

36 799

Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met het bevorderen van proactieve dienstverlening door het UWV, de SVB en gemeenten (Wet proactieve dienstverlening SZW)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud	
1.	Inleiding 2
2.	Reikwijdte en afbakening van het wetsvoorstel 3
3.	Introductie proactieve dienstverlening in de Wet SUWI 6
	Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen 6
	3.1.1. Inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid 6
	3.1.2. Omvang niet-gebruik inkomensondersteuning 7
	3.1.3. Oorzaken niet-gebruik inkomensondersteuning 9
	3.1.4. Niet-gebruik gaat ten koste van bestaanszekerheid 10
	3.2. Kenmerken van proactieve dienstverlening 12
	3.3. Uitwerking van proactieve dienstverlening 15
	3.3.1. Tegengaan van niet-gebruik door proactieve dienstverlening 15
	3.3.2. Invulling van proactieve dienstverlening 17
	3.3.3. Communicatie bij proactieve dienstverlening 19
	3.4. Wetstechnische aspecten 20
	3.4.1. Nut en noodzaak van wetgeving 20
	3.4.2. Vormgeving als discretionaire bevoegdheid 21
	3.4.3. Alternatieve mogelijkheden voor tegengaan niet-gebruik 24
	3.4.4. Opt-out 26
4.	Overige wijzigingen 28
	4.1. Schrappen van artikel 65 Wet SUWI (SyRI) 28
	4.2. Sturen op publieke waarden vastleggen in Wet SUWI 28
5.	Verhouding tot hoger recht 31
	5.1. Sociale zekerheid is een overheidstaak 31
	5.2. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer 31
	5.2.1. Artikel 8 EVRM 32
	5.2.2. AVG en UAVG 33

6.	Verhouding tot nationale regelgeving	36
6.1.	Samenhang met ander kabinetsbeleid	36
6.2.	Relatie tot regelgeving in voorbereiding	37
6.2.1.	Wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht	37
6.2.2.	Herziening van de Participatiewet (Participatiewet in balans)	37
6.3.	Toepassing in Caribisch Nederland	38
7.	Gevolgen	39
7.1.	Regeldruk	39
7.2.	Doenvermogen en burgerperspectief	40
7.2.1.	Onderzoek burgerperspectief proactieve dienstverlening	40
7.2.2.	Doenvermogenstoets	40
7.3.	Gevolgen voor de positie en rechten van minderjarigen	41
7.4.	DPIA	42
8.	Uitvoering	44
8.1.	Uitvoeringstoets van UWV (inclusief BKWI)	45
8.2.	Uitvoeringstoets van de SVB	46
8.3.	Uitvoeringstoets van de VNG	47
8.4.	Uitvoeringstoets van het IB	49
8.5.	Toezichtbaarheidstoets Nederlandse Arbeidsin- spectie	50
9.	Financiële gevolgen	50
10.	Advies en consultatie	51
10.1.	Adviescollege toetsing regeldruk	51
10.2.	Autoriteit Persoonsgegevens	51
10.3.	Landelijke Cliëntenraad	53
10.4.	Internetconsultatie	54
11.	Monitoring en evaluatie	56
12.	Inwerkingtreding	57
	Artikelsgewijs deel	57

Algemeen deel

1. Inleiding

Om mensen in de sociale zekerheid zo goed mogelijk van dienst te zijn, is het belangrijk dat overheidsorganisaties persoonlijke en adequate dienstverlening bieden en daarbij goed samenwerken. Verschillende (parlementaire) rapporten en de evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (verder: Wet SUWI)¹ laten zien dat het nodig is de burger in de sociale zekerheid nog meer centraal te stellen. Daarom wordt de Wet SUWI gemoderniseerd. Met dit wetsvoorstel wordt in een deel van deze modernisering voorzien, zoals in de brief van 23 december 2022 aan de Tweede Kamer is aangekondigd.²

Dit wetsvoorstel legt in de Wet SUWI vast dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (verder: UWV), de Sociale verzekeringsbank (verder: de SVB) en de colleges van burgemeester en wethouders (verder kortheidshalve: gemeenten) de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening krijgen bij de uitvoering van hun wettelijke taken. Hierdoor mogen zij in contact treden met mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of voorziening voordat zij een aanvraag hebben gedaan. Door het gericht onder de aandacht brengen van de relevante uitkering of voorziening kunnen UWV, de SVB en gemeenten bevorderen dat

¹ Kamerstukken II 2020/2021, 30 982, nr. 62.

² Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692 en nr. 796 (voortgangsbrief 19 december 2024).

potentieel rechthebbenden een aanvraag doen. Zij kunnen persoonsgegevens verwerken om te bepalen wie waarschijnlijk recht heeft op een uitkeringen of voorziening, en om zo goed mogelijk in te schatten wie het meest heeft aan bepaalde informatie en ondersteuning.

Het verrichten van proactieve dienstverlening is geen doel op zich. Het is een middel waarmee wordt beoogd om het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verminderen. Proactieve dienstverlening komt daarmee de bestaanszekerheid van burgers ten goede. In proactieve dienstverlening ligt ook een meer responsieve houding van de overheid besloten, met groeiende aandacht voor het perspectief van burgers.

Daarnaast bevat dit voorstel een wijziging van de Wet SUWI over de verplichting van UWV en de SVB om zich bij de uitoefening van hun werkzaamheden en taken te verantwoorden aan de hand van een set publieke waarden, opgesteld in samenspraak met de dienstverleners zelf. Die set moet bijdragen aan een bredere verantwoording dan nu het geval is. Dit is van belang om een scherp beeld te hebben van de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk, en in welke mate deze bijdraagt aan werk en bestaanszekerheid voor iedereen.

Tot slot wordt via dit voorstel het wetsartikel over het Systeem Risico Indicatie (SyRI; artikel 65 Wet SUWI) geschrapt.

2. Reikwijdte en afbakening van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel sluit aan bij de Wet SUWI. Deze stelselwet regelt de inrichting en organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals taken van UWV en de SVB en verantwoording over de uitvoering, de wijze waarop UWV, de SVB en gemeenten samenwerken en stelselbrede gegevensuitwisseling. In de sociale zekerheid worden UWV, de SVB en gemeenten gezamenlijk ook wel aangeduid als de «SUWI-partijen» of «stelselpartijen» en wordt gesproken van het «SUWI-stelsel». Naast de Wet SUWI zijn er materiewetten die de inhoud en voorwaarden van onderdelen van de sociale zekerheid regelen, zoals de Werkloosheidswet (WW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW).

Uitkeringen en voorzieningen voor natuurlijke personen

Dit voorstel regelt de toepassing van proactieve dienstverlening door UWV, de SVB en gemeenten met betrekking tot uitkeringen en voorzieningen. Hiermee is aansluiting gezocht bij twee componenten van de definitie van uitkeringsgerechtigde in artikel 1, onderdeel I, Wet SUWI. Onder een uitkering wordt financiële ondersteuning verstaan, die door één of meer van de SUWI-partijen uit hoofde van een regeling op het terrein van de sociale zekerheid aan een natuurlijke persoon wordt verstrekt. Een uitkering is een overheidsvoorziening, maar de term «voorziening» omvat meer dan enkel uitkeringen. In dit voorstel wordt daaronder verstaan: inkomensondersteuning, niet zijnde uitkeringen. Voor burgers valt daarbij te denken aan schuldhulpverlening en (lokale) overheidsondersteuning, zoals een stadspas of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Rechtspersonen

De sociale zekerheid kent ook (financieel) ondersteunende regelingen voor rechtspersonen, vooral in de hoedanigheid van werkgever. Dit voorstel is niet op deze categorie gericht. In de verhouding tussen burger en overheid speelt de Algemene verordening gegevensbescherming (verder: AVG) een fundamentele rol, terwijl deze verordening in de verhouding

tussen rechtspersoon en overheid maar beperkt werking heeft. De AVG ziet immers op gegevens over natuurlijke personen. Daarnaast hebben regelingen voor rechtspersonen andere werkingsmechanismen, en deels andere doelen, dan regelingen voor natuurlijke personen. Enkele belangrijke oorzaken die aan niet-gebruik door mensen ten grondslag liggen, zoals onvoldoende kennis over regelingen, angst voor stigmatisering of een (tijdelijk) verminderd doenvermogen, spelen niet of minder bij rechtspersonen.

Bevoegdheid voor SUWI-partijen

Het verzorgen van inkomensondersteuning is een belangrijk deel van de taken van UWV, de SVB en gemeenten. Dit zijn niet de enige bestuursorganen die inkomensondersteuning uitvoeren, andere voorbeelden zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor studenten en de Dienst Toeslagen, die vier soorten toeslagen verstrekt.³ Ook is er (financiële) ondersteuning die uitgaat van ideële of religieuze organisaties buiten de overheid, zoals de Voedselbank en het Jeugdfonds Sport & Cultuur.

Dit wetsvoorstel verankert de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening alleen voor UWV, de SVB en gemeenten. Voor deze afbakening is gekozen omdat dit in het verlengde ligt van de wijze waarop al binnen het SUWI-stelsel samengewerkt wordt. De SUWI-partijen kunnen voor de uitvoering van hun wettelijke taken al alle benodigde gegevens uitwisselen met elkaar (zie artikel 62 in samenhang met artikel 9 Wet SUWI). Dit maakt de wettelijke introductie van proactieve dienstverlening in het bestaande stelsel relatief eenvoudig en overzichtelijk. De gegevens die voor proactieve dienstverlening verwerkt (kunnen) worden, zijn niet tot de sociale zekerheid beperkt. Andere instanties en personen – dit kunnen overheidspartijen zoals Dienst Toeslagen zijn, maar ook private partijen – kunnen voor de uitvoering van proactieve dienstverlening gegevens aan de SUWI-partijen verstrekken, als dit bij algemene maatregel van bestuur is vormgegeven.

Mogelijk legt dit wetsvoorstel een kiem voor samenwerking vanuit de sociale zekerheid naar aanverwante terreinen voor proactieve dienstverlening in de toekomst. Bij het verrichten van proactieve dienstverlening staat het SUWI-partijen vrij om mensen ook te informeren over uitkeringen en voorzieningen die derde partijen aanbieden.

Dit voorstel sluit niet uit dat UWV, de SVB en gemeenten proactieve dienstverlening toepassen voor wettelijke taken buiten de sociale zekerheid. De eventuele uitwerking hiervan moet ook dan voldoen aan de kaders van dit voorstel en overige toepasselijke wet- en regelgeving. Voorwaardelijk is dat er altijd een verband bestaat met het versterken van de bestaanszekerheid en de participatie van mensen en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van werk en inkomen (zie het voorgestelde artikel 10b, eerste lid).

Bestaanszekerheid

Met dit voorstel wordt het begrip bestaanszekerheid in wetgeving opgenomen; het versterken hiervan is een doel waarvoor proactieve dienstverlening toegepast kan worden. Voor interpretatie en invulling van de term bestaanszekerheid in de wettekst, wordt aangesloten bij de brede omschrijving van de Commissie Sociaal Minimum, die oorsprong vindt in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: «Een levensstandaard die ten minste voorziet in noodzakelijke levensbehoeften (zoals voeding, kleding en onderdak) en daarbij een goede gezondheid, werk dat

³ Dit zijn: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget (KGB) en kinderopvangtoeslag (KOT).

loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven, in de wetenschap dat er voorzieningen zijn in geval van werkloosheid, schulden, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.»⁴

Proactieve dienstverlening verandert bestaande regelingen inhoudelijk niet

Dit voorstel brengt geen inhoudelijke veranderingen aan in de regelingen waarvoor proactieve dienstverlening kan worden toegepast. De bestaande voorwaarden om recht op een regeling te krijgen en de rechten en plichten die daarbij horen, wijzigen niet. Voor regelingen waarvoor aanvraag door een burger nu een vereiste is, blijft dat zo. Wel kan dit voorstel leiden tot procedurele wijzigingen in aanvraagprocedures, zoals het automatisch aanbieden van samenhangende aanvragen of het samenvoegen van aanvragen, onder de noemer «faciliteren» (zie paragraaf 3.3.2). Dit voorstel maakt niet mogelijk dat uitkeringen of voorzieningen ambtshalve worden toegekend. Dit wordt verder besproken in paragraaf 3.4.3.

Uitsluiten van gegevensverwerking voor toezicht en handhaving

Persoonsgegevens mogen alleen verwerkt worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (het beginsel van doelbinding). De doelbinding van (gegevensverwerking voor) proactieve dienstverlening is met artikel 10b gegeven: het individueel verstrekken van informatie en het faciliteren van een aanvraag ter versterking van de bestaanszekerheid en participatie, en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van werk en inkomen.

Daar valt de inzet van (gegevensverwerking voor) toezicht en handhaving *de facto* buiten. Dit wordt geëxpliciteerd door het derde lid van het voorgestelde artikel 73b. Dit bepaalt dat gegevens die op grond van artikel 73b, tweede lid, aan een van de SUWI-partijen zijn verstrekt voor proactieve dienstverlening, niet verder mogen worden verwerkt ten behoeve van handhaving. Het betreft handhaving in de zin van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb); toezicht op de naleving en op het sanctioneren van overtredingen. Naast dat inzet (gegevensverwerking voor) toezicht en handhaving al geen doel van proactieve dienstverlening is, komt met dit artikellid op wetsniveau tot uitdrukking dat dit ook niet geldt als een doeleinde dat met proactieve dienstverlening verenigbaar is, gelet op artikel 6, vierde lid, AVG. Dit voorstel sluit overigens niet uit dat bij proactieve dienstverlening gecommuniceerd kan worden over aspecten die met toezicht en handhaving te maken hebben, bijvoorbeeld door iemand te wijzen op de inlichtingenplicht die aan een al lopend recht is verbonden.

Dit wetsvoorstel laat onverlet dat UWV, de SVB of gemeenten de gegevens die zich al in de eigen administraties bevinden, inzetten voor het uitoefenen van toezicht en handhaving. Dit vindt plaats op basis van bestaande wet- en regelgeving die ziet op de al lopende uitkeringen of voorzieningen waarbij toezicht en handhaving aan de orde kan zijn. Dit voorstel beoogt geen beperkingen op te werpen in het kader van de interne verwerking van eigen gegevens door UWV, de SVB en gemeenten, en evenmin om nieuwe mogelijkheden daarbinnen te creëren. Als een gegeven uit de eigen administratie voor proactieve dienstverlening wordt

⁴ Commissie sociaal minimum, *Een zeker bestaan – naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (rapport I)*, juni 2023, p. 28.

verwerkt, is het ook mogelijk dit voor toezicht en handhaving te verwerken, mits die bevoegdheden nu ook al bestaan.

Proactieve dienstverlening vindt plaats voorafgaand aan een eventuele aanvraag. Op het moment dat iemand een aanvraag voor een uitkering of voorziening doet, vangt reguliere dienstverlening aan (zie meer hierover in paragraaf 3.2). Het voorgestelde derde lid van artikel 73b, vindt in deze fase daarom geen toepassing.

Positie Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Minister van SZW) verleent ook aanspraken op financiële middelen op grond van de Kaderwet SZW-subsidies. Er is echter niet voor gekozen om ook de Minister van SZW de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening te geven. Er zijn geen van zulke aanspraken in beeld die worden verstrekt aan particulieren en waarvoor proactieve dienstverlening wenselijk is. Enkele subsidieregelingen, voor bijvoorbeeld leren en ontwikkelen, worden door het Ministerie van SZW uitgevoerd maar zijn geen inkomensondersteunende uitkeringen of voorzieningen.

3. Introductie proactieve dienstverlening in de Wet SUWI

In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening in de Wet SUWI wordt opgenomen en hoe deze uitwerkt. Paragraaf 3.1 behandelt het doel van dit voorstel en gaat in op de achtergrond van niet-gebruik. In paragraaf 3.2 worden de kenmerken en invulling van proactieve dienstverlening besproken. Hoe proactieve dienstverlening uitwerkt, volgt uit paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 is gewijd aan een aantal wetstechnische aspecten, waaronder alternatieven voor dit voorstel.

