het gebruiken van persoonsgegevens. De *negatieve connotatie die burgers mogelijk hebben met het verwerken van hun persoonsgegevens* is in het licht van de FSV en de Kinderopvangtoeslagenaffaire nog ‘vers’. Wanneer proactieve dienstverlening breed wordt ingezet, zal moeten worden bezien wat de burger nog aangerekend kan worden en of de strenge jurisprudentielijn van het vertrouwensbeginsel daarmee te rijmen is. Ook is er een spanning zichtbaar bij het terugvorderen van voorzieningen die aan de burger zijn toegekend door middel van proactieve dienstverlening. Het is zeer onwenselijk als een burger niet proactief ondersteund wordt – waar dat wel hoort – en de negatieve gevolgen daarvan niet worden gemitigeerd.

---

<sup>301</sup> In het kader van de DKIZ wordt dit ook opgemerkt door de Afdeling advisering van Raad van State. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 3 (MvT); *Kamerstukken II 2022/23*, 36385, nr. 4 (Advies), p. 1-4.

<sup>302</sup> Van de Sande 2019.

## 6 Slotbeschouwing

### 6.1 Conclusie, beantwoording onderzoeksvraag

In deze scriptie is verkennend onderzoek gedaan naar de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. In hoofdstuk 2 is onderzocht *‘welke vormen van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel kunnen worden onderscheiden’*. Er is gepoogd een weergave te bieden van enkele proactieve dienstverlenings-initiatieven. De volgende pilots en initiatieven zijn in hoofdstuk 2 aangestipt en besproken: de AIO-pilot, de VIL, de PRA en de wetwijziging van de Wet langdurige zorg en de Algemene Kinderbijslagwet voor de DKIZ. Op basis van deze pilots en het wetgevingsinitiatief is geconcludeerd dat proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel kan worden onderverdeeld in drie verschillende categorieën: categorie 1: het gericht benaderen van potentiële gerechtigden, categorie 2: de ‘loketfunctie of de ‘one-stop-shop’ en categorie 3: automatische toekenningen. Hoofdstuk 2 kan ook als een op zichzelf staande – niet uitputtende – inventarisatie en categorisering van de Nederlandse proactieve dienstverlenings-initiatieven worden gezien. In de rechtswetenschappelijke literatuur is nog maar weinig aandacht besteed aan de categorisering en inventarisatie van de Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van proactieve dienstverlening. Er zijn voornamelijk inventarisaties en categorisering voorhanden van andere landen zoals België.<sup>303</sup>

In hoofdstuk 3 is de rechtsstatelijke zorgplicht uiteengezet. In de eerste plaats is besproken *‘in hoeverre het concept-wetsvoorstel proactieve dienstverlening juridische duiding en borging biedt voor proactieve dienstverlening’*. De wetgever stelt voor om van proactieve dienstverlening een wettelijke taak te maken voor de SUWI-partijen. De invulling van deze taak is overgelaten aan het bestuursorgaan. Er is geconcludeerd dat dit wetsvoorstel te weinig aandacht besteedt aan de juridische context waarin proactieve dienstverlening begrepen moet worden, namelijk de responsieve beweging in het bestuursrecht. Vervolgens is uitgelegd dat proactieve dienstverlening een vorm van proactief maatwerk is en daarmee een belangrijke aanvulling is op maatwerk ‘aan de achterkant’. In paragraaf 3.4 is een theoretisch kader geformuleerd aan de hand van ‘de rechtsstatelijke zorgplicht’ van Scheltema en Ippel. Hierbij is de volgende vraag behandeld *‘wat houdt de rechtsstatelijke zorgplicht in en hoe ziet het denkraam voor de normering van overheidshandelen op grond van deze zorgplicht eruit?’*.

---

<sup>303</sup> Zie bijvoorbeeld Eeman en Regenmortel 2013.

Deze zorgplicht vloeit voort uit een herwaardering van de kernbeginselen van de rechtsstaat in het licht van de responsieve ontwikkeling in het bestuursrecht en ziet erop toe dat het bestuur de burger zodanig ondersteunt dat de waarborgen van de rechtsstaat – (1) feitelijke rechtszekerheid, (2) gedifferentieerde ondersteuning en (3) de dienende overheid – ervaren worden. Er is geconcludeerd dat deze rechtsstatelijke zorgplicht een geschikt denkraam biedt voor de normering van overheidshandelen in het licht van de maatwerkvriendelijke en responsieve beweging in het bestuursrecht.