3.1. Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen

3.1.1. Inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid

Inkomensondersteunende regelingen vormen een belangrijk onderdeel van de sociale zekerheid. Er bestaan verschillende regelingen, die meestal zijn vastgelegd in materiewetten. De regelingen sluiten aan bij risico's en omstandigheden die ervoor kunnen zorgen dat iemand (tijdelijk) onvoldoende inkomen kan verdienen of die tot inkomensverlies of extra kosten van bestaan leiden. Inkomensondersteunende regelingen kunnen worden onderverdeeld in drie soorten: sociale voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Werknemersverzekeringen zien vrijwel alleen op mensen in loondienst. Voor volksverzekeringen en sociale voorzieningen is een mogelijke aanspraak niet aan die hoedanigheid gebonden, al is de aanspraak op enkele sociale voorzieningen gebonden aan aanspraak op een werknemersverzekering. Inkomensondersteunende regelingen dragen bij aan de bestaanszekerheid van mensen.

De diverse regelingen geven vanwege één of meer bepaalde omstandigheden aanspraak op inkomensondersteuning. Dit kunnen allerlei omstandigheden zijn, zoals het krijgen van een kind, baanverlies en het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Het SZW-terrein kent de volgende wettelijke, landelijke inkomensondersteunende regelingen:

Tabel 1: Overzicht landelijke inkomensondersteunende regelingen op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid

Soort ¹	Regeling (wet)	Uitvoerder
SV	Participatiewet (Pw; de bijstandsuitkering)	Gemeenten
SV	Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bbz)	Gemeenten
SV	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)	Gemeenten
SV	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	Gemeenten
SV	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW)	UWV
SV	Toeslagenwet (TW)	UWV
SV	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)	UWV
SV	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), een onderdeel van de Participatiewet	SVB
V	Algemene Nabestaandenwet (ANW)	SVB
V	Algemene Ouderdomswet (AOW)	SVB
V	Algemene Kinderbijslagwet (AKW)	SVB
W	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)	UWV
W	Werkloosheidswet (WW)	UWV
W	Ziektewet (Zw)	UWV
W	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ)	UWV
W	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)	UWV
W	Wet Arbeid en Zorg (WAZO)	UWV

¹ De afkortingen staan voor: Sociale voorzieningen (SV), Volksverzekeringen (V) en Werknemersverzekeringen (W).

De WAZ en WAO zijn uitstervende wetten. Sinds 2004 vindt geen nieuwe instroom meer plaats.

3.1.2. Omvang niet-gebruik inkomensondersteuning

Niet iedereen die aanspraak op een inkomensondersteunende regeling kan maken, doet dit ook. Niet-gebruik van inkomensondersteuning is geen nieuw fenomeen en het beperkt zich niet tot Nederland. Er is regelmatig (internationaal) onderzoek gedaan naar niet-gebruik van inkomensondersteuning en de oorzaken daarvan.⁵ Onderstaande tabel geeft, voor zover bekend, een overzicht van de omvang van het niet-gebruik van een aantal inkomensondersteunende regelingen op het SZW-terrein.

Tabel 2: Overzicht van beschikbare gegevens over de omvang van het niet-gebruik per regeling¹

Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland			
Gemiddelde omvang in procenten (na= cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kinderbijslag		Laag
Ouderen vanaf de AOW-leeftijd	Algemene Ouderdomswet	2017	0,04%
	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen	2018	30%
Mensen die niet zelfstandig in (voldoende) inkomen kunnen voorzien	Algemene bijstand	2021	35%
	Bijzondere bijstand	2008	43 – 80%

⁵ Zie voor een overzicht van onderzoeken: Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023.

Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland			
Gemiddelde omvang in procenten (na= cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Nabestaanden	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

¹ Deze tabel is gemodelleerd naar een tabel afkomstig uit: Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een syntheses studie*, 27 januari 2023, p. 5. In dit voorstel zijn de toeslagen die door Dienst Toeslagen worden verstrekt, uit de cijfers gehaald omdat zij buiten de reikwijdte van dit voorstel vallen.

De Toeslagenwet (verder: TW) regelt dat voor mensen die al een UWV-uitkering ontvangen die onder het sociaal minimum uitkomt, UWV de uitkering aanvult – dit wordt de TW-aanvulling genoemd – tot maximaal het sociaal minimum of het maximale dagloon, als dat onder het sociaal minimum is. In oktober 2023 is een onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (verder: Arbeidsinspectie) naar niet-gebruik van de TW gepubliceerd.⁶ Daarin wordt het potentieel niet-gebruik van de TW per moederwet (de wet op basis waarvan iemand al een uitkering ontvangt, en waarop de TW-aanvulling van toepassing is) als volgt geschat:

Tabel 3: Overzicht van omvang potentieel niet-gebruik van de Toeslagenwet¹

WW	38%
IOW	56%
IVA	35%
WGA	35%
WAO	33%
Wajong	68%

¹ Deze tabel is afkomstig uit: Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023, p. 16.

Voor lokale minimaregelingen geldt dat vormgeving en inrichting per gemeente verschillen. Het gebruik hiervan wordt niet landelijk becijferd. Wel brengt het CBS, in samenwerking met een aantal gemeenten, een lokale armoedescan uit. Hierin wordt het bereik van lokale armoederegelingen in beeld gebracht.⁷ Hieronder volgen voorbeelden van het niet-gebruik van armoederegelingen in de gemeenten die meedoen met de Armoedescan.

Tabel 4: Voorbeelden uit de Armoedescan van het niet-gebruik van gemeentelijke armoederegelingen voor het jaar 2021 en Nijmegen in 2022

gemeente	Regeling	Niet-gebruik
Arnhem	Collectieve zorgverzekering	58%
	Gelrepass	21%
Nijmegen	Meedoenregeling	77%
	Individuele inkomensvoet	34%
Dordrecht	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	27%
	Persoonlijk minimabudget	50%
Den Haag	Ooievaarspas	30%
	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	43%
Schagen	Kindpakket	32%

⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023. In dit onderzoek is de Ziektewet niet meegenomen. De cijfers waarop dit onderzoek is gebaseerd, dateren uit 2019.

⁷ Armoedescan (cbs.nl)

gemeente	Regeling	Niet-gebruik
	Aanvullende zorgverzekering	60%

3.1.3. Oorzaken niet-gebruik inkomensondersteuning

Uit (internationaal) onderzoek blijkt dat oorzaken van niet-gebruik door mensen erg uiteenlopend zijn. Grofweg kunnen de oorzaken worden ondergebracht in drie categorieën⁸:

1. Oorzaken op het niveau van **de regelgeving**
Oorzaken die aan (het ontwerp van) de regelgeving zelf zijn toe te schrijven, zijn de mate van complexiteit van een regeling, hoe concreet criteria zijn en of een financiële drempel (inkomens- of vermogens-toets) geldt. Niet-gebruik komt vaker voor bij regelingen die een andere inkomstenbron aanvullen, en in dat geval ook weer meer als het voordeel gering is en de verstrekking incidenteel (in plaats van doorlopend).⁹
2. Oorzaken op het niveau van **de uitvoering**
Oorzaken die aan de uitvoering zijn toe te schrijven, zijn een ingewikkelde aanvraagprocedure en -formulieren (wat vaak samenhangt met de regelgeving zelf), de manier waarop informatie over regelingen wordt gepresenteerd, in hoeverre medewerkers van de uitvoeringsorganisatie hierover begrijpelijke uitleg kunnen geven en of burgers de aanvraag als (enigszins) stigmatiserend ervaren.¹⁰
3. Oorzaken op het niveau van **de burger**
Onder oorzaken op het niveau van de burger vallen factoren die op zich bij mensen zelf liggen, maar waar zij lang niet altijd invloed op hebben of iets aan kunnen doen. Ook hierop kan verbetering van beleid, regelgeving en uitvoering goed aansluiten. Het betreft factoren zoals: onbekendheid met het bestaan van de regeling, onvoldoende kennis van voorwaarden van regelingen of een onjuiste interpretatie hiervan, onvoldoende kennis of vaardigheden om een aanvraagprocedure te doorlopen en angst voor afhankelijkheid of stigmatisering. Ook mogelijke administratieve lasten en verplichtingen die bij regelingen horen, kunnen meespelen in (bewust of onbewust) niet-gebruik door mensen, vergezeld van angst dat een (geringe) fout tot een boete of (hoge) terugvordering kan leiden.
Niet-gebruik kan ook (mede) worden veroorzaakt door een, al dan niet tijdelijk, beperkt doenvermogen. De leefsituatie en -omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat iemand niet in staat is om de actie te ondernemen om een aanvraag in te dienen.

Verhouding tussen niet-gebruik en niet-bereik

In dit voorstel staat (het tegengaan van) niet-gebruik centraal, maar het raakt ook het fenomeen «niet-bereik».¹¹ Niet-bereik heeft betrekking op het perspectief en handelen van de overheid als die er niet in slaagt om mensen te voorzien van passende ondersteuning. Er kan overlap tussen beide zijn, bijvoorbeeld bij iemand met een ondersteuningsbehoefte die zich buiten beeld van de overheid bevindt. Niet-bereik is een breder

⁸ Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023 (p. 20), waaruit overigens volgt dat deze categorische indeling aan eerder onderzoek is ontleend.

⁹ Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023 (p. 21).

¹⁰ Ibid.

¹¹ SCP, *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*, juni 2024.

fenomeen, en manifesteert zich bijvoorbeeld ook als er überhaupt geen (passende) ondersteuning bestaat.

3.1.4. Niet-gebruik gaat ten koste van bestaanszekerheid

Om de doelen van inkomensondersteunende regelingen te bereiken, is het van belang dat deze ook daadwerkelijk gebruikt worden. Niet-gebruik van inkomensondersteuning vormt overigens niet per definitie een probleem; er zijn mensen die een aanspraak op inkomensondersteuning bewust of onbewust niet effectueren zonder hiervan noemenswaardige gevolgen te ondervinden. Het is aannemelijk dat deze groep een uitzondering vormt. Omdat voor de meeste inkomensondersteunende regelingen een aanspraak volgt uit het (tijdelijk) niet kunnen verwerven van voldoende inkomen, heeft het niet gebruiken hiervan vaak een negatieve invloed op de bestaanszekerheid. Niet-gebruik van inkomensondersteuning is daarom in de regel een onwenselijke situatie.

Niet-gebruik raakt de bestaanszekerheid met name sterk als het inkomen van een rechthebbende of diens huishouden zich onder of in de buurt van grenswaarden bevindt die zijn aan te duiden als «niet veel maar toereikend».¹² De schattingen van dit aantal in de afgelopen jaren fluctueren enigszins. Dit wordt mede beïnvloed door het treffen van tijdelijke, politieke (nood)maatregelen.

Het beeld van de afgelopen jaren is als volgt.

In de periode 2000 tot en met 2021 fluctueerde het percentage huishoudens met een armoederisico op basis van de lage-inkomensgrens tussen 6,8 en 10,9%. In 2021 waren er 515.000 huishoudens, oftewel 891.000 personen (5,4% van de bevolking), met een laag inkomen. In de periode 2011 tot en met 2021 fluctueerde het percentage arme huishoudens volgens het niet-veel-maar-toereikend criterium tussen 6,0 en 8,8%. In 2021 leefde 7,5% van de Nederlandse huishoudens onder deze armoedegrens, wat neerkomt op 6,1% van de bevolking en meer dan een miljoen mensen.¹³

Niet-gebruik kan een factor zijn die leidt tot (instandhouding van) armoede. Onderzoek wijst uit dat leven in armoede vele, ingrijpende negatieve gevolgen heeft. Bij mensen met een inkomen op of onder de lage-inkomensgrens is onder andere vaker sprake van sociale uitsluiting, een slechtere gezondheid, een kortere levensduur en een lagere tevredenheid met het leven als geheel. Een leefsituatie die wordt gekenmerkt door (een verhoogd risico op) geldzorgen en armoede kan escaleren tot omvangrijkere problematiek.¹⁴

Het bestaan van (een risico op) armoede en geldzorgen is niet enkel een probleem voor de individuele mensen die hiermee te maken hebben, maar ook voor de maatschappij als geheel. Baten zitten in de toeleiding naar werk, waardoor mensen uitstromen uit de bijstand en WW. Ook het voorkomen van dakloosheid en het besparen op zorgkosten zijn maatschappelijke voordelen.¹⁵ Het terugdringen van niet-gebruik van

¹² Er bestaan verschillende definities, referentiebudgetten en grenswaarden om (een verhoogde kans op) armoede te duiden. Er wordt gewerkt aan een uniformering (zie een gezamenlijk rapport van het CBS, SCP en Nibud, *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*, juni 2023). In 2021 bedroeg het niet-veel-maar-toereikendbudget 1.293 euro per maand voor een eenpersoonshuishouden.

¹³ CBS, SCP en Nibud, *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*, juni 2023, p. 10.

¹⁴ CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2023.

¹⁵ Zie onder meer: NVVK, *Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening: een nieuw perspectief*, april 2022.

inkomensondersteuning is daarom zowel in het verleden¹⁶ als heden een bestendige pijler onder de bestrijding van armoede:

- In Deelrapport I van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen uit 2019 is een hoofdstuk gewijd aan niet-gebruik van toeslagen.¹⁷
- Uit de evaluatie van de Wet SUWI (2021) komt naar voren dat binnen het SUWI-stelsel uitvoeringsorganisaties geen expliciete opdracht hebben om niet-gebruik van uitkeringen tegen te gaan. Meer aandacht hiervoor kan leiden tot vergroting van de brede maatschappelijke welvaart.¹⁸
- In 2021 heeft de Arbeidsinspectie een onderzoek gedaan naar niet-gebruik van de bijstand.¹⁹
- Het tegengaan van niet-gebruik is een belangrijke maatregel in de interdepartementale aanpak Geldzorgen, armoede en schulden uit 2022²⁰ en het Nationaal Programma Armoede en Schulden uit 2025.²¹
- Het gedragsnetwerk van de rijksoverheid heeft niet-gebruik van voorzieningen in 2022 behandeld als één van vijf grote maatschappelijke vraagstukken vanuit gedragswetenschappelijk perspectief.²²
- De Nationale ombudsman heeft in 2022 de aandacht gevestigd op ouderen die geen inkomensondersteuning vanuit de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (verder: AIO) aanvragen en onder het bestaansminimum komen²³ en heeft niet-gebruik aangekaart in het rapport «Sociale minima in de knel».²⁴ Van de AIO is al langer bekend dat de regeling een hoge mate van niet-gebruik heeft.²⁵ In 2022 is door de SVB, op basis van een daartoe gecreëerde ministeriële regeling, een pilot uitgevoerd om vermoedelijke niet-gebruikers via gerichte vergelijkingen van gegevens van de SVB en gegevens van UWV, in beeld te brengen en hen te benaderen om AIO aan te vragen.²⁶ Dit staat bekend als de «pilot AIO».
- Een onderzoek naar niet-gebruik van de TW door de Arbeidsinspectie is in oktober 2023 verschenen.²⁷
- Het borgen van een toereikend en toegankelijk sociaal minimum via onder meer het tegengaan van niet-gebruik en proactieve dienstverlening is één van de sporen van de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning uit 2025. De inschatting is dat proactieve dienstverlening maatschappelijke baten heeft, maar van de uitvoering wel extra inspanningen vraagt. Proactieve dienstverlening kan vragen van burgers voorkomen, en het verder verwerken van beschikbare persoonsgegevens kan de administratieve lasten voor de uitvoering en burgers verlagen. Toch zijn investeringen voor de implementatie van

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: SCP, *Geld op de plank. Niet gebruik van inkomensvoorzieningen*, mei 2007.

¹⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, *Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*, 28 oktober 2019.

¹⁸ De beleidsonderzoekers, *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, maart 2021.

¹⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*, 30 april 2021.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 643.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 799.