In hoofdstuk 4 is de rechtsstatelijke zorgplicht als kader gebruikt voor de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening. Er is geconcludeerd dat het niet-gebruik, de ervaren complexiteit en de hoge administratieve lasten laten zien dat er in het sociale zekerheidsstelsel (1) onvoldoende rechtszekerheid en (2) rechtsgelijkheid is en (3) het belang van de burger onvoldoende centraal staat. Het sociale zekerheidsstelsel vertoont zodoende rechtsstatelijke gebreken en dit activeert de rechtsstatelijke zorgplicht. Er is beargumenteerd dat proactieve dienstverlening als een uitvloeisel van deze rechtsstatelijke zorgplicht kan worden gezien. Proactieve dienstverlening is ook een uitvloeisel van de zorgplicht uit 2:1 eerste lid Awb en is een voorbeeld van de uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel. De zorgplicht wordt ingekleurd door de complexe sociale zekerheidswet- en regelgeving, de duurrelatie waarin veel burgers zich bevinden met uitvoerders en het privaatrecht. Het bestuur zal de burger moeten ondersteunen bij het ‘vertalen’ van de algemene sociale zekerheidswet- en regelgeving naar zijn individuele situatie; het bestuur moet er zorg voor dragen dat burgers ongeacht verschillen in doenvermogens en administratieve vaardigheden op gelijke wijze toegang hebben tot het sociale zekerheidsstelsel, het bestuur moet de burger zoveel als mogelijk ontlasten binnen het sociale zekerheidsstelsel en de burger centraal stellen. Aan de hand van de drie beginselen zijn handvaten geformuleerd voor hoe bestuursorganen conform de rechtsstatelijke zorgplicht kunnen handelen. Aan de hand van de categorieën van proactieve dienstverlening die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden is uiteengezet dat het toepassen van proactieve dienstverlening goed aansluit bij de rechtsstatelijke zorgplicht. Deze scriptie levert zodoende belangrijke handvaten op voor de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening. Deze handvaten kunnen door de wetgever worden gebruikt bij het vormgeven van het juridisch raamwerk voor proactieve dienstverlening.

In hoofdstuk 5 is op verkennende wijze onderzocht hoe proactieve dienstverlening zich verhoudt tot het sociale zekerheidsstelsel. Hierbij is geconcludeerd dat er rekening gehouden moet worden met het wantrouwen jegens de overheid, specifiek wanneer het gaat om gegevensuitwisseling of gegevensverwerking. Daarnaast zal in ogenschouw moeten worden genomen dat er een mate van spanning is bij het terugvorderen van voorzieningen die met behulp van proactieve dienstverlening aan de burger zijn toegekend. Ook zal moeten worden bezien in hoeverre de strenge jurisprudentielijn van het vertrouwensbeginsel stand kan houden bij de brede toepassing van proactieve dienstverlening. Wanneer de burger ten onrechte niet proactief ondersteund wordt, is het moeilijk vol te houden dat de negatieve gevolgen daarvan voor de rekening van de burger moeten blijven.

## **6.2 Beperkingen en vervolgonderzoek**

### *6.2.1 Verkennend onderzoek*

Het is duidelijk dat proactieve dienstverlening een belangrijke rol kan gaan vervullen in het sociale zekerheidsstelsel. In deze scriptie is gepoogd op *verkennende* wijze het prangende vraagstuk van de juridische duiding en borging van proactieve dienstverlening te onderzoeken. Er is geconcludeerd dat proactieve dienstverlening als uitvloeisel van de rechtsstatelijke zorgplicht kan worden gezien. Aan de hand van de rechtsstatelijke zorgplicht zijn in schema 6 handvaten geformuleerd die bruikbaar kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling van proactieve dienstverlening.

In hoofdstuk 5 is op verkennende wijze ingegaan op de mogelijke knelpunten die rijzen bij de inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Vervolgonderzoek naar de verhouding tussen het vertrouwensbeginsel, terugvordering, de terugwerkende kracht en proactieve dienstverlening is van groot belang. Daar komt bij dat het sociale zekerheidsstelsel veelomvattend is en de ontwikkeling van proactieve dienstverlening op dit moment nog in de kinderschoenen staat, dit maakt het onmogelijk om op uitputtende wijze alle knelpunten in kaart te brengen.

Een beperking van dit onderzoek is dat vraagstukken als de effectiviteit en de wenselijkheid van proactieve dienstverlening niet op diepgravende wijze zijn onderzocht. Dat proactieve dienstverlening ervoor kan zorgen dat niet-gebruik afneemt en de rechtszekerheid van de burger kan vergroten, wordt in dit onderzoek verondersteld.

Op basis van die veronderstelling is vervolgens onderzoek gedaan naar de juridische duiding en inpassing van proactieve dienstverlening in het sociale zekerheidsstelsel. Om de effectiviteit van proactieve dienstverlening te onderzoeken is empirisch onderzoek nodig waarin proactieve dienstverleningsinitiatieven worden geëvalueerd om te kunnen zien of het niet-gebruik is afgenomen. Dit gaat het bestek van dit juridisch-dogmatische onderzoek te buiten. Mijns inziens is dergelijk onderzoek wel erg belangrijk voor de verdere ontwikkeling van proactieve dienstverlening. Daarnaast kent de vraag naar de wenselijkheid van proactieve dienstverlening vele verschillende dimensies. De wenselijkheid van een proactief sociale zekerheidsstelsel is niet alleen een juridische vraag, maar ook een politieke vraag, in de trant van de 'rol' die overheid zou moeten spelen in het leven van burgers.



## Bronnenlijst

### *Literatuur*

#### **Argyrou 2017**

A. Argyrou, 'Making the Case for Case Studies in Empirical Legal Research' *Utrecht Law Review* 13/3, p.95-113.

#### **Askim e.a. 2011**

J. Askim, A. Fimreite, A. Moseley, L. Pedersen 'One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries', *Public Administration* 2011/89.

#### **Blatter & Haverland 2012**

J. Blatter & M. Haverland, *Designing Case Studies*, Londen: Palgrave Macmillan 2012.

#### **Bröring 2022**

H. Bröring, 'Het evenredigheidsbeginsel als gedragsnorm voor het overheidsbestuur', *Ars Aequi* 2022/0755, p. 755-765.

#### **Clark e.a. 2021**

T. Clark, L. Foster, L. Sloan and A. Bryman, *Bryman's Social Research Methods*, Oxford University Press 2021.

#### **Bellekom 2007**

T.h.L. Bellekom e.a., *Compendium van het staatsrecht*, tiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2007.

#### **Bos 2005**

K. van den Bos, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005, p. 273-300.

#### **Bröring 2022**

H. Bröring, 'Het evenredigheidsbeginsel als gedragsnorm voor het overheidsbestuur', *Ars Aequi* 2022/0755, p. 755-765.

#### **Burkens e.a. 2006**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats - en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2006.

#### **Çapkurt & Prins 2023**

F. Çapkurt & J.E.J. Prins, 'Bouwen aan een dienstbare informatiehuishouding: Hebben we met een Algemene Informatiewet het noodzakelijke instrument in handen?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2023/128, afl.4, p. 199-204.

#### **Cramwinckel 2022**

T.A. Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context*, (diss. Leiden) Deventer: Wolters Kluwer 2022.

**Damen 2003**

L.J.A. Damen, 'Helpt de Centrale Raad van Beroep Jan Splinter door de bestuursrechtelijke winter?', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu 2003, p. 243-260.

**Damen 2015**

L.J.A. Damen, 'Een informatieplicht voor dienende bestuursorganen, een hintplicht voor dienende bestuursrechters', in: A.T. Marseille, A.C.M. Meuwese, F.C.M.A. Michiels & J.C.A. de Poorter, *Behoorlijk Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015, p. 421-446.

**Damen 2018**

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?', in: *Vertrouwen in de Overheid* (VAR-reeks 160), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018, p. 7-104.

**Damen 2019**

L.J.A. Damen, 'Van Awbmens naar responsieve burger?', in: T. Barkhuysen, B. Marseille, W. den Ouden, H. Peters, R.J.N. Schlössels, *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 113-122

**Damen 2020**

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2, afl. 1, p. 3-18.