²² BIN-NL, *Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen*, februari 2022.

²³ Nationale ombudsman, *Met te weinig genoeg*, 16 juni 2022.

²⁴ Nationale ombudsman, *Sociale minima in de knel*, 17 oktober 2022.

²⁵ Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, 29 oktober 2019.

²⁶ *Stcrt.* 2022, 24731 (Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO). Deze pilot heeft in aantallen een relatief gering aantal mensen bereikt. Voor de uitkomsten zie een brief van de SVB: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/09/05/brief-svb-met-resultaten-pilot-gerichte-bevordering-gebruik-aio>

²⁷ Nederlandse arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023.

proactieve dienstverlening nodig, onder meer om mensen ongeraagd van informatie te kunnen voorzien.²⁸

3.2. Kenmerken van proactieve dienstverlening

Dienstverlening voor de aanvraag

De overheidsdienstverlening in de sociale zekerheid is veelal geregeld in wet- en regelgeving, grotendeels in de in Tabel 1 genoemde wetten. Om aanspraak te maken op een uitkering of voorziening is aanvraag hiervan in de regel een wettelijke voorwaarde.²⁹ Daarop volgt vanuit de publieke dienstverlener een besluit over toekenning. Op dit proces zijn de bepalingen uit de Awb van toepassing. Met de indiening van de aanvraag door of namens de belanghebbende, vangt de reguliere overheidsdienstverlening aan. Daarom is de aanvraag in het kader van dit voorstel een bepalend omslagpunt: proactieve dienstverlening onderscheidt zich van reguliere dienstverlening omdat dit plaatsvindt voordat iemand een aanvraag voor een uitkering of voorziening heeft gedaan. Dit volgt ook uit de voorgestelde generieke omschrijving van proactieve dienstverlening in de Wet SUWI: proactieve dienstverlening is het gevraagd of ongeraagd individueel verstrekken van informatie en advies over relevante uitkeringen of voorzieningen, of het faciliteren van het doen van een aanvraag.

Het komt bij uitzondering voor dat een publieke dienstverlener al een wettelijke plicht heeft om een vooraf bekende en afgebakende groep mensen op de aanvraag voor een regeling te wijzen. Al vastgelegde, specifieke en zelfstandige informatieplichten vallen niet onder proactieve dienstverlening zoals in dit voorstel geregeld, en bestaan hier (ongewijzigd) naast.³⁰

Verwerking van persoonsgegevens

Omdat overheidsinstanties vóór de aanvraag van een uitkering of voorziening meestal geen expliciete bevoegdheid hebben om gericht met (mogelijk) rechthebbenden contact te zoeken, ontbreekt ook een expliciete bevoegdheid om hiervoor persoonsgegevens te verwerken. Door proactieve dienstverlening in de Wet SUWI op te nemen, verandert dit. Kenmerkend voor proactieve dienstverlening is dat het zich richt op één of meer identificeerbare personen. Proactieve dienstverlening verschilt daarmee van algemene voorlichting, ongerichte communicatie en andere informatieve handelingen die «voor de poort» plaatsvinden. Daarvoor is geen wetswijziging nodig. De Wet SUWI draagt UWV en de SVB al op dat zij zorgen voor het gevraagd en ongeraagd verstrekken van deugdelijke informatie aan werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden, verzekerden en andere belanghebbenden over de wetten die zij uitvoeren.³¹ Ook bestaan er al verschillende algemene communica-

²⁸ Kamerstukken II 2024/2025, 26 448, nrs. 792 en 849 en het bijbehorende onderzoek *De impact van eenvoud: Een verkenning naar de brede kosten en baten van eenvoudiger inkomensondersteuning*, SEO Economisch Onderzoek, november 2024.

²⁹ Er zijn wel uitkeringen die bij uitzondering ambtshalve toegekend kunnen worden (zie bijvoorbeeld artikel 64, tiende lid, Wet WIA), veelal als onderdeel van een hardheidsclausule.

³⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 64, tweede lid, Wet WIA, dat bepaalt dat UWV elke werknemer die 89 weken ziek is op de WIA-aanvraag wijst. Dit is echter een uitzonderingssituatie omdat het gaat om een enkel gegeven dat UWV al registreert. Meestal zijn gegevens die erop wijzen dat een aanvraag voor iemand relevant is, minder eenduidig of niet (direct) beschikbaar. Het vastleggen van plichten in materiewetten om brede groepen mensen gericht over de aanvraag te informeren, volstaat daarom niet om de verschillende vormen van niet-gebruik tegen te gaan.

³¹ Artikel 31, tweede lid (UWV), en artikel 34, eerste lid, onder c (de SVB), Wet SUWI.

tiemiddelen die zien op een mogelijk recht op inkomensondersteuning, zoals Geldfit, Berekenuwrecht en de Voorzieningenwijzer.³²

Binnen het kader dat al een uitkering of voorziening wordt verstrekt, communiceren SUWI-partijen soms over mogelijke andere uitkeringen. Als die communicatie gestandaardiseerd plaats vindt in bepaalde situaties – bijvoorbeeld dat iemand van wie de WW afloopt in een standaardbrief op de mogelijkheid tot bijstand wordt gewezen – en daar ook geen extra persoonsgegevens voor worden verwerkt, valt dit niet onder proactieve dienstverlening. Dit is onderdeel van bestaande, reguliere dienstverlening.

Kernaspecten van proactieve dienstverlening

Proactieve dienstverlening is een breed begrip. Hieronder kunnen allerlei activiteiten vallen die eraan bijdragen dat iemand een aanvraag doet voor een uitkering of voorziening. Het initiatief zal hierbij steeds uitgaan van de overheid. Dit voorstel onderscheidt twee kernaspecten van proactieve dienstverlening: informeren en faciliteren. Als dit op de persoonlijke situatie is toegesneden, is het noodzakelijk hiervoor persoonsgegevens te verwerken. Daarnaast gaat aan datagedreven proactieve dienstverlening onderzoek vooraf door een publieke dienstverlener of iemand waarschijnlijk recht heeft op een uitkering of voorziening. De kernaspecten worden hieronder algemeen toegelicht. In paragraaf 3.3.2 wordt nadere invulling van vormen van proactieve dienstverlening besproken.

1. Informeren

UWV, de SVB en gemeenten kunnen gevraagd of ongevraagd individueel informatie en advies verstrekken over relevante uitkeringen of voorzieningen. Dit voorstel schrijft niet voor hoe bestuursorganen in de uitvoering van proactieve dienstverlening mensen informeren. Dit kan worden uitgewerkt in de AMvB. Het individueel informeren kan zien op mensen die in het geheel nog geen uitkering of voorziening van de SUWI-partij ontvangen. Ook kan het zien op mensen die al wel een uitkering of ondersteuning ontvangen of hebben aangevraagd, maar waarvan op basis van gegevens het vermoeden ontstaat dat zij daarnaast recht hebben op andere regelingen. Ook het aanbieden van de mogelijkheid aan mensen om zelf een inschatting van het recht op inkomensondersteuning te maken aan de hand van eigen gegevens en overheidsgegevens, valt onder het informeren in het kader van proactieve dienstverlening.

Met het criterium dat de SUWI-partijen individueel kunnen informeren over «relevante» uitkeringen en voorzieningen, komt tot uitdrukking dat zij het beeld dienen te hebben dat er een gerede kans bestaat dat de belanghebbende recht heeft op die uitkering en voorziening. Om tot dat beeld te komen, zullen zij onderzoek moeten doen en persoonsgegevens verwerken.

2. Faciliteren

Onder faciliteren kunnen alle activiteiten worden verstaan die het doen van een aanvraag door een burger vergemakkelijken of de drempel daartoe verlagen. Bijvoorbeeld door het technisch faciliteren van de aanvraag door het vooraf invullen van aanvraagformulieren, of door mensen anderszins te ondersteunen bij het doen van de aanvraag, eventueel via de inzet van cliëntondersteuning. Ook het op basis van

³² Zie <https://geldfit.nl/>; <https://www.devoorzieningenwijzer.nl/>; <https://berekenuwrecht.nibud.nl/>.

iemands persoonlijke gegevens (deels) samenvoegen van meerdere aanvragen in één procedure is een vorm van faciliteren.

UWV, de SVB en gemeenten zijn al verplicht om bij een aanvraag gegevens uit hun administraties te hergebruiken en ook authentieke gegevens uit andere overheidsbronnen, zoals de Basisregistratie Personen (BRP).³³ Dit ontlast cliënten, omdat zij die gegevens dan niet hoeven te verstrekken. Dit gaat echter nog niet zo ver dat een vooringevulde aanvraag kan worden aangeboden aan een (potentiële) cliënt die nog geen aanvraag heeft gedaan. Ook voor het faciliteren van de aanvraag in het kader van proactieve dienstverlening zal nodig zijn dat de SUWI-partij eerst onderzoek op basis van persoonsgegevens heeft gedaan.

Onderzoek

Voor het onderzoek dat wordt uitgevoerd voor beide aspecten van proactieve dienstverlening kunnen de SUWI-partijen, onder voorwaarden, de eigen administratie en gegevensbronnen, elkaars administraties en gegevens van derde partijen gebruiken. Bij UWV gaat het bijvoorbeeld om aangewezen gegevens in de polisadministratie (artikel 33, tweede lid, onderdeel a, Wet SUWI) en om het volledige doelgroepregister (artikel 38d Wet financiering sociale verzekeringen). Voor de SVB gaat het bijvoorbeeld om de verzekerdenadministratie (artikel 35 Wet SUWI). Bij gemeenten omvat dit naast de administratie van uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld ook gegevens die in de administraties zijn opgenomen in het kader van andere gemeentelijke taken, bijvoorbeeld op grond van de Gemeentewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder: Wgs), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (verder: Wmo 2015) en de Jeugdwet. Aan de hand van bepaalde (onderzoeks-)vragen kunnen zij daaruit gericht gegevens verzamelen en deze gegevens analyseren, koppelen of verrijken, uiteraard binnen de kaders van toepasselijke regelgeving. Gemeenten beheren administraties voor uitvoering van de Participatiewet, waaruit zij uit eigen beweging of gevraagd al gegevens verstrekken aan onder meer UWV en de SVB (artikel 67 Participatiewet).

De mogelijkheid om onderzoek te doen voor proactieve dienstverlening omvat zowel structurele gegevensuitwisseling voor proactieve dienstverlening als tijdelijke, nieuwe initiatieven om te bepalen of gegevensverwerkingen structureel nodig zijn voor proactieve dienstverlening.

Gezamenlijke fysieke en digitale loketten

Met het voorgenomen derde lid van artikel 10b Wet SUWI, verplicht dit wetsvoorstel ertoe om bij AMvB regels te stellen over de inrichting van een fysiek en digitaal loket door UWV, SVB en gemeenten, dat dient om mensen te ondersteunen met informatie en advies. Het wetsvoorstel beoogt hiermee mogelijk te maken, dat mensen via internet en andere ICT-middelen eenvoudig en snel inzicht krijgen in de inkomensregelingen waar zij recht op hebben en die vervolgens (eventueel via het loket) kunnen aanvragen.³⁴

Dergelijke voorzieningen vallen binnen het kader van proactieve dienstverlening omdat ermee beoogd wordt mogelijk rechthebbenden aan de hand van overheidsgegevens zo gericht mogelijk te informeren en te

³³ Het wettelijk kader hiervoor is een wijziging van de Wet SUWI uit 2007: Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen Stb. 2007, nr. 555.

³⁴ *Kamerstukken II 2022/2023*, 26 448, nr. 696 (Kamerbrief bij Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW).

faciliteren. Ook hiermee wordt het verlagen van de drempel tot de aanvraag beoogd, en 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. Daarom is het nodig regels te stellen over onder meer de verwerkingsverantwoordelijkheid voor de verwerkingen van gegevens die in verband met dit loket plaatsvinden, met inbegrip van de mogelijkheid om verwerkers in te schakelen die de digitale loketfuncties en achterliggende berekeningen aanbieden aan mensen. Met dit loket wordt de toets die UWV, SVB en gemeenten zelf doen als iemand inkomensondersteuning aanvraagt, beschikbaar gemaakt voor betrokkenen. De toets gaat vooraf aan de aanvraag. Mensen gaan zelf naar het loket of zoeken zelf toegang via een internetportaal. De AVG-grondslag voor de loketten is een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG), maar medewerking van burgers is dus wel een voorwaarde om het loket te kunnen gebruiken.

Het onderdeel van het wetsvoorstel over loketten maakt verdere uitvoering van de motie-Kathmann/Van Beukering-Huijbregts van 13 april 2023 mogelijk.³⁵ De motie vraagt de regering te onderzoeken in hoeverre een geautomatiseerd proces, waarbij mensen in één keer een overzicht hebben van alle sociale regelingen waar zij recht op hebben, landelijk opgezet kan worden binnen de kaders van de privacywetgeving. Dit soort hulpmiddelen bestaat deels al. Berekenuwrecht van Nibud en Stimulansz, de Potjes-check van de Voorzieningenwijzer en Geldfit zijn informatievoorzieningen om recht op regelingen te controleren, en deze aan te vragen. Dit zijn publiek-private samenwerkingen. Gemeenten schakelen bijvoorbeeld Nibud en Stimulansz in om inwoners gericht te adviseren over de mogelijkheden voor inkomensondersteuning. Gebruikers vullen daarbij zelf hun gegevens in, bijvoorbeeld het inkomen. Dit voorstel maakt mogelijk dat de gegevens die bij de overheid bekend zijn, vooraf worden ingevuld. Deze proactieve dienstverlening draagt bij aan de overheidsbrede loketten die het Programma Werk aan Uitvoering stimuleert. Doel is dat mensen die problemen ervaren bij het regelen van zaken met meerdere overheidsorganisaties, snel, eenvoudig en goed geholpen kunnen worden. Het zou niet uit moeten maken bij welke instantie of organisatie iemand aanklopt.³⁶

3.3. Uitwerking van proactieve dienstverlening

3.3.1. Tegengaan van niet-gebruik door proactieve dienstverlening

Regelingen bereiken hun doelen niet als zij niet gebruikt worden. Proactieve dienstverlening beoogt dit tegen te gaan. Van de drie categorieën oorzaken die in paragraaf 3.1.3 zijn genoemd, richt dit voorstel zich op een aantal oorzaken op het niveau van de burger. Tegelijkertijd draagt het ook bij aan de aanpak van niet-bereik. Het SCP noemt daarbij als een belangrijke factor dat doelgroepen door de overheid in beeld gebracht mogen worden, mogen worden benaderd en kunnen worden doorverwezen.³⁷

³⁵ Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 707.

³⁶ Programma Inrichten overheidsbrede loketten Overheidsbrede dienstverlening - Digitale Overheid.

³⁷ SCP, *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*, juni 2024 (p. 33).

Met de eerste pijler van proactieve dienstverlening – informeren – wordt een interactie tussen burger en overheid beoogd. Dit biedt de publieke dienstverlener gelegenheid om informatie over te brengen die mogelijk één of meer oorzaken van niet-gebruik bij de burger kan wegnemen. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat een regeling bestaat, welke voorwaarden en verplichtingen gelden of wat iemand kan verwachten bij ontvangst van een uitkering. Het is in beginsel aan de dienstverlener zelf om in te schatten wie, op welke manier en met welke informatie het beste kan worden voorgelicht. De tweede pijler – faciliteren van de aanvraag – biedt dienstverleners de wettelijke ruimte om mensen op allerlei manieren, zowel fysiek als digitaal, te ondersteunen bij het doen van een aanvraag. Voor ondersteuning is het geen voorwaarde dat iemand niet zelf over voldoende vaardigheden beschikt om de aanvraag te doen of te voltooien, maar vanuit het oogpunt van doelmatige inzet ligt het wel voor de hand dat dienstverleners het bieden van ondersteuning vooral op deze groep richten. Dit is aan de uitvoerende dienstverlener om te bepalen.