**Damen 2022**

L.J.A. Damen, 'Waait er na het kinderopvangtoeslagenschandaal een frisse wind door de bestuursrechtspraak?', *AA* september 2022.

**De Klerk e.a. 2022**

M. de Klerk, E. Eggink, P. van Echtelt & M. Kromhout, *Uitdagingen in het sociaal domein*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2022.

**De Vries 2022**

S. de Vries, 'De (on)wenselijkheid van meer maatwerk', *NTB* 2022/113, afl. 4, p. 222-229

**Doornbos 2019**

N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 567-578.

**Elliot e.a. 2023**

C. Elliott, A. Janzwood, S. Bernstein, and M. Hoffman. 2023. 'Rethinking complementarity: The co-evolution of public and private governance in corporate climate disclosure', *Regulation & Governance*.

**Eeman & Regenmortel 2013**

L. Eeman, T. Van Regenmortel, *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*, VLAS- Studies 4, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt 2013.

**Filet 1974**

B.C. Filet, *Kortsluiting met de bureaucratie. Over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom uitgeverij 1974, p. 35.

**Fuchs 2009**

M. Fuchs, 'Social Assistance – No, Thanks? The Non-Take-up Phenomenon and its Patterns in Austria, Germany and Finland after 2000', *Policy Brief 2009*, Wenen: European Centre

**Haan 1998**

P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 2, Bestuurshandelingen en waarborgen*, Deventer: Kluwer 1998.

**Hak, Piepers & Putten 2001**

A.W. Hak, H. Piepers & B. van Putten, *Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn*, Programmabureau Overheidsloket 200, Den Haag 2001.

**Hilbert, Noordewier & van Dijk 2022**

L.P. Hilbert, M.K. Noordewier & W. van Dijk, 'Financial scarcity increases discounting of gains and losses: Experimental evidence from a household task', *Journal of Economic Psychology* (92) 2022.

**Hirsch Ballin 2015**

E. M. H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak: Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsontwikkeling', in: E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep, A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter: Preadviezen Vereniging voor Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015, blz. 7-58.

**Ippel & Scheltema 2023**

M.H. Ippel & M. Scheltema, 'De rechtsstatelijke zorgplicht' in: (VAR) Zorgplichten in het bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 9-75.

**Ippel 2020**

M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/73, afl. 4, p. 189-195.

**Kerr 1983**

N.L. Kerr, 'Motivation losses in small groups: A social dilemma analysis', *Journal of Personality and Social Psychology*, 45(4), 819–828.

**Kortmann 2009**

C.A.J.M Kortmann, *Staatsrecht en raison d'Etat*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

**Kortmann 2008**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2008.

**Koekkoek 2000**

A.K. Koekkoek, *De Grondwet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

**Linders, Zhou-Peng Liao & Wang 2018.**

D. Linders, C. Zhou-Peng Liao, C. Wang, 'Proactive e-Governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan', *Government Information Quarterly* 2018/35, afl. 4, p. 68-76.

**Marseille e.a. 2023**

B. Marseille, M. Wever, H. Winter, 'Naar een responsiever bestuursrecht', position paper november 2023.

**Nonet & Selznick 2001**

Nonet & Ph. Selznick, *Law & society in transition. Toward responsive law*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers 2001 (eerste editie 1978).

**Ortlep. 2022**

R. Ortlep, 'Terugwerkende kracht salarisverlaging. Rechtszekerheidsbeginsel: het ontstaan en de ontwikkeling van de beginselen van behoorlijk bestuur', in: *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

**Ortlep 2023**

R. Ortlep, 'De Grijsaard en de Jongeling en de rechtsstatelijke zorgplicht Bespreking van het preadvies van M. Ippel & M. Scheltema voor de VAR 2023', *NTB* 2023/127, afl. 4, p. 189-198.

**Oosting 1981**

M. Oosting, *Beginselen van bestuur. Over de rechtmatigheid van het besturen door de overheidsbureaucratie in de verzorgingsstaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom uitgeverij 1981, p. 15-20.

**Peters 2024**

J.A.F. Peters, 'Burgerperspectief met mate', *NTB* 2024/215, afl. 6, p. 303-306.