Het gevraagd en ongevraagd kunnen verstrekken van individuele informatie en advies door SUWI-partijen, is extra van belang omdat een deel van de burgers het gebruik van de sociale zekerheid ingewikkeld vindt. Het stelsel zelf vormt een complex geheel. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken en signalen, met name het «Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid» (verder: IBO Vereenvoudiging) uit 2023.³⁸ Het stelsel heeft zich gaandeweg gevormd, waarbij aanpassingen vaak zijn gedaan in en naast bestaande regelgeving (niet ter vervanging), en met het streven ondersteuning zo gericht en doelmatig mogelijk vorm te geven. Zo is een breed palet aan regelingen ontstaan. Stapeling van regelingen komt regelmatig voor. Naarmate er meer regelingen zijn betrokken, wordt het samenspel voor de betrokkene vaak onoverzichtelijker. Dit kan niet-gebruik in de hand werken.³⁹ Ook dit aspect kan in de interactie vanuit proactieve dienstverlening met adequate informatie en adviezen worden geadresseerd. De complexiteit van de sociale zekerheid wordt ook besproken in paragraaf 3.4.3.

Proactieve dienstverlening beoogt blij te geven van een realistisch perspectief op zelfredzaamheid en het doenvermogen van mensen. Doenvermogen zijn de vermogens om in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. De mate waarin iemand over doenvermogen beschikt, verschilt. Dit is mede afhankelijk van de situatie waarin iemand zich (tijdelijk) bevindt. De WRR heeft in het rapport «Weten is nog geen doen» geconcludeerd dat de overheid vaak een hoge mate aan doenvermogen en zelfredzaamheid verwacht, en dat lang niet alle burgers hier altijd toe in staat zijn.⁴⁰ De inzichten van de WRR, groeiende aandacht voor de soms onbedoelde, harde uitwerking van beleid⁴¹ en ervaringen als de kinderopvangtoeslagaffaire stuwden de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de richting van een meer dienende en responsieve overheid. Dit voorstel past binnen deze bredere maatschappelijke ontwikkeling. Het beroep dat gebruikmaking van de (complexe) sociale zekerheid op het doenvermogen van mensen doet, wordt met

³⁸ Zie o.a.: De Beleidsonderzoekers & De Ruijter Strategie, *Toekomstverkenning uitvoering werk en inkomen 2030*, december 2020; Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsvraagstukken, *Klem tussen balie en beleid*, 25 februari 2021 (Kamerstuk 35 387, nr. 2) en de Knelpuntenbrieven van UWV, de SVB en de Landelijke Cliëntenraad. Voor een omvangrijk literatuuroverzicht zie: IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p. 105–110).

³⁹ IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p.21).

⁴⁰ WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, 2017.

⁴¹ Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam, Hogeschool Utrecht, *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, 20 juni 2022.

proactieve dienstverlening verkleind. Dit komt ook naar voren in de doenvermogenstoets (paragraaf 7.2).

Proactieve dienstverlening zal er niet altijd toe leiden dat iemand met een vermoedelijk recht ook een aanvraag doet. Toch hoeft dit niet te betekenen dat proactieve dienstverlening in dat geval geen effect of nut heeft. Het contact tussen burger en overheid kan ook bijkomstige gevolgen hebben, bijvoorbeeld dat iemand hierdoor meer persoonlijke dienstverlening ervaart⁴², meer inzicht in de eigen situatie krijgt of beter geïnformeerd kan besluiten om alsnog geen aanvraag te doen. Uiteraard is dit niet de enige kant van de inzet van proactieve dienstverlening.

Proactieve dienstverlening kan de persoonlijke levenssfeer van mensen ingrijpend raken. Het gaat immers om mensen die (nog) niet om ondersteuning gevraagd hebben, en dat in sommige gevallen ook niet van plan zijn. Proactieve dienstverlening kan door de ontvangende burger negatief gewaardeerd worden. Voor publieke dienstverleners is het onmogelijk vooraf sluitend in te schatten bij wie dit het geval zal zijn. Dit voorstel bevat diverse waarborgen en een *opt-out*-bepaling (zie paragraaf 3.4.4) om ook aan deze groep tegemoet te komen.

3.3.2. Invulling van proactieve dienstverlening

Dit voorstel biedt UWV, de SVB en gemeenten de wettelijke basis om proactieve dienstverlening uit te voeren en hiervoor de gegevens die in de onder hun verantwoordelijkheid gevoerde administraties aanwezig zijn, verder te verwerken. Handelingen van SUWI-partijen die als proactieve dienstverlening binnen de kaders van dit voorstel vallen en die zij verrichten met verwerking van eigen, al aanwezige gegevens, behoeven geen nadere uitwerking in lagere regelgeving. Deze zijn direct gelegitimeerd op basis van het voorgestelde artikel 73b, eerste lid.

Als andere partijen dan de SUWI-partijen gegevens aan één van de SUWI-partijen verstrekken voor proactieve dienstverlening, dan is uitwerking hiervan bij AMvB wel voorwaardelijk (artikel 73b, tweede lid). Dat geldt ook voor de situaties waarin SUWI-partijen elkaar tijdelijk onderling gegevens verstrekken om te onderzoeken of deze noodzakelijk zijn voor proactieve dienstverlening (artikel 73b, vierde lid). Op dit moment worden er verschillende vormen van proactieve dienstverlening voorzien die deels op basis van artikel 73b, eerste lid, Wet SUWI plaatsvinden, en deels uitgewerkt worden bij AMvB op grond van het tweede lid.

Toeslagenwet

In paragraaf 3.1.2 is benoemd dat wordt geschat dat de TW, die UWV uitvoert, een hoog niet-gebruik kent. Dit voorstel legitimeert dat UWV op eigen initiatief onderzoekt of mensen mogelijk in aanmerking komen voor een aanvulling vanuit de TW. Het kan daarbij gaan om mensen die al een uitkering van UWV ontvangen en waarvan de uitkering (al dan niet na tussentijdse wijziging, zoals wanneer een loongerelateerde WIA-uitkering verandert in een vervolgutkering) onder het sociaal minimum uitkomt. Een TW-aanvulling is gekoppeld aan de ontvangst van een andere UWV-uitkering (dus: de uitkering op basis van de moederwet), maar voor proactieve dienstverlening voor de TW is niet vereist dat het recht op de

⁴² In de brief over de uitkomsten van de Pilot AIO wordt genoemd dat veel respondenten het persoonlijk contact door de SVB waardeerden. Zie voor de brief: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/09/05/brief-svb-met-resultaten-pilot-gerichte-bevordering-gebruik-aio>.

andere UWV-uitkering al is vastgesteld of aangevraagd. Er kan samenloop plaatsvinden. UWV kan de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening bijvoorbeeld aanwenden om een aanvraag voor een TW-aanvulling automatisch toe te voegen aan de aanvraag voor een andere uitkering, als uit gegevens – dit kunnen gegevens uit de polisadministratie zijn en gegevens die de aanvrager aanlevert – het vermoeden naar voren komt dat iemand hier recht op zou kunnen hebben. Dit gebeurt nu al voor de gecombineerde aanvraag van een WW-uitkering met aanvraag voor een TW-aanvulling.⁴³ Deze dienstverlening draagt aanzienlijk bij aan de hoeveelheid mensen die de TW-aanvulling ontvangt en daarmee aan de bestaanszekerheid.⁴⁴ De gegevens kunnen ook gebruikt worden om de aanvraag al deels vooraf in te vullen. Deze werkwijzen gelden als het faciliteren van de aanvraag. In de praktijk past UWV dus al proactieve dienstverlening toe in het kader van de TW. Eerder is geconcludeerd dat de bestaande wetgeving een onvoldoende duidelijke grondslag voor de gegevensverwerkingen hiervoor bieden.⁴⁵ Dit voorstel beoogt te voorzien in een juridische basis die niet enkel de bestaande werkwijzen legitimeert, maar ook ruimte biedt om de dienstverlening door te ontwikkelen en uit te breiden.

Aanvullende inkomensvoorziening ouderen

Mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben, maar geen of een gedeeltelijke AOW-uitkering van de SVB ontvangen, kunnen recht hebben op AIO. De AIO-aanvulling is geregeld in de Pw en wordt uitgevoerd door de SVB. De AIO kent al langere tijd een vermoed hoog niet-gebruik. In 2021 heeft een pilot plaatsgevonden waarbij binnen een groep van 1000 mensen, door een bestandsvergelijking tussen gegevens van UWV en de SVB, in kaart is gebracht wie vermoedelijk een onbenut recht op AIO heeft (ook benoemd in paragraaf 3.3.1). Deze mensen zijn gericht benaderd. Deze pilot en de bijbehorende gegevensverwerking heeft plaatsgevonden op basis van een tijdelijke ministeriële regeling.⁴⁶ De pilot laat zien dat met proactieve dienstverlening inkomensondersteuning kan worden verstrekt aan mensen die onder het sociaal minimum leven en geen gebruik maken van de hulp waarop zij recht hebben. In deze pilot waren dat 28 huishoudens. De pilot laat ook zien dat met datagedreven werken mogelijk rechthebbenden nauwkeuriger kunnen worden afgebakend. Hiervoor is het verwerken van financiële gegevens noodzakelijk. De inzet van een dergelijke bestandsvergelijking is in de toekomst opnieuw gewenst omdat het belangrijk is om te blijven werken aan het bereiken van mensen die nog onvoldoende bereikt worden, om tegen te gaan dat zij onder het sociaal minimum leven.⁴⁷ Het voornemen is daarom uitwisseling van inkomensgegevens tussen UWV en de SVB voor proactieve dienstverlening van de AIO structureel mogelijk te maken, in de op het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, Wet SUWI gebaseerde AMvB. In de pilot moest bij het persoonlijk contact naar aanleiding van proactieve dienstverlening worden vastgesteld dat 75% van de potentiële doelgroep toch niet aan de voorwaarden voldoet. Dit heeft geleid tot meer inzicht in het niet-gebruik, dat ook kleiner kan zijn dan gedacht. Het heeft ook geleid tot het inzicht dat mensen gericht kunnen worden benaderd als meer actuele gegevens van goede kwaliteit beschikbaar gemaakt

⁴³ Zie de website van UWV: <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/toeslag-van-uwv/detail/hoe-vraag-ik-toeslag-aan/toeslag-aanvragen-met-een-ww-uitkering>

⁴⁴ Zie ook UWV Jaarverslag 2023, deel 1, p. 12 (https://www.uwv.nl/imagesdxa/uwv-jaarverslag-2023-deel1_tcm94-456764.pdf)

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2021/2022, 26 448, nr. 666 (Stand van de Uitvoering december 2021, p. 49. Hierin is aangegeven dat de werkwijze met het oog op klantvriendelijkheid en bestaanszekerheid tijdelijk wordt geaccepteerd).

⁴⁶ *Stcrt.* 2022, 24731 (Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO).

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2022/2023, 29 389, nr. 212.

kunnen worden voor proactieve dienstverlening. In het geval van deze pilot gaat het om inkomens- en vermogensgegevens. Het wetsvoorstel maakt daarom mogelijk dat in de op het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, Wet SUWI gebaseerde AMvB uitgewerkt wordt dat (in dit geval) de SVB het niet-gebruik van de AIO tegengaat met gebruikmaking van gegevens die door een andere partij dan UWV worden verstrekt, bijvoorbeeld naar aanleiding van succesvol verlopen experimenten. Randvoorwaarde is de beschikbaarheid, hoge kwaliteit en actualiteit van de persoonsgegevens.

Participatiewet (verstrekking UWV aan gemeenten)

De Pw geldt als laatste vangnet voor wie zelfstandig geen of onvoldoende inkomen verdient. Er bestaat geen recht op bijstand als iemand gebruik kan maken van een voorliggende voorziening (artikel 15 Pw). Voorliggende voorzieningen zijn voorzieningen die, gezien de situatie van betrokkene, zouden moeten worden verstrekt voordat bijstand aan de orde is. De uitkeringen die UWV verstrekt, gelden als voorliggende voorzieningen. Op grond van bestaande taken beschikt UWV over gegevens die erop kunnen wijzen dat iemand misschien recht heeft op een uitkering of voorziening vanuit de Pw. Met name in de volgende situaties:

- iemand heeft een UWV-uitkering aangevraagd zoals WW of Wajong en de aanvraag is afgewezen, terwijl uit de polisadministratie blijkt dat diegene geen of onvoldoende eigen inkomsten heeft;
- iemand ontvangt een UWV-uitkering waarvan de maximale uitkeringsduur wordt bereikt, terwijl uit de polisadministratie blijkt dat diegene geen of onvoldoende eigen inkomsten heeft.

Als de gegevens van betrokkene in een dergelijke situatie van UWV naar gemeenten «warm» worden overgedragen, wordt hiermee een mogelijke aanvraag door de betrokkene gefaciliteerd. Deze wijze van proactieve dienstverlening wordt uitgeoefend door meer dan één SUWI-partij, en wordt daarom uitgewerkt bij AMvB.

3.3.3. Communicatie bij proactieve dienstverlening

Hiervoor bleek al dat UWV, de SVB en gemeenten voor de uitvoering van proactieve dienstverlening zelf kunnen bepalen hoe zij iemand hiervoor benaderen, voor zover dat niet in lagere regelgeving is voorgeschreven. De communicatie richting burgers luistert nauw. Dit zal vragen om persoonlijke informatie en adviezen die betrokkene wel voldoende aanleiding geven om een aanvraag te overwegen of te doen, maar die tegelijkertijd ook de nodige voorbehouden kent. Het is belangrijk dat bij de betrokkene realistische verwachtingen over het (mogelijke) vervolg worden gewekt. Of iemand daadwerkelijk recht heeft op de regeling waarvan dit wordt vermoed, volgt immers niet uit de toepassing van proactieve dienstverlening, maar uit het besluit dat een bestuursorgaan op basis van de aanvraag neemt. Dit is een besluit in de zin van de Awb. Het is daarom nodig bij proactieve dienstverlening mensen expliciet te informeren over welke gegevens of signalen aanleiding gaven om contact op te nemen. En ook welke informatie verder nodig is om te bepalen of iemand daadwerkelijk recht op een uitkering of voorziening heeft en hoe de aanvraag en het besluit daarover in zijn werk gaat.

Er is geen sprake van enige vorm van besluitvorming louter op basis van proactieve dienstverlening, ook niet automatisch. Handelingen en interacties in het kader van proactieve dienstverlening behelzen geen besluit in de zin van de Awb. Proactieve dienstverlening op zich roept dus geen rechtsgevolgen voor betrokkene in het leven. Het niet gebruikmaken van de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening door een bestuurs-

orgaan valt dan ook niet aan te merken als de weigering een besluit te nemen of als niet tijdig besluiten (artikel 6:2 Awb).

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur werken door in de uitvoering van proactieve dienstverlening. Een beginsel dat hierbij in het bijzonder relevant is, is het vertrouwensbeginsel. Dit beginsel houdt in dat een burger erop moet kunnen vertrouwen dat een bestuursorgaan een gedane toezegging nakomt. Voor het slagen van een beroep op het vertrouwensbeginsel is van belang of een bestuursorgaan een voldoende concrete toezegging heeft gedaan, maar ook of iemand door andere uitlatingen of gedragingen van het bestuursorgaan in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat en hoe een bevoegdheid concreet zou worden uitgeoefend.⁴⁸ Ook na uitvoering van proactieve dienstverlening is het mogelijk dat de dienstverlener de aanvraag voor een uitkering of voorziening afwijst. Het is mogelijk dat de betrokkene zich in dat geval op het vertrouwensbeginsel beroept. Of dit slaagt, is ter beoordeling van het bestuursorgaan (in bezwaar) en van de rechter (in beroep). Hiervoor zullen de omstandigheden van het geval bepalend zijn. Het is belangrijk dat voor betrokkene duidelijk is dat het een *mogelijk* recht betreft, uitgaande van bepaalde en niet per se uitputtende gegevens en signalen, en het bestuursorgaan pas in het kader van een aanvraag, waarvoor aanvullende gegevens nodig zijn, sluitend kan beoordelen of een recht bestaat. Als een recht met zekerheid in de voorfase kan worden vastgesteld, zou een regeling voor ambtshalve toekenning meer voor de hand hebben gelegen (zie over de relatie tot ambtshalve toekennen verder paragraaf 3.4.3).