**Reijnders, Schalk & Steen 2018**

M.A.W. Reijnders, J. Schalk & T. Steen, 'Services Wanted? Understanding the Non-take-up of Social Support at the Local Level', *Voluntas*, 29:1360–1374, p. 1361.

**Reijnders 2020**

M.A.W. Reijnders, *Non-take-up of social support and the implications for social policies*, diss. Leiden 2020.

**Scheltema 1989**

M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels (*red.*), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, p. 11-17.

**Scheltema 2019**

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24, afl.6, p. 246-253.

**Schlössels & Zijlstra 2017**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

**Schlössels 1998**

R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel: over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid*, Den Haag: SDU uitgevers 1998.

**Schueler 2010**

B.J. Schueler, 'De Awb en de bijzondere delen van het bestuursrecht', in T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p.173-191.

**Schreuder-Vlasblom 2013**

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 588.

**Simons 2014**

H. Simons *Case Study Research: In-Depth Understanding in Context*, in: P. Leavy (ed.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, Oxford University Press 2014.

**Stijnen 2011**

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief (diss. Rotterdam)*, Deventer: Wolters Kluwer 2011.

**Thomassen, Laan & van der Kolk 2009**

J. Thomassen, D. Laan, R. van der Kolk, 'Responsieve en proactieve dienstverlening', *overheids.management.nl*, 2009/10, p. 31-34.

**Tollenaar 2020**

A. Tollenaar, Sociaal zekerheidsrecht: recht realiseren in de sociale zekerheid, in: C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille, & M. Smit (redactie), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020, blz. 589-610.

**Tolsma 2008**

H. Tolsma, *Bemiddelend bestuur: Juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*, (diss. Groningen) Den Haag: Boom Juridisch 2008.

**Van den Berge 2022**

L. van den Berge, 'Responsief Bestuursrecht' in L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen & S. van Heukelom-Verhage, *Maatwerk in het bestuursrecht (VAR-reeks 164)*, Boom Juridisch: Den Haag 2022, p. 12, 16-17.

**Van der Hoeven 1989**

J. van der Hoeven, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels, C. Lambers e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989

**Van Eck 2018**

M. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming*, (diss. Tilburg) 2018.

**Van Ettekoven 2020**

B.J. van Ettekoven, 'Tussen wet en recht', *NJB* 2020/101, afl. 2, p. 98-107.

**Van Ommeren 2015**

F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel en het materiele wetsbegrip bij de Hoge Raad', in: R. J. N. Schlössels e.a., *De burgerlijke rechter in het publiekrecht* Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 451-468.

**Van Ommeren 2010**

F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht', *Ars Aequi* 2010, afl. 9, p. 6-8.

**Van Ommeren 2003**

F.J. van Ommeren, 'De rechtsstaat als toetsingskader', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 12-22.

**Van Oorschoot 1996**

W.J.H van Oorschoot *Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland*. Sociale Wetenschap, (1996). 39, 1-32.

**Van Oorschoot 1994**

W. J. H. van Oorschoot, *Take it or leave it: A study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg: Tilburg University Press 1994.

**Van de Sande 2019**

S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Van Triet 2023a**

N. van Triet, *Afspraken en Aanspraken. Overheidsverplichtingen voor een schending van gerechtvaardigd vertrouwen, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2023,

**Van Triet 2023b**

N. van Triet, 'Informatieverstrekking door de overheid, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht', *AA* 2023/0290, afl. 4, p. 290-297.

**Van Triet 2023c**

N. van Triet, 'Inlichtingen en het vertrouwensbeginsel bij de bestuursrechter', *JBPL* 2023/8, afl. 3, p.119-131.

**Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014**

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

**Voermans 2011**

W.J.M. Voermans, 'Legaliteit als middel tot een doel'. In: Voermans W.J.M., Borgers M.J., Sieburgh C.H. (red.) *Controverses rondom legaliteit en legitimatie/ preadviezen*. Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging nr. 141/2011-1 Deventer: Wolters Kluwer, p. 14.

**Von Soest 2023**

C. von Soest, 'Why Do We Speak to Experts? Reviving the Strength of the Expert Interview Method', *Perspectives on Politics* 2023/21, afl. 1, p. 277 – 287.