De communicatie rondom proactieve dienstverlening dient ook zodanig te zijn dat deze voldoet aan de informatieplicht van artikel 14 AVG. De SUWI-partijen zullen cliënten en potentiële cliënten bij de verwerking van hun persoonsgegevens in beginsel moeten informeren over de betrokken persoonsgegevens, het doel van verwerking en over hun rechten, zoals het recht om bezwaar te maken (waarvan de *opt-out* in het verlengde ligt; zie paragraaf 3.4.4).

3.4. Wetstechnische aspecten

3.4.1. Nut en noodzaak van wetgeving

Aan dit voorstel liggen drie beweegredenen ten grondslag die de keuze voor formele wetgeving als instrument en de keuze voor de Wet SUWI hebben ingegeven. Dit zijn:

1. Vormgeving van een rechtmatig en passend juridisch kader;
2. Het borgen en bevorderen van eenduidige uitvoering, interpretatie en rechtmatigheid binnen het sociaalezekerheidsstelsel, en;
3. Het creëren van een stelselopdracht om niet-gebruik tegen te gaan.

Ad 1: Vormgeving van een rechtmatig en passend juridisch kader

Met de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening en de bijbehorende gegevensverwerking beperkt de overheid een grondrecht: de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De overheid mag dit enkel doen als dit strookt met het internationale en Nederlandse recht, waaronder de AVG en de Grondwet. Daarom wordt proactieve dienstverlening in formele wetgeving verankerd. Dit vereiste vloeit voort uit het internationale recht en uit de Grondwet (zie ook hoofdstuk 5) en maakt dat proactieve dienstverlening in formele wetgeving wordt verankerd. Zo wordt ook spanning vermeden met het legaliteitsbeginsel, dat een vooraf aanwezige bepaling vereist voor het handelen van de overheid.

⁴⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1964.

Ad 2: Het borgen en bevorderen van eenduidige uitvoering, interpretatie en rechtmatigheid binnen het sociale zekerheidsstelsel

Hiervoor is genoemd dat de Wet SUWI al bepaalt dat UWV en de SVB gevraagd en ongevraagd deugdelijke informatie over de uitvoering van wetgeving verstrekken (in artikel 31, tweede lid, onderscheidenlijk 34, eerste lid, onder c). Deze bepalingen dateren uit 2002; ruim voor introductie van de Wet bescherming persoonsgegevens (2008) en de AVG (2018). Het is indertijd de bedoeling van de wetgever geweest om aan alle betrokkenen voldoende en juiste informatie te verstrekken.⁴⁹

Deze algemene grondslagen vormen de basis voor al bestaande dienstverlenende acties, ook in het stadium voor een aanvraag. Zulke acties, zoals de brief die de SVB ongeveer vier maanden voor het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd naar mensen stuurt⁵⁰, maken vaak al vele jaren deel uit van gestandaardiseerde overheidsdienstverlening. Dit soort handelingen zijn te beschouwen als proactieve dienstverlening. Tegelijkertijd zijn de bestaande bepalingen, naar huidig recht en bijbehorende maatstaven, niet altijd voldoende welbepaald en nauwkeurig om te kunnen dienen als grondslag voor alle mogelijke vormen van proactieve dienstverlening, met name gelet op de daarvoor noodzakelijke gegevensverwerking. Dit is bijvoorbeeld eerder geconstateerd bij de proactieve werkwijze van UWV voor uitvoering van de TW, die in paragraaf 3.3.2 al aan bod kwam. Dit is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, transparantie voor burgers en de uitlegbaarheid van overheidshandelen een onwenselijke situatie. Daarnaast gelden de bestaande bepalingen alleen voor het UWV en de SVB, niet voor gemeenten.

Ad 3: Het creëren van een stelselopdracht

In het IBO Vereenvoudiging uit 2023 is geconcludeerd dat de sociale zekerheid gaandeweg tot stand is gekomen, en dat proactieve dienstverlening daarin geen expliciete opdracht is, laat staan dat deze zich over de gehele linie van het stelsel uitstrekt.⁵¹ In dit rapport wordt de deelaanbeveling gedaan om op dit punt burgers proactief en gericht te benaderen door beter gegevensgebruik. Met dit voorstel wordt aan deze deelaanbeveling opvolging gegeven.

Voor vastlegging van proactieve dienstverlening is voor de Wet SUWI gekozen omdat dit, als stelselwet voor de sociale zekerheid, de voor de hand liggende plaats is voor (procedurele) bepalingen die zien op meerdere of alle materiewetten, en die meerdere SUWI-partijen raken. De bevoegdheid is logisch passend tussen de bepalingen over samenwerking door de SUWI-partijen, en de wettelijke grondslag voor de gegevensverwerkingen in dit verband hoort thuis in het bestaande hoofdstuk over informatiebepalingen in de Wet SUWI.

3.4.2. Vormgeving als discretionaire bevoegdheid

De wettelijke bepalingen over proactieve dienstverlening zijn vormgegeven als een discretionaire bevoegdheid. Proactieve dienstverlening is dus een zogeheten kan-bepaling. Alternatieve wijzen van vormgeven hadden kunnen zijn om proactieve dienstverlening als verplichting in

⁴⁹ «De uitvoering van de sociale verzekeringen vergt een hoge informatie-intensiteit. Informatie is cruciaal voor alle betrokken partijen. Gegarandeerd zal moeten zijn dat alle betrokkenen kunnen beschikken over voldoende en juiste informatie.» *Kamerstukken II* 2000/2001, 27 588, nr. 3, p. 40.

⁵⁰ <https://www.svb.nl/nl/aow/uw-zaken-online-regelen/aow-aanvragen-in-nederland>

⁵¹ IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p. 73).

wetgeving vast te leggen of als een gebonden bevoegdheid, met beleids- of beoordelingsruimte bij de invulling. In dat laatste geval zou op UWV, de SVB en gemeenten wel een verplichting rusten om proactieve dienstverlening toe te passen, maar zou de vormgeving en invulling aan de beleidsvrijheid van deze partijen worden overgelaten.

Het is niet wenselijk om proactieve dienstverlening als een verplichte opdracht in wetgeving vast te leggen voor UWV, de SVB en gemeenten ten aanzien van (alle of een vooraf te bepalen gedeelte van) de uitkeringen en voorzieningen die zij verstrekken. Wil een wettelijke verplichting daadwerkelijk uitvoerbaar zijn, dan vereist dit voldoende concrete en precieze vastlegging van vorm en inhoud van proactieve dienstverlening, waaronder handelingen, processen en onderliggende gegevensverwerkingen. Voor deze insteek is niet gekozen omdat proactieve dienstverlening geen statisch concept is. Om inhoudelijk doel te treffen, is het van belang dat proactieve dienstverlening nu en in de toekomst aansluit bij de behoeften van mensen en de maatschappij. Met een brede wettelijke definitie en bijpassende bevoegdheden, wordt juist beoogd dat dienstverlening zich niet hoeft te beperken tot wat op dit moment aan de orde is, maar kunnen in de toekomst ook andere initiatieven tot proactieve dienstverlening worden ontplooid. Het kan op voorhand niet worden gezegd of het zinvol en haalbaar is dat de SUWI-partijen al die initiatieven even intensief uitvoeren. Dit kan verschillen per vorm van proactieve dienstverlening, per regio en per jaar. Vanwege de inbreuk die proactieve dienstverlening op de persoonlijke levenssfeer maakt, is het ook van belang dat dienstverleners van toepassing kunnen afzien in de specifieke gevallen waarvan zij op voorhand weten dat dit geen of een averechts effect heeft. Met een discretionaire bevoegdheid ontstaat ruimte voor dienstverleners om dit zelf in te schatten.

Een belangrijk bezwaar tegen het wettelijk verplicht stellen van proactieve dienstverlening, is dat dit voor uitvoerende instanties onevenredig kan uitwerken. In de uitvoering van beleid zijn dienstverleners vaak genoodzaakt om keuzes te maken omtrent de inzet van mensen en middelen. Het is belangrijk dat dienstverleners, zeker de onderling sterk verschillende gemeenten, de ruimte behouden om prioriteiten optimaal te beleggen. Daarnaast is het niet de bedoeling en ook niet gewenst dat proactieve dienstverlening voor betrokkenen rechten in het leven zou roepen (zie ook paragraaf 3.3.3). Als proactieve dienstverlening voor uitvoerende instanties een verplichting wordt, bestaat het risico op diffuse situaties, bijvoorbeeld wat het zou betekenen als iemand inkomensondersteuning is misgelopen omdat proactieve dienstverlening niet of pas na verloop van tijd is uitgevoerd. Dit wil de regering voorkomen.

Aan de keuze om proactieve dienstverlening ook niet als een gebonden bevoegdheid in wetgeving te regelen, liggen grotendeels dezelfde overwegingen ten grondslag. Met een gebonden bevoegdheid zijn UWV, de SVB en gemeenten nog steeds gehouden tot toepassing van proactieve dienstverlening, en ook in dit geval geldt het genoemde belang dat zij daarvan moeten kunnen afzien in bepaalde situaties.

Een aantal uitkeringen en voorzieningen heeft een hoge mate van niet-gebruik, bijvoorbeeld algemene en bijzondere bijstand. Andere regelingen hebben een lagere mate van niet-gebruik, maar toch kan de bestaanszekerheid voor de mensen die het betreft in het geding zijn. Dit is een spanningsveld: naarmate de verwachte baten van proactieve dienstverlening lager zijn, moet de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ook minder ingrijpend zijn zodat de inperking steeds in evenredige verhouding staat tot het doel. Daarnaast vraagt het leveren van proactieve dienstverlening inspanningen van UWV, SVB en gemeenten, zeker als dat

persoonlijk gebeurt, bijvoorbeeld telefonisch. Dit vereist een afweging, waarvan de uitkomst ook afhangt van de vorm van proactieve dienstverlening en van de omstandigheden, die lokaal kunnen verschillen. Daarom is in dit wetsvoorstel gekozen voor een delegatiebepaling, op grond waarvan bij AMvB de proactieve dienstverlening en bijbehorende gegevensverwerkingen worden geregeld als dit (mede) gebeurt op basis van gegevens die UWV, de SVB en gemeenten niet in de eigen administraties beschikbaar hebben. Daarbij wordt gespecificeerd ten aanzien van welke uitkeringen en voorzieningen proactieve dienstverlening toegepast kan worden.

Dit aanwijzen zal gebeuren in nauwe afstemming met alle betrokken bestuursorganen. Op deze manier worden er geen verwachtingen gewekt met betrekking tot vormen van proactieve dienstverlening die (nog) niet uitvoerbaar zijn. Tevens wordt de gegevensverwerking, voor zover noodzakelijk, uitgewerkt. Dit maakt het mogelijk om op dezelfde plaats elke variant van proactieve dienstverlening te specificeren, en daarbij tegelijkertijd in te kaderen welke verwerkingen van persoonsgegevens voor elk van die vormen geoorloofd zijn. Daarmee wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke transparantie over de initiatieven die de SUWI-partijen al voor een aanvraag kunnen ontplooiën om niet-gebruik terug te dringen, en welke verwerkingen van persoonsgegevens onder welke voorwaarden voor dat doeleinde rechtmatig kunnen plaatsvinden. De vormgeving van proactieve dienstverlening als een discretionaire bevoegdheid brengt mee dat tussen en binnen de SUWI-partijen verschillend kan worden omgegaan met die bevoegdheid. De wijze waarop UWV, de SVB en gemeenten deze bevoegdheid gaan gebruiken, gaat mede bepalen of meer mensen uitkeringen en voorzieningen gaan gebruiken. De regering verwacht dat deze aanpak effectief is, omdat UWV, de SVB, gemeenten en ook cliëntenraden de meeste kennis en ervaring hebben met het tegengaan van niet-gebruik. Het wetsvoorstel is met het oog op het oplossen van knelpunten in de uitvoering geschreven. Daar waar UWV, de SVB, gemeenten en cliëntenraden mogelijkheden zien en soms ook al toepassen, wil het wetsvoorstel duidelijkheid geven, en ruimte om de dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren met uiteenlopende vormen van proactieve dienstverlening. Hierbij geldt uiteraard dat ongelijke behandeling van gelijke gevallen moet worden voorkomen. De keuze voor een discretionaire bevoegdheid niet mag leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Gerechvaardigde verschillen in behandeling, die zullen ontstaan door de wijze waarop SUWI-partijen omgaan met hun bevoegdheid tot proactieve dienstverlening, zijn aanvaardbaar. Het kan aanvaardbaar zijn als een verschil in behandeling voortvloeit uit de aard van de uitkeringen en voorzieningen, die onderling variëren in voorwaarden en verplichtingen, de mate van niet-gebruik en de gevolgen van dat niet-gebruik op de doelgroep. Ook kan een lager doenvermogen bij een bepaalde doelgroep rechtvaardigen dat extra inspanningen door het bestuursorgaan worden verricht ten opzichte van een meer zelfredzame doelgroep. Voorkomen moet worden, dat op oneigenlijke gronden onaanvaardbare verschillen ontstaan in de mate waarin de overheid de burgers tegemoetkomt bij het maken van aanspraken op inkomensondersteuning. Zo mogen factoren als etnische afkomst geen rol spelen. Verschil in (de mate van) een proactieve dienstverlening naar inwoners tussen verschillende gemeenten kan verklaarbaar zijn, aangezien niet elke gemeenten dezelfde voorzieningen aanbiedt en de ene gemeente meer capaciteit aan proactieve dienstverlening kan wijden dan de andere.

In nauwe samenwerking met de uitvoering en cliëntenraden zal de regering proactieve dienstverlening monitoren en evalueren (zie ook hoofdstuk 11). Op basis hiervan is bijsturen mogelijk. Verder is het

voornemen te zorgen voor een gecoördineerde uitvoering van proactieve dienstverlening (zie ook hoofdstuk 7 en 8). De Wet SUWI is het bestaande kader voor de SUWI-partijen om samen te werken in de sociale zekerheid, onder meer vanuit het uitgangspunt dat mensen die inkomensondersteuning nodig hebben in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Het wetsvoorstel zorgt voor een wijziging van de Wet SUWI, waarmee de bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen wordt verleend aan de SUWI-partijen, op basis van goede onderlinge samenwerking. Het wetsvoorstel geeft in artikel 10b, derde lid, de grondslag om bij AMvB regels te stellen over de vormgeving van de samenwerking. Het doel is een zo integraal mogelijke dienstverlening, waarbij de SUWI-partijen ook regelingen adviseren en faciliteren die niet door het eigen bestuursorgaan worden uitgevoerd. De gegevensuitwisseling die nodig is voor proactieve dienstverlening, en die het voorstel mogelijk wil maken (artikel 73b, tweede lid), leidt ertoe dat de SUWI-partijen vergelijkbare persoonsgegevens gebruiken voor proactieve dienstverlening. De SUWI-partijen kennen een lang bestaande ketensamenwerking. Het voornemen is de ketensamenwerking voor proactieve dienstverlening te versterken voor proactieve dienstverlening benodigde gegevensuitwisseling. De bestaande gegevensknooppunten (UWV/BKWI en IB) gaan nieuwe informatievoorzieningen voor proactieve dienstverlening ontwikkelen. Daartoe gaan de SUWI-partijen gecoördineerde keuzes te maken over de inhoud en frequentie van gevraagde en ongevraagde gegevensleveringen en de inpassing in de dienstverlening. Ook zijn communicatie, handreikingen en pilots voorzien, gericht op professionals en op het publiek.

3.4.3. Alternatieve mogelijkheden voor tegengaan niet-gebruik

Proactieve dienstverlening wordt ingezet als middel om niet-gebruik tegen te gaan. Er zijn ook andere middelen die aan dit beleidsdoel kunnen bijdragen. Dit volgt uit verschillende onderzoeken en is benoemd in meerdere reacties op dit voorstel (zie hoofdstuk 8 en hoofdstuk 10). Hieronder wordt stilgestaan bij drie voorname andere methodes om niet-gebruik tegen te gaan en het verband met dit voorstel.

1. Vereenvoudiging van regelgeving en het stelsel van sociale zekerheid

Hiervoor is toegelicht dat de sociale zekerheid een complex stelsel van regelingen vormt, en dit een oorzaak van niet-gebruik is (zie paragraaf 3.1). Proactieve dienstverlening kan eraan bijdragen dat iemand (beter) wegwijst in de sociale zekerheid, maar dringt de bestaande complexiteit niet terug. Een oplossing die dit probleem bij de wortel aanpakt, is het vereenvoudigen van het socialezekerheidsstelsel. Het belang daarvan wordt maatschappelijk en politiek breed onderkend. In 2022 is gestart met de Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid.⁵² In 2023 is, in reactie op het IBO Vereenvoudiging, het interdepartementaal programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (verder: VIM) opgericht.⁵³ Vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering is de centrale ambitie in de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning met verschillende trajecten en (verkenning van) opgaven, zoals vereenvoudiging van de WW, Participatiewet in balans en binnen een toekomstige herziening van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.⁵⁴

Dit voorstel vormt geen inhoudelijke vereenvoudiging van afzonderlijke regelgeving of het stelsel. Vereenvoudiging is een omvangrijke langetermijnopgave, omdat veel onderdelen van de sociale zekerheid en verwante

⁵² *Kamerstukken II 2021/2022*, 26 448, nr. 682 (bijlage Stand van de Uitvoering juni 2022).

⁵³ *Kamerstukken II 2022/2023*, 26 448, nr. 328 en 347.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2023/2024*, 26 448, nrs. 759, 792 en 849.

terreinen zoals toeslagen, met elkaar interacteren. Met dit voorstel beoogt de regering, naast alle inspanningen die zijn gericht op lange(re) termijn, een verbetering in dienstverlening aan te brengen die naar verwachting wel op relatief korte termijn te realiseren is. Het gaat daarbij om de al bestaande dienstverlening, maar ook om toekomstige dienstverlening. De (toekomstige) vereenvoudigingen in de sociale zekerheid sluiten niet uit dat er behoefte aan proactieve en persoonlijke dienstverlening blijft bestaan. Ook in een vereenvoudigd stelsel zal er waarschijnlijk een (meer of minder geringe) groep mensen bestaan die om allerlei redenen niet (voldoende) in staat is een mogelijke aanspraak te benutten, of hierbij een drempel ervaren. De mogelijkheid om met hen in contact te treden, blijft van belang.

2. Ambtshalve toekenning

Ambtshalve toekenning van een uitkering of voorziening betekent dat betrokkene geen aanvraag hiervoor hoeft te doen. Er zijn regelingen die ambtshalve worden toegekend, zoals het kindgebonden budget (door de Dienst Toeslagen) of de verdubbeling van de kinderbijslag voor kinderen met een Wlz-indicatie.⁵⁵ Ambtshalve toekenning zal het niet-gebruik van een uitkering of voorziening naar verwachting sterk minimaliseren, en in veel gevallen positief bijdragen aan hoe mensen overheidsdienstverlening ervaren.

Het structureel mogelijk maken van ambtshalve toekenning van regelingen, is echter geen kwestie van eenvoudigweg de aanvraagprocedure uit bestaande regelgeving schrappen. De insteek van veel regelingen is om zo gericht mogelijk ondersteuning te bieden. Voor uitvoering zijn daarom vaak specifieke gegevens nodig over de situatie van de belanghebbende, en soms ook diens huishouden. De overheid beschikt zelf meestal niet over alle benodigde gegevens. Ambtshalve toekenning vergt dat de hoeveelheid en het detailniveau van de benodigde gegevens drastisch worden teruggebracht. Omdat gegevensverwerkingen echter het directe gevolg zijn van de voorwaarden die aan ontvangst van een regeling zijn verbonden, vereist het realiseren van ambtshalve toekenning in de praktijk dat de voorwaarden van een regeling zelf worden vereenvoudigd of verminderd. Voor ten minste een deel van de regelingen zou dit betekenen dat de uitgangspunten, opzet en (financiële) uitwerking opnieuw moeten worden overwogen en ontworpen. Ambtshalve toekenning vereist bijvoorbeeld fundamentele keuzes rondom het opleggen van verplichtingen aan ontvangers van regelingen, hoe wordt omgegaan met onterechte toekenning en voor de inzet van toezicht en handavingsmaatregelen, waaronder terugvoordelingen. Mede gelet op het genoemde streven om met proactieve dienstverlening op korte termijn een verbetering te bieden, vormt dit geen onderdeel van dit voorstel.

Dit voorstel biedt echter wel de mogelijkheid om proactieve dienstverlening in te zetten voor (lokale) regelingen die al ambtshalve worden toegekend. Als een publieke dienstverlener de groep mensen die voor ambtshalve toekenning in aanmerking komt niet (volledig) in beeld heeft, kunnen zij binnen de kaders van dit voorstel onderzoeken of er mensen zijn die hier mogelijk nog voor in aanmerking komen, hen hierover te informeren en vervolgens tot ambtshalve toekenning overgaan. Tot slot wordt in algemene zin opgemerkt dat ambtshalve verstrekken niet mogelijk is als de aanvraagprocedure een wettelijk voorgeschreven vereiste is. Het staat gemeenten vrij om voor regelingen die zij zelf vormgeven, geen aanvraagprocedure voor te schrijven.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2022/2023*, 36 385.

3. Optimaliseren van bestaande dienstverlening en communicatie

UWV, de SVB en gemeenten zetten allerhande communicatiemiddelen in om mensen te informeren over de uitvoering van hun taken en bijbehorende dienstverlening. Dit doen zij bijvoorbeeld via websites, algemeen vooraf ingevulde formulieren, het verspreiden van informatiemateriaal en via traditionele en sociale media. Informatievoorziening over inkomensondersteuning loopt soms ook via derde partijen, zoals werkgevers, een vakbond of de bedrijfsarts. Daarmee worden al veel potentiële rechthebbenden bereikt.

Het optimaliseren van bestaande, algemene communicatie kan ook bijdragen aan het tegengaan van niet-gebruik. Publieke dienstverleners zijn van dit besef doordrongen. Zij zijn voortdurend bezig om communicatie zodanig vorm te geven dat (potentieel) rechthebbenden zo doeltreffend mogelijk worden bereikt. Zij benutten daarvoor ervaring van bestaande cliënten, bijvoorbeeld via klantonderzoeken, en instrumenten om als organisatie te leren, bijvoorbeeld via evaluaties, rapportages en vanuit het behandelen van klachten. Ook initiatieven als maatwerkplaatsen en het instellen van teams (vaak met gedragsexperts) die zich bezighouden met doenvermogen, dragen bij aan de voortdurende verbetering van (communicatie over) dienstverlening door UWV, de SVB en gemeenten. Binnen bestaande kaders gebruiken zij al gegevens uit hun administraties en andere overheidsbronnen, zodat cliënten minder gegevens hoeven aan te leveren.⁵⁶ De aandacht voor het optimaliseren van de dienstverlening binnen de rijksoverheid ligt vooral binnen het Programma Werk aan Uitvoering.

Ondanks niet-aflatende inzet op het terrein van bestaande communicatie door UWV, de SVB en gemeenten, is er sprake van niet-gebruik door mensen. Dat zij met algemene communicatie niet zijn bereikt of dat deze communicatie niet (voldoende) bij hen heeft aangesloten, kan daarvan een oorzaak zijn. Proactieve dienstverlening is dan een volgende stap om deze mogelijke factor van niet-gebruik te elimineren, zonder afbreuk te doen aan inzet en belang van communicatie zonder de verwerking van persoonsgegevens.

3.4.4. Opt-out

Onder de mensen die UWV, de SVB en gemeenten voor proactieve dienstverlening benaderen, zullen zich ook personen bevinden die er geen prijs op stellen dat zij (ongevraagd) benaderd worden. De AVG bevat een aantal rechten die betrokkenen ten aanzien van de verwerking van hun persoonsgegevens kunnen invoeren (zie artikel 15 tot en met 22 AVG). Deze rechten kunnen zij ook invoeren bij proactieve dienstverlening. Omdat proactieve dienstverlening een ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan zijn, voorziet dit voorstel in een extra waarborg voor betrokkene: er wordt expliciet geregeld dat gegevens niet voor proactieve dienstverlening worden verwerkt als de betrokkene hier uit eigen beweging of desgevraagd bezwaar tegen maakt (zie het voorgestelde artikel 73b, zesde lid).

De *opt-out*-bepaling kan worden gezien als een bijzondere invulling van het recht op bezwaar (artikel 21 AVG). De AVG schrijft voor dat als de betrokkene bezwaar maakt tegen de verwerking van zijn gegevens, de verwerkingsverantwoordelijke de verwerking moet staken, tenzij er dwingende, gerechtvaardigde gronden voor de verwerking bestaan en

⁵⁶ Het wettelijk kader hiervoor is de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (Stb. 2007, nr. 555).

deze zwaarder wegen dan de belangen en vrijheden van betrokkene. Met de in dit voorstel gekozen formulering van de *opt-out*, wordt beoogd uit te drukken dat deze uitzondering niet geldt in geval van proactieve dienstverlening. De verwerkingsverantwoordelijke moet de verwerking van persoonsgegevens voor proactieve dienstverlening dus altijd staken als de betrokkene daar bezwaar tegen maakt.

De *opt-out*-bepaling is gekoppeld aan de twee in het wetsvoorstel opgenomen componenten van proactieve dienstverlening; het informeren en faciliteren. Dit betekent dat, nadat iemand bezwaar heeft gemaakt, de persoonsgegevens niet meer worden verwerkt om diegene te informeren over een mogelijk onbenut recht of om een aanvraag te faciliteren.

Er bestaat een kleine restcategorie van gevallen waarin het, ondanks dat mensen niet benaderd zullen worden, toch belangrijk kan zijn om de persoonsgegevens te verwerken voor onderzoek – namelijk als dat noodzakelijk is om de omvang van het niet-gebruik van een bepaalde regeling in kaart te brengen. Het is voor UWV, de SVB en gemeenten belangrijk dat zij een zo volledig mogelijk beeld hebben van mogelijk niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen. Als overheidsinstanties hebben zij immers een zorgplicht voor de uitoefening van hun taken en het optimaliseren van de dienstverlening in het belang van burgers. Dit blijft mogelijk, ook als iemand zich op de *opt-out* beroept. Het verwerken van persoonsgegevens hiervoor is dus niet uitgesloten als anonimiseren niet mogelijk blijkt, en in die gevallen is het uitgangspunt dat zo veel mogelijk in kaart wordt gebracht op basis van gepseudonimiseerde gegevens. Bij deze mogelijkheid speelt mee dat uit de AVG volgt, dat de verdere verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt beschouwd als verenigbaar met het oorspronkelijke doel (zie artikel 5, eerste lid, onder b, AVG). Statistische verwerkingen van persoonsgegevens die samenhangen met proactieve dienstverlening, betreffen dus een geoorloofde verdere verwerking.

Bij de vormgeving, invulling en uitvoering van de *opt-out* worden UWV, de SVB en gemeenten nauw betrokken. Als uitvoerders van proactieve dienstverlening, zijn zij de verwerkingsverantwoordelijke partijen voor de gegevensverwerkingen. Daarom is ervoor gekozen om een beperkt aantal kernelementen bij AMvB uit te werken. Het is belangrijk dat de *opt-out* zodanig wordt vormgegeven dat deze de aanvullende waarborg biedt die wordt beoogd, terwijl deze ook begrijpelijk en doenlijk is voor mensen en uitvoerbaar is voor de publieke dienstverleners. Om voldoende recht te doen aan de verschillende aspecten, is uitwerking bij AMvB passend. Daarbij is wettelijk bepaald dat de bewaartermijn voor registratie van een bezwaar die in AMvB wordt opgenomen, niet langer mag zijn dan vijf jaar. De keuze voor een termijn van vijf jaar is terug te voeren op bevindingen uit het onderzoek naar het burgerperspectief op proactieve dienstverlening (zie verder paragraaf 7.2). Respondenten hebben zich bezorgd getoond over in hoeverre mensen de gevolgen van het kiezen voor een *opt-out* kunnen overzien. Met de maximale termijn van vijf jaar wordt ruimte geboden iemand langere tijd «met rust te laten» maar wordt er ook rekening mee gehouden dat in een dergelijke tijdspanne levensomstandigheden (ingrijpend) kunnen veranderen, waardoor mogelijke socialezekerheidsrechten voor iemand (opnieuw) van belang kunnen worden.

Een *opt-out* verandert niets aan het recht op ondersteuning zelf. Ook mensen die voor de *opt-out* kiezen kunnen altijd uitkeringen en voorzieningen aanvragen. Het blijft ook mogelijk dat de SUWI-partijen de aanvraag voorinvullen en daarbij wijzen op andere ondersteuning en helpen bij het aanvragen.

Een overwogen alternatief voor de *opt-out* is een *opt-in*; instemming vooraf. Proactieve dienstverlening wordt dan pas uitgevoerd als iemand vooraf instemt met verwerking van de benodigde gegevens. Een dergelijke werkwijze zou de kern van dit voorstel fundamenteel aantasten, omdat juist wordt beoogd dat SUWI-partijen op eigen initiatief mensen kunnen bereiken die misschien recht hebben op ondersteuning, maar dat niet weten of een (hoge) drempel ervaren om hulp te vragen. Het effect van proactieve dienstverlening wordt waarschijnlijk grotendeels tenietgedaan als juist van deze doelgroep wordt verwacht dat zij vooraf en uit eigen beweging aangeven dat hun gegevens mogen worden verwerkt. Het voorafgaand aan proactieve dienstverlening benaderen van de totale doelgroep met de vraag of zij van de *opt-in* gebruik willen maken, is eveneens onwenselijk en (te zeer) bezwarend in de uitvoering. Ten eerste omdat ook deze werkwijze vereist dat een doelgroep wordt geïdentificeerd en daarvoor ook bepaalde gegevensverwerkingen nodig zijn. Ten tweede zou dit leiden tot meer mogelijk ongewenste contactmomenten. Bij de *opt-out* wordt geen contact opgenomen met betrokkenen als blijkt dat zij waarschijnlijk géén recht hebben, terwijl de *opt-in* variant vereist dat ook deze doelgroep benaderd wordt. Ten derde is de verwachting dat benadering met een *opt-in* bij mensen die überhaupt geen prijs stellen op ongevraagde benadering, in wezen eenzelfde effect sorteert als benadering met proactieve dienstverlening zelf. Daarom ontbreekt de meerwaarde van een *opt-in* ten opzichte van daadwerkelijke proactieve dienstverlening.

4. Overige wijzigingen

4.1. Schrappen van artikel 65 Wet SUWI (SyRI)

Artikel 65 Wet SUWI bevat de regeling van het instrument «Systeem Risico Indicatie» (verder: SyRI). Op 5 februari 2020 heeft de rechtbank Den Haag bepaald dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelt, strijdig is met hoger recht, namelijk artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De rechtbank oordeelde dat de inzet van SyRI onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar is. Zo zijn de gegevens die verwerkt kunnen worden niet ingekaderd of geclausuleerd en is er onvoldoende inzicht in de werking van het risicomodel. De wetgeving is daarmee onrechtmatig vanwege strijd met hoger recht, en dus onverbindend.⁵⁷ Deze uitspraak is onherroepelijk geworden. Bij brief van 23 april 2020 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de beslissing om niet in hoger beroep te gaan gemotiveerd. Niet alleen het ontbreken van voldoende waarborgen, maar ook het feit dat de effectiviteit van het systeem niet bewezen was, gaf daartoe reden.⁵⁸ Via dit voorstel zal de wettelijke bepaling die SyRI regelt, ook formeel komen te vervallen. Deze wijziging werkt terug tot en met 5 februari 2020, de datum van de uitspraak. Daarmee wordt de wet dus in overeenstemming met de praktijk en rechtspraak gebracht.