**Yin 2009**

R.K. Yin *Case study research: Design and method* Thousand Oaks, CA: Sage 2009.

**Zuurmond, Lokin & G. Mulder 2023.**

A. Zuurmond, M.H.A.F. Lokin & G. Mulder, 'De informatiele zorgplicht van de overheid' in: (VAR) *Zorgplichten in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 77-135.

**Zuurmond 2008**

A. Zuurmond, 'Bureaucratic Bias and Access to Public Service: The Fight against Non-take up' in: J. de Jong, G. Rizvi, *The State of Access*, Washington: Brookings Institution Press 2008, p. 148-166.

**Erlenheim e.a. 2020**

R. Erlenheim, D. Draheim, K. Taveter, 'Identifying design principles for proactive services through systematically understanding the reactivity-proactivity spectrum, in: Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance' (ICEGOV '20). (New York: ACM Press 2020), p. 452–458.

**Schlössels 2010**

R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid?', *Gst.* 2010/102, p. 510-519.

**Sirendia e.a. 2018**

R. Sirendi, A. Mendoza, M. Barrier, K. Taveter, L. Sterling, 'A conceptual framework for effective appropriation of proactive public e-services', in: R. Bouzas-Lorenzo, A. Cernadas Ramos (red.), *Proceedings of the European Conference on e-Government (ECEG)* 2018, p. 213-221.

**Tyler 2003**

T.R. Tyler, 'Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law', *Crime and Justice*, 2003/30, p. 283.

**Tyler 2006**

T.R. Tyler, 'Restorative Justice and Procedural Justice: Dealing with Rule Breaking' *Journal of Social Issues* 2006/62, afl. 2, p. 307.

**Tyler 1990**

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven: Yale University Press 1990.

**Brüggemeier 2010**

Brüggemeier, Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung, *Verwaltung & Management* 2010/16, afl. 2, p. 93–101.

**Fath-Allah 2014**

A. Fath-Allah, L. Cheikhi, R.E. Al-Qutaish & A. Idri, E-government maturity models: A comparative study. *International Journal of Software Engineering & Applications*, 2014/5, afl.3, p.71-91.

**Wimmer 2002**

M.A. Wimmer, A European perspective towards online one-stop government: The eGOV project *Electronic Commerce Research and Applications*, 2002/1, afl. 1, p. 92-103.

**Scholta e.a. 2019**

H. Scholta, W. Mertens, M. Kowalkiewicz, J. Becker, 'From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model', *Government Information Quarterly* 2019/36, afl.1, p. 11-26.

**Vonk 2003**

G.J. Vonk, 'De publieke taak in het stelsel van sociale zekerheid', in: J.W. Sap, B.P. Vermeulen en C.M. Zoethout (red.), *De publieke taak*, Kluwer: Deventer 2003, 165-184.



## ***Rapporten***

### **ABDTOPConsult 2020a**

ABDTOPConsult, 'Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en Discretionaire ruimte', Den Haag, januari 2020.

### **ABDTOPConsult 2020b**

ABDTOPConsult, 'Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse', ABD TopConsult, februari

### **ABDTOPConsult 2020c**

ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse "Ja, mi(t)s...", Den Haag, juli 2020.

### **Algemene Rekenkamer 2019**

Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, 2019.

### ***Bestuursrecht op Maat 2020***

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020.

### ***Burgerperspectief proactieve dienstverlening Rapportage 2024***

M. Voorn, M. Nijkamp, T. Holleman en R. Meijers, *Burgerperspectief proactieve dienstverlening Rapportage* (in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) 2024.

### ***Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid 2024***

MARE, *Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid 2024* (in opdr van BZK)

### ***De plicht verlicht? 2009***

M. van Everdingen, *Een juridisch onderzoek naar de invloed van dienstverlening op de plichten van de burger in de sociale zekerheid*, SVB 2009.

### **Felten e.a. 2021**

H. Felten, S. Does, S. de Winter-Koçak, A. Asante, I. Andriessen, R. Donker & A. Brock, *Institutioneel racisme in Nederland*, Utrecht: Kennisplatform integratie en Samenleving 2021.