4.2. Sturen op publieke waarden vastleggen in Wet SUWI

Voordat de Wet SUWI in 2002 werd ingevoerd, lag de uitvoering van werknemersverzekeringen in handen van bedrijfsverenigingen die aangestuurd werden door werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze uitvoeringsorganisaties waren vooral gericht op het beoordelen van claims, het innen van premies en het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Deze wijze van aansturen en uitvoering was volgens de kabinetten-Kok I en II (1994–2002) problematisch, omdat op die wijze te

⁵⁷ Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2019/2020, 17 050, nr. 593.

weinig gestuurd kon worden op het beperken van de toenemende aantallen uitkeringsgerechtigden. Conform de heersende gedachte van New Public Management dat de overheid zakelijker en bedrijfsmatiger moest functioneren, werden de uitvoeringsorganisaties in 2002 daarom genationaliseerd tot UWV. Voortaan was er sprake van een centrale aansturing onder politieke verantwoordelijkheid van de Minister, waarbij de focus kwam te liggen op o.a. tijdigheid, handhaving en doelmatigheid.

Deze visie op sturing is de laatste jaren aan het veranderen. Diverse parlementaire onderzoeksrapporten, zoals het rapport over de toeslagen-affaire en het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, laten zien dat deze eenzijdige aansturing nadelig is voor de kwaliteit van de dienstverlening waardoor burgers in de knel kunnen komen.⁵⁹ Een factor die daaraan heeft bijgedragen, zijn de prikkels die uitgaan van eenzijdig sturen op doelmatigheid en tijdigheid, en te weinig op andere criteria. Medewerkers hebben daardoor vaak minder tijd en ruimte om zich te verdiepen in de persoon, maatwerk te leveren of empathie te tonen. Veelal onderschrijven medewerkers het belang van dergelijke zaken, maar is daarvoor vaak nog te weinig ruimte in het dagelijks werk vanwege hoge werkdruk en (omvangrijke) werkvoorraad.⁶⁰ De focus op tijdigheid maakt dat de werkvoorraad prioriteit heeft, en niet het zetten van een «stap extra» voor de burger. Doelmatigheid en tijdigheid zijn en blijven belangrijk, maar er moet voldoende tegenkracht komen van andersoortige sturingscriteria, die gaan over de kwaliteit en de uitkomsten van het werkproces voor de burger.

UWV en de SVB worden op grond van de Wet SUWI verplicht om zich te verantwoorden over zaken als doelmatigheid, klantgerichtheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. In de praktijk is het uitgangspunt nu steeds meer dat dienstverlening van de overheid gericht is op het verwezenlijken van publieke waarden. Het gaat hierbij om het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals het bevorderen van werkgelegenheid en bestaanszekerheid voor iedereen, en de waarden zoals vastgelegd in de materiewetten. Verantwoording over de mate waarin publieke waarden tot uitdrukking komen in het handelen van publieke dienstverleners, geeft een completer beeld van hoe het beleid in de praktijk uitpakt. Dit kan ook een voedingsbodem vormen voor signalen over onvoorziene effecten van wet- en regelgeving. Doel van de aanpassing in de Wet SUWI is dat het verwezenlijken van een bredere set van publieke waarden die onderdeel gaat vormen van de wettelijke vereiste verantwoording, en genoemd moet worden als uitgangspunt bij de uitvoering van de materiewetten.

Er is voor gekozen om de relevante publieke waarden te noemen in de Wet SUWI, omdat alleen publieke waarden een te brede term is, die weinig houvast biedt. De achtergrond voor de gekozen waarden is:

- De term «dienstbaarheid» ziet op de klantgerichtheid van de dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en maatwerk bieden wanneer dit nodig is, dit zit bijvoorbeeld in de uitgangspunten voor de menselijke maat bij UWV («UWV helpt mij»);
- De term «responsiviteit» ziet in deze context op de benodigde feedbackloop tussen de politiek, departement en uitvoering, maar ook tussen de burger en uitvoering;
- De term «inclusiviteit» ziet op het vereiste dat iedereen in de samenleving, ongeacht achtergrond en doenvermogen, gelijke toegang moet

⁵⁹ Kamerstukken II 2020/2021, 35 387, nr. 2 (Rapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*).

⁶⁰ Nederlandse arbeidsinspectie, *Dienstverlening voor ouderen en nabestaanden: onderzoek naar de doeltreffendheid van de dienstverlening van de SVB aan mensen met een AOW-, AIO- of Anw-uitkering*, 2023.

hebben tot regelingen en voorzieningen die door UWV en SVB worden uitgevoerd;

- De term «toegankelijkheid» ziet op werkbare ICT-systemen en formulieren voor de burger, toegankelijke informatie die waar nodig proactief wordt gedeeld, maar ook op wendbaarheid van de organisatie om op de behoeftes van burgers aan te sluiten, wat ook terugkomt in de uitgangspunten voor de menselijke maat bij UWV («UWV houdt het simpel»);
- De term «betrouwbaarheid» ziet op zowel tijdige en correcte betalingen als op integriteit, eerlijkheid en openheid ten opzichte van de cliënt én ten opzichte van de departementen die het beleid maken (de opdrachtgever).

Verantwoording over de termen effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid omvat vooral het uitvoeringsperspectief, terwijl de bovenstaande termen vooral betrekking hebben op het burgerperspectief – waarbij het begrip «betrouwbaarheid» als een scharnierpunt in de opsomming functioneert. Op deze wijze kan met zowel het oog op het burgerperspectief als op het uitvoeringsperspectief aan de term «publieke waarden» concrete invulling worden gegeven. De genoemde waarden kunnen met elkaar conflicteren. Dat is niet erg; juist door op het geheel van deze waarden te sturen en te verantwoorden zal hierover het «goede gesprek» worden gevoerd, en krijgen politiek-bestuurlijke afwegingen een explicieter karakter dan nu het geval is. Dat is het doel van dit onderdeel van de modernisering van de Wet SUWI.⁶¹

Nut en noodzaak van wetswijziging

De delegatiegrondslagen in de artikelen 46 en 49 Wet SUWI staan nu al toe dat in de Regeling SUWI strengere kaders worden gesteld voor zowel de jaarplannen als -verslagen van UWV en de SVB, en ook dat daarbij wordt gepland en verantwoord aan de hand van in die regeling gedefiniëerde publieke waarden. De verplichting om hierover te blijven verantwoorden is belangrijk. Dit verzekert dat het gesprek wordt gevoerd over de publieke waarden, in welke mate aan een sociaal grondrecht zoals bestaanszekerheid wordt voldaan en hoe het beleid in de praktijk uitpakt. Door vastlegging in de Wet SUWI wordt het sturen en verantwoorden over publieke waarden op het niveau van de stelselwet verankerd. Mocht de situatie ontstaan dat op minder, andere of geen publieke waarden moet worden gestuurd, bijvoorbeeld vanwege slechte economische omstandigheden of incidenten, dan wordt met deze formulering niet verlangd dat UWV en de SVB daadwerkelijk een bepaald minimum aan publieke waarden in de uitvoering realiseren. Er wordt alleen gevraagd om in de jaarplannen en -verslagen aan te geven in welke mate wordt gehandeld in lijn met de publieke waarden, zodat er een gedegen afweging kan worden gemaakt. Burgers kunnen hier geen rechten aan ontleen in bijvoorbeeld juridische procedures.

De meeste algemene beginselen van behoorlijk bestuur geven vergelijkbare normen voor UWV en de SVB. De beginselen hebben werking in de verhouding tussen burger en overheid, en richten zich onder andere op besluitvorming, motivering van besluiten en de inhoud van besluiten. Het is echter van belang om ook de juiste bejegening door overheidsinstanties en toegankelijkheid van de overheid en overheidsdiensten een plek in de verantwoording te geven. Daarom is het nodig om begrippen als «dienstbaarheid» en «inclusiviteit» expliciet te verankeren. In het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb (zie ook paragraaf 6.2.1) zitten vergelijkbare normen als een responsieve overheid, maatwerk voor

⁶¹ *Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692.*

de burger en het dienstbaarheidsbeginsel. Dit wetsvoorstel sluit daarop aan, en zet hier een extra stap in. Publieke waarden worden expliciet genoemd, en van de uitvoering wordt gevraagd om zich aan de hand van in elk geval deze waarden te verantwoorden.

Meer sturing op en verantwoording over publieke waarden maakt het mogelijk om goed zicht te houden op de mate waarin de uitvoeringsinstanties proactieve dienstverlening toepassen en welke resultaten dit geeft. De praktijk laat zien dat een bredere sturing een positief effect heeft op de uitvoering, bijvoorbeeld bij de SVB waar werken volgens «de bedoeling» helpt bij het verhogen van de klanttevredenheid.⁶² Hier gaat de SVB actief op zoek naar innovaties om de dienstverlening te verbeteren en de burger zo te helpen met krijgen waar hij recht op heeft. Dergelijk handelen wil de regering stimuleren, en verdient daarmee een plek in de aansturing en de wijze waarop deze wettelijk verankerd is.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1. Sociale zekerheid is een overheidstaak

Het recht op sociale zekerheid is een sociaal grondrecht. Dit gebiedt de overheid zich in te spannen voor een doeltreffend, adequaat functionerend en eerlijk stelsel van sociale zekerheid binnen Nederland. Een sociaal grondrecht is door burgers meestal niet voor de rechter afdwingbaar. Het recht op sociale zekerheid is in internationaal recht op verschillende plekken vastgelegd.⁶³

Artikel 20 van de Grondwet schrijft voor dat de wet regels stelt over de aanspraak op sociale zekerheid, en dat burgers een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege hebben, als zij niet in het eigen bestaan kunnen voorzien. Met de in Tabel 1 genoemde regelingen geeft de overheid hier voor een belangrijk deel invulling aan. Dit wetsvoorstel verandert de invulling van de socialezekerheidsregelingen inhoudelijk niet, maar beoogt met de wettelijke verankering van proactieve dienstverlening te bevorderen dat de regelingen gebruikt worden door rechthebbenden, zodat de regelingen hun doelen op micro- en macroniveau (meer) verwezenlijken. Het voorstel beoogt zodoende bij te dragen aan de doeltreffend van het stelsel en het functioneren te verbeteren.

5.2. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Proactieve dienstverlening wordt gekenmerkt door de verwerking van persoonsgegevens (zie paragraaf 3.2). De bescherming van persoonsgegevens maakt onderdeel uit van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet en eerbiediging van het privéleven in de zin van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM).⁶⁴ Dit voorstel maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer; mensen kunnen ongevraagd (en mogelijk ongewenst) door de

⁶² *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 387, nr. 2 (Rapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, hfd. 4.2).

⁶³ In het internationale verdragsrecht is het recht op sociale zekerheid als (sociaal) grondrecht vastgelegd in artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), artikelen 9 en 10 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2016/C 202/02, hierna: het Handvest), artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

⁶⁴ De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is ook neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 17 van het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR).

SUWI-partijen worden benaderd. Deze inbreuk wordt hieronder getoetst. Toetsing vindt hieronder expliciet plaats aan het EVRM, en met deze toets wordt inhoudelijk tevens voorzien in een toets aan de Grondwet. Daarnaast wordt de inbreuk getoetst aan de AVG en de Uitvoeringswet AVG (verder: UAVG).

5.2.1. Artikel 8 EVRM

De rechtmatigheid van de inbreuk wordt aan artikel 8 EVRM getoetst aan de hand van drie samenhangende vragen.

1. Inbreuk bij wet voorzien

De eerste vraag die beantwoord moet worden, is of de inbreuk bij wet is voorzien. Een stelselmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vereist een wettelijke basis die voldoende specifiek is, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden en voorwaarden persoonsgegevens worden verwerkt. Het moet in redelijke mate voorzienbaar zijn in welke gevallen de wet zal worden ingeroepen.

Dit voorstel verankert een wettelijke basis voor proactieve dienstverlening, en maakt de inbreuk daarmee voorzien bij wet. Door te omschrijven uit welke twee elementen proactieve dienstverlening bestaat, deze aan een concreet doel te verbinden en in te bedden in de bestaande structuur van de Wet SUWI (met name door aansluiting bij de artikelen 54, 62 en 73 Wet SUWI) is een specifiek kader gecreëerd. De uitwerking van de wettelijke bevoegdheid bij AMvB voor de gegevensverwerking en voorwaarden – nodig voor proactieve dienstverlening die SUWI-partijen niet enkel op basis van eigen gegevens verrichten – draagt bij aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid (vooraf) voor burgers.

2. Inbreuk dient een geoorloofd, expliciet legitiem doel

De tweede vraag betreft of de inbreuk een geoorloofd doel kent. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt bij de beantwoording van deze vraag centraal staat of de aangevoerde doelstellingen (in ruime zin) onder de reikwijdte van één van de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde belangen vallen.⁶⁵ Dat is voor dit voorstel het geval: twee doelen die gediend worden, zoals ook uit voorgaande afweging blijkt, zijn het economische welzijn van het land en de bescherming van de rechten van anderen. Ook de bescherming van de gezondheid is een doel dat indirect door dit voorstel wordt gediend, omdat uit onderzoek volgt dat het (risico op) leven in armoede ingrijpende en langdurige gevolgen heeft voor de gezondheid van betrokkenen.⁶⁶ Door niet-gebruik terug te dringen, wordt beoogd eraan bij te dragen dat dit voor minder mensen op zal gaan.

3. Inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving

De derde vraag betreft of een grondrechtenbeperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het gekozen middel moet geschikt zijn om het doel van de beperking te bereiken, er moet geen lichter middel voorhanden zijn en er moet evenredigheid tussen middel en doel bestaan.

⁶⁵ Het gaat om een of meer van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM opgesomde doelstellingen en belangen: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

⁶⁶ CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2023.

De inbreuk dient in een proportionele verhouding te staan tot een dringende maatschappelijk behoefte.

Hiervoor is al gebleken dat een aantal regelingen in de sociale zekerheid een hoog (potentieel) niet-gebruik kent. De hoogste percentages niet-gebruik betreffen regelingen die zijn bedoeld voor mensen met een inkomen onder of rond het sociaal minimum, zoals de TW en de bijstandsuitkering (zie paragraaf 3.1). De gevolgen van niet-gebruik kunnen voor mensen zelf zeer nijpend zijn. Daarnaast is het ook voor de brede welvaart niet gunstig als een (relatief groot) deel van de bevolking in armoede leeft, en is het belangrijk dat daar waar mogelijkheden zijn om armoede terug te dringen, deze worden aangewend. Het terugdringen van niet-gebruik geldt daarom als een dringende maatschappelijke behoefte. Proactieve dienstverlening is een geschikt middel om niet-gebruik terug te dringen. Dat er ook andere middelen voor dit doel aangewend kunnen worden (zie paragraaf 3.4.3) en dit ook al deels gebeurt, neemt niet weg dat ook van proactieve dienstverlening voor een deel van de mensen een gunstig effect valt te verwachten. Bijvoorbeeld als zij hierdoor op de hoogte raken van het bestaan van een regeling, of zij eerder niet in beeld hadden dat hun situatie hier mogelijk recht op gaf. Publieke dienstverleners zetten zich momenteel al voortdurend in om op basis van bestaande kaders mensen zo goed mogelijk te informeren over regelingen en mogelijke rechten, en dat blijven zij ook doen. Desondanks wordt een deel van de mensen met een mogelijk onbenut recht toch niet bereikt, en dat maakt dat er aan het vereiste van subsidiariteit (er moet geen lichter middel voor de inbreuk voorhanden zijn) wordt voldaan; brede en intensieve communicatie zonder gegevensverwerkingen is al aan de orde van de dag.