### ***Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties 2022***

L. de Blok, L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, (in opdracht van Ministerie van BZK), 2022.

### ***Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid 2022***

*Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid*, Eerste Kamer juni 2022.

### ***Gelijk recht doen Hoofdrapport Sociale Zekerheid 2022***

*Gelijk recht doen Hoofdrapport Sociale Zekerheid*, Eerste Kamer juni 2022.

### ***Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid 2022.***

R. Oomkens, A. Drijveers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker, H. Bouma, *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid* (in opdracht SZW), 2022

### ***Nationale ombudsman 2015***

De Nationale ombudsman, *Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen*, Rapport 2015/025, Den Haag: 2015.

### ***Nationale ombudsman 2019***

Nationale ombudsman, *Behoorlijk invorderen vanuit het burgerperspectief*, Rapport 2019/05, Den Haag: 2019.

### ***Nationale ombudsman 2022***

Nationale ombudsman, *Met te weinig genoeg nemen*, Rapport 2022/111, Den Haag: 2022.

### ***Nationale Ombudsman 2022***

Nationale ombudsman, *Sociale minima in de knel*, Rapport 2022/167, Den Haag 2022.

### ***Niet-gebruik inkomensondersteunende Maatregelen 2011***

Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J, maatregelen. Amsterdam: SEO.SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. SEO-rapport nr. 2011-31, Amsterdam: SEO.

### ***Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij? 2020***

A. Meuwese, J. Wolswinkel, *Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?* (in opdracht van BZK), Tilburg: Universiteit van Tilburg 2020.

### ***Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet 2023***

De Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet 2023*.

### ***Niet-gebruik inkomens- ondersteunende regelingen 2023***

A. Slagman, D. Lauritsen, A. Visser, M. Blom *Niet-gebruik inkomens- ondersteunende regelingen* (in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | directie Stelsel en Volksverzekeringen) 2023.

### ***Niet-gebruik van de algemene bijstand 2021***

Inspectie SZW, *Niet-gebruik van de algemene bijstand, een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*, 2021.

### ***Ongekend onrecht 2020***

*Ongekend onrecht* (Verslag Parlementaire ondervragings- commissie Kinderopvangtoeslag), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

### ***PCMO 2 2010***

L. van der Velden, C. Koetsenruijter & M. Euwema, *Prettig Contact met de Overheid 2. Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010.

### ***Proactief Maatwerk 2023***

R. Goené, A.C.M. Meuwese, *Proactief maatwerk Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk*, (in opdracht van de Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (BZK), Leiden: Leiden Universiteit 2023.

### ***Recht vinden bij de rechtbank 2021***

A. Bazuin, T. Boesman J.J. Catsburg, C.A.F. van Ginneken, M.H. van Ham - Kolk, M.W. Koenis, T.M. Schelfhout, *Rapport werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken recht vinden bij de rechtbank*, (in opdracht van het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht) Den Haag 2021.

### ***Relatie burger overheid 2030***

M. Kaal, S. Plantinga en J. ter Berg, *Relatie burger overheid 2030*, (in opdracht van de Nationale ombudsman) Amsterdam: Kantar 2019.

### ***Sirendi & Taveter 2016***

R. Sirendi, K. Taveter, 'Bringing service design thinking into the public sector to create proactive and user-friendly public services', in: F. F.H. Nah, & C.H. Tan (Eds.). *Proceedings of the 3rd International Conference on HCI in Business, Government and Organizations*, Toronto 2016 p. 221–230.

### ***Staat van de Uitvoering 2022***

Staat van de Uitvoering 2022, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### ***Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2022***

*Stand van de Uitvoering 2022*, Dienst Toeslagen, Ministerie van Financiën.

### ***Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2023***

*Stand van de Uitvoering 2023*, Dienst Toeslagen, Ministerie van Financiën.

### ***Stand van de Uitvoering Sociale Zekerheid 2024***

Stand van de Uitvoering 2024, Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### ***Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen 2023***

A. Slagman, D. Lauritsen, A. Visser & M. Blom, *Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen* (in opdracht van SZW), Utrecht: Significant Ape 2023.

***Verkenning Nieuwe werkwijze horen door de Regionale Commissie Bezwaarschriften 2017***  
Y.M. van der Vlugt en W.H. Versteeg, Verkenning Nieuwe werkwijze horen door de Regionale Commissie Bezwaarschriften, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.

***Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties 2021***

P. Kanne, M. Driesen, *Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties*, (in opdracht van de NRC), Amsterdam: I&O Research 2021.

***Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening 2021.***

Autoriteit Persoonsgegevens *Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening* 2021.

***WRR 2017***

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ‘Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid’, Den Haag 2017.

***CPB 2019***

Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget, CPB november 2019

***Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, Sociaal en Cultureel Planbureau 2007***

J.M. Wildeboer Schut & S. Hoff (SCP), Den Haag 2007.

***Ouderdomsregelingen ontleed 2019***

Ouderdomsregelingen ontleed, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2019.

## *Jurisprudentielijst*

### *Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State*

ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1297.  
ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1877.  
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 (*Dakterras*).  
ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468 (Conclusie AG's Wattel en Widdershoven).  
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS: 2022:285 (*Woningsluiting Harderwijk*).  
ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:516 (Conclusie AG Wattel).  
ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1225.  
ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1440 (Conclusie AG Widdershoven).  
ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441 (Conclusie AG Snijders).  
ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290.  
ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2341.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:852.

### *College van Beroep voor het bedrijfsleven*

CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190.

### *Rechtbank*

Rb. Groningen, 15 januari 2021, ECLI:NL:RBGRO:2001:AD6635.  
Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021.  
Rb. Oost-Brabant 17 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6516, r.o. 5.3  
Rb. Midden-Nederland 8 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:6033.  
Rb. Den Haag 25 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12337.

## Parlementaire stukken

Brief SVB aan SZW, Resultaten pilot gerichte bevordering AIO, p. 2.

Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van 23 december 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 26 448, nr. 692).

Brief van de Algemene Rekenkamer over Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken, *Kamerstukken II 2022/23*, 32 761, nr. 264.

Consultatie versie Memorie van Toelichting *Kamertukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 Bijlage 2 (MvT) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1070495.pdf>)

Concept MvT Wet Proactieve Dienstverlening SZW, (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

Concept-wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening SZW artikelen (<https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>).

Concept Wetsvoorstel Algemene Informatiewet (conceptversie 27-05-2024), p. 16-19; (<https://www.rcihh.nl/documenten/publicaties/2024/05/27/memorie-van-toelichting-algemene-informatiewet---mei-2024>).

Memorie van toelichting Algemene informatiewet (conceptversie 27-05-2024), p. 8 (<https://www.rcihh.nl/documenten/publicaties/2024/05/27/memorie-van-toelichting-algemene-informatiewet---mei-2024>).

*Kamerstukken I 2022/23*, 35261, D

*Kamerstukken I 2021/22*, CXLVI, V

*Kamerstukken II 1988/89*, 21221, nr. 3, p. 88 (MvT)

*Kamerstukken II 1993/94*, 23700, 3.

*Kamerstukken II 2001/02*, 26 387, nr. 16

*Kamerstukken II 2004/05*, 29764, nr. 8

*Kamerstukken II 2005/06*, 29 362, nr. 70

*Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 VI, nr. 88

*Kamerstukken II 2018/19*, 35261, nr. 4

*Kamerstukken II 2019/20*, 31490, nrs. 271 en 284.

*Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr 2.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2, Bijlage 3 bij de Aanbiedingsbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 20 januari 2023, kenmerk 2023-0000045334; m tussen balie en beleid’, Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, februari 2021.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35510 nr. 4.*

*Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 93.*

Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO (*Stcrt*, 2022, 24731).

de Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer (*Stb*. 2023, 368).

### **Online bronnen:**

Fraude Signalering Voorziening’ (<https://herstel.toeslagen.nl/fraude-signalering-voorziening-fsv/#:~:text=De%20FSV%20was%20een%20hulpmiddel,in%20de%20FSV%20worden%20opgeslagen>)

Arre Zuurmond richt vizier op proactieve dienstverlening’ <https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-43-2023/regeringscommissaris-arre-zuurmond-richt-visier-op-proactieve-dienstverlening>.

iBestuurs congres 2023; ‘Naar proactieve dienstverlening door verantwoord datagebruik; maar hoe?’ ([https://www.youtube.com/watch?v=t\\_QIz5QKw-8&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=t_QIz5QKw-8&feature=youtu.be));