In de evenredigheid tussen middel (proactieve dienstverlening) en doel (niet-gebruik terugdringen) wordt voorzien doordat dit voorstel diverse waarborgen kent die betrokkene beschermen tegen «lukrake» gegevensverwerkingen. Dit voorstel gaat over «relevante» uitkeringen en voorzieningen; betrokken instanties moeten op basis van voldoende concrete criteria tot het beeld komen dat iemand een mogelijk recht niet benut. Dit beeld kan ook ontstaan als door een of meer concrete, nieuwe of gewijzigde omstandigheden een nieuwe aanvraag relevant wordt. Voor zover zij dat niet op basis van de eigen gegevens kunnen vaststellen, is vereist dat de gegevensverwerkingen, waaronder technische en organisatorische waarborgen en bewaartermijnen, worden vastgelegd bij AMvB. Ook de *opt-out*-bepaling draagt bij aan de balans tussen doel en middel. Met de gecreëerde kaders wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zodanig gereguleerd en geminimaliseerd dat sprake is van proportionaliteit tussen de inbreuk in relatie tot het nagestreefde doel, waarvan al bleek dat dit een dringende maatschappelijke behoefte is.

5.2.2. AVG en UAVG

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht. De verwerking van persoonsgegevens door overheden maakt hier inbreuk op. Dit is daarom aan wet- en regelgeving gebonden. De meeste van deze regels volgen uit de AVG. Eenieder die persoonsgegevens verwerkt, moet dat doen op basis van een van de zes rechtsgronden die artikel 6 AVG voorschrijft. Voor overheidsinstanties is de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in de regel gelegen in de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG), of het voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG). Dit voorstel verankert voor de SUWI-partijen een bevoegdheid – geen verplichting – en is te kenmerken als een taak van algemeen belang. Een dergelijke taak moet volgen uit Unierecht of

lidstatelijk recht.⁶⁷ In dit geval volgt deze dus uit de Wet SUWI en de onderliggende AMvB.

De bevoegdheid tot proactieve dienstverlening betekent een potentieel ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Voor uitvoering van proactieve dienstverlening zullen vaak gegevens nodig zijn die veel (kunnen) zeggen over iemands persoonlijke situatie, zoals inkomsten en woonsituatie. Daarbij wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid van het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG categorisch uitgesloten, met uitzondering van gegevens over de gezondheid. Het voorstel houdt er rekening mee dat een aantal gegevens op het gebied van werk en inkomen gelden als gezondheidsgegevens. Dit zijn bijvoorbeeld het gegeven dat iemand een WIA- of Wajong-uitkering ontvangt vanwege (tijdelijke) arbeidsongeschiktheid, gegevens over beperkingen om bepaalde arbeid te verrichten of re-integratiegegevens.⁶⁸ Deze gegevens kunnen door SUWI-partijen ingezet worden, voor zover noodzakelijk voor proactieve dienstverlening. Als die noodzaak eenmaal vaststaat, is de regering van opvatting dat het verbod op het verwerken van gezondheidsgegevens niet van toepassing is, omdat er meerdere uitzonderingen uit artikel 9, tweede lid, AVG van toepassing zijn wanneer deze gegevens worden verwerkt voor het doeleinde van proactieve dienstverlening:

- Onderdeel b: de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitoefening van specifieke rechten van de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het socialezekerheids- en socialebeschermingsrecht. Als er ten aanzien van bepaalde inkomensondersteuning een hoge mate van niet-gebruik is, en de conclusie is dat proactieve dienstverlening een noodzakelijk middel is om dit terug te dringen, acht de regering deze uitzonderingsgrond van toepassing als die proactieve dienstverlening alleen goed kan worden uitgevoerd als daarvoor gezondheidsgegevens worden verwerkt. In die gevallen zijn er namelijk te veel betrokkenen die hun rechten op het gebied van het sociaal domein niet uitoefenen, en is de verwerking noodzakelijk om daar verandering in te brengen.
- Onderdeel g: de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, namelijk het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteuning en daarmee het terugdringen van armoede, en het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie. De regering ziet de verwerkingen als evenredigheid met het nagestreefde doel, vanwege de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht.
- Onderdeel h: de verwerking is noodzakelijk voor het verstrekken van sociale diensten dan wel het beheren van sociale stelsels en diensten. Een nuancering bij deze uitzonderingsgrond is dat niet alle personen waarvan gezondheidsgegevens zullen worden verwerkt, bij aanvraag ook recht blijken te hebben op de uitkering of voorziening in kwestie. Dat maakt echter niet dat het verwerken van de gezondheidsgegevens daarmee niet noodzakelijk is voor de uitvoering van de proactieve dienstverlening. De regering is van opvatting dat niet alleen de reguliere dienstverlening die eventueel volgt op de proactieve dienstverlening kan worden gezien als een sociale dienst als bedoeld in onderdeel h; óók de proactieve dienstverlening zelf is een sociale dienst. Daarbij is uiteraard wel van belang dat de verwerking van deze gevoelige categorie van gegevens in evenredige verhouding blijft staan tot het doel dat ermee wordt gediend: naarmate een lagere «opbrengst» van de proactieve dienstverlening wordt verwacht of waargenomen, moet sneller worden geconcludeerd dat het buitenproportioneel is om de gezondheidsgegevens van een gehele doelgroep

⁶⁷ Zie overweging 45 van de considerans van de AVG.

⁶⁸ Rechtbank Amsterdam 2 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6490.

te verwerken. In dat geval moet van de verwerking worden afgezien dan wel moet deze worden gestopt.

Overigens zou uitzondering j van artikel 9, tweede lid, AVG in beeld kunnen komen bij het tijdelijke onderzoek om te bepalen of een nieuwe gegevensuitwisseling nodig is voor proactieve dienstverlening (artikel 73b, vierde lid).

Voor alle onderdelen geldt dat met het wetsvoorstel een grondslag gecreëerd wordt in het lidstatelijk recht, waarbij passende waarborgen zijn opgenomen, en waarmee de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd. Denk onder andere aan het opnemen van bewaartermijnen, duidelijke doelbinding, het uitsluiten van verwerking voor handhaving, en de opt-outmogelijkheid naast de geldende rechten van betrokkenen.

Dit ligt in het verlengde van artikel 30, eerste lid en onder a, UAVG. Die bepaling doorbreekt het verbod om deze categorie gegevens te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor onder meer een goede uitvoering van wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene.

Overigens kan ook het burgerservicenummer (BSN) worden verwerkt ten behoeve van proactieve dienstverlening. Dit is in lijn met artikel 46 UAVG en artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, waarin is bepaald dat overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik kunnen maken van het BSN.

Waarborgen rondom de verwerking van persoonsgegevens

Door de aard van proactieve dienstverlening in de sociale zekerheid zullen gegevens worden verwerkt van mensen die zich in een maatschappelijk kwetsbare positie bevinden of daartoe een verhoogd risico lopen. Daar komt bij dat proactieve dienstverlening juist de mensen aangaat die – mogelijk bewust – (nog) geen aanvraag hebben gedaan en misschien geen prijs stellen op benadering door de overheid. Dit maakt de inbreuk van proactieve dienstverlening in wezen ingrijpender dan wanneer iemand zich, via een aanvraag, tot de overheid wendt voor reguliere dienstverlening. De overheid dient zich hier rekenschap van te geven, betrokkenen hierover te informeren en passende waarborgen voor de gegevensverwerking te creëren, zodat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer proportioneel en zo minimaal mogelijk zal zijn.

Daarom worden in wet- en regelgeving bepalingen opgenomen die erop zijn gericht de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te minimaliseren. Persoonsgegevens mogen in dit verband niet voor belastende doeleinden worden verwerkt; de verwerkingen zijn gericht op het vergroten van de bestaanszekerheid met inkomensondersteuning. Ook bij proactieve dienstverlening gelden voor de betrokkene de rechten die rechtstreeks uit de AVG voortvloeien. De AVG bevat de rechten op inzage, rectificatie, vergetelheid, overdraagbaarheid van gegevens, beperking van de verwerking en van bezwaar. Proactieve dienstverlening sluit aan op deze rechten. Het voorinvullen van een aanvraag geeft inzage in beschikbare persoonsgegevens en de mogelijkheid om te rectificeren.

Een belangrijke waarborg is dat voor proactieve dienstverlening een specifieke *opt-out*-bepaling in de Wet SUWI is vastgelegd, zoals aan bod kwam in paragraaf 3.4.4. Het voorgestelde artikel 73b bevat nog aanvullende voorwaarden om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te beperken. Op basis van dit artikel zal bij AMvB worden opgenomen welke persoonsgegevens voor welke vorm proactieve dienstverlening worden

verstrekt, wat de bewaartermijn is (niet meer dan twaalf maanden), en welke technische en organisatorische maatregelen worden genomen om de inbreuk te beperken en aan de AVG te voldoen.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

6.1. Samenhang met ander kabinetsbeleid

Dit voorstel heeft raakvlakken met het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering.⁶⁹ Het kabinet werkt met dit programma aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Proactieve dienstverlening sluit naadloos aan bij de ambities en doelen van dit programma. Doordat proactieve dienstverlening de informatiepositie van de burger verbetert, wordt de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de overheid vergroot. Proactieve dienstverlening kan eraan bijdragen dat iemand eerder in beeld van de overheid komt, en dat toename of voortdurende problemen kan worden voorkomen. Proactieve dienstverlening raakt ook aan ander kabinetsbeleid, zoals de Werkagenda Waarden-gedreven digitaliseren⁷⁰, de Nederlandse Digitaliseringsstrategie⁷¹, de activiteiten van de regeringscommissaris Informatiehuishouding⁷² en de initiatieven om het niet-gebruik van door de Dienst Toeslagen uitgekeerde toeslagen te verminderen.⁷³ Het hiervoor genoemde kabinetsbeleid waarmee dit voorstel samenhangt, is geen uitputtende opsomming.

De Staatscommissie rechtstaat beveelt in een rapport van juni 2024 aan om in een algemene regeling één grondslag op te nemen voor proactieve samenwerking in het belang van burgers, en de daarvoor noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens.⁷⁴ Dit zou de Awb of een andere algemene (informatie)wet kunnen zijn. Een vergelijkbare aanbeveling heeft de regeringscommissaris Informatiehuishouding gedaan.⁷⁵ Een voordeel van een algemene regeling is, volgens de Staatscommissie, dat dit bij zou dragen aan eenduidigheid en kwaliteit in de verwerking van gegevens hiervoor. Momenteel bestaan hiervoor verschillende regimes in sectorale wetgeving.

Dit wetsvoorstel voorziet weliswaar niet in een geheel generiek kader voor proactieve dienstverlening, maar biedt wel een generiek kader op het terrein van de sociale zekerheid. Dit blijkt ook uit de keuze om proactieve dienstverlening in de Wet SUWI op te nemen (zie paragraaf 3.4.1). Verwerking van persoonsgegevens voor proactieve dienstverlening gaat gepaard met een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, daarvoor is een duidelijke en nauwkeurige uitwerking nodig. De gegevensverwerking moet voorspelbaar zijn. Gezien de mogelijke verschijningsvormen die proactieve dienstverlening op allerlei deelterreinen aan zou kunnen nemen, zal sectorale regelgeving – mogelijk in aanvulling op een toekomstige generiek(er) kader – waarschijnlijk nodig zijn. Dit wetsvoorstel voorziet in die uitwerking voor de sociale zekerheid. Daarnaast kan met het voorliggende wetsvoorstel op relatief korte termijn proactieve dienstverlening in de sociale zekerheid tot uitvoering worden

⁶⁹ <https://www.werkaanuitvoering.nl/>

⁷⁰ *Kamerstukken II 2022/2023*, 26 643, nr. 940.

⁷¹ *Kamerstukken II 2022/2023*, 26 643, nr. 1366.

⁷² <https://www.rci hh.nl/>

⁷³ Zie o.a. *Kamerstukken I 2022/2023*, 36 708, nr. 8.

⁷⁴ Staatscommissie rechtstaat, *De gebroken belofte van de rechtstaat; Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, juni 2024.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2023/2024*, 29 362, nr. 362.

Algemene informatiewet | Speerpunten | Regeringscommissaris Informatiehuishouding (rci hh.nl)

gebracht (zoals ook benoemd in paragraaf 3.4.3), zodat mensen hier sneller profijt van kunnen ondervinden.

6.2. Relatie tot regelgeving in voorbereiding

6.2.1. Wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht

Dit voorstel verandert niets in de bestaande toepassing van de Awb. Op dit moment zijn er twee wijzigingen van de Awb op handen waar dit voorstel aansluiting bij heeft. Dat zijn de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv)⁷⁶ en de Wet versterken waarborgfunctie Awb.⁷⁷

De Wmebv regelt de manier waarop burgers en bedrijven zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen. Deze wet introduceert in een nieuw artikel 2:1, eerste lid, Awb een zorgplicht voor de communicatie: «Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.» Deze wijziging is – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de rest van de Wmebv – met ingang van 1 januari 2024 in werking getreden.

Het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb bevat wijzigingen om de menselijke maat in de Awb en in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer responsief te maken. Dit voorstel legt onder andere een nieuwe, algemene bepaling in de Awb vast, die bestuursorganen verplicht zich dienstbaar op te stellen: het dienstbaarheidsbeginsel.

De bevoegdheid tot proactieve dienstverlening is bij uitstek een manier voor de SUWI-partijen zich responsief op te stellen. Op basis van bestaande taken beschikken zij vaak al over gegevens (en daarmee kennis over de situatie) van burgers in een stadium dat aan reguliere dienstverlening voorafgaat. Proactieve dienstverlening maakt onder voorwaarden mogelijk dat deze gegevens in dit voorstadium in het belang van de burgers kunnen worden aangewend.

6.2.2. Herziening van de Participatiewet (Participatiewet in balans)

Met het programma Participatiewet in balans wil de regering vertrouwen en de menselijke maat als centrale begrippen verankeren in de (uitvoering van de) Participatiewet. Hierbij is er ook aandacht voor vereenvoudiging. Het programma bestaat uit drie sporen. In spoor 1 worden de eerste stappen gezet om de huidige Participatiewet te verbeteren, in spoor 2 wordt gewerkt aan een fundamentele herziening en in spoor 3 wordt samen met de uitvoering gewerkt aan het versterken van de vakkundigheid. In het wetsvoorstel worden deze uitgangspunten vormgegeven, door:

1. de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter te laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn;
2. het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten, en;
3. het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professionaal.

⁷⁶ Stb. 2023, nr. 183.

⁷⁷ Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb heeft van 1 februari 2024 tot en met 31 juli 2024 voor internetconsultatie opengestaan: Overheid.nl | Consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb (internetconsultatie.nl)

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1) bevat een samenhangend pakket van meer dan twintig maatregelen.⁷⁸ Met het wetsvoorstel wordt onder meer voorgesteld om het verrekenen van inkomsten te vereenvoudigen en om het automatisch verrekenen van inkomsten mogelijk te maken. Daarnaast wordt een grondslag gecreëerd voor het ambtshalve verstrekken van de individuele inkomens toeslag (een vorm van bijzondere bijstand). Dit helpt bij het voorkomen van niet-gebruik. In spoor 1 worden geen maatregelen voorgesteld die raken aan datagedreven proactieve dienstverlening. Dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel Participatiewet in balans zijn wat dat betreft complementair.

6.3. Toepassing in Caribisch Nederland

Het socialezekerheidsstelsel op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) omvat minder regelingen en is daardoor overzichtelijker. Echter, net als in Europees Nederland is er niet-gebruik; mensen krijgen niet altijd de ondersteuning waarop zij recht hebben. Tegelijkertijd is de urgentie om de bestaanszekerheid te verbeteren hoog, zowel voor mensen met als zonder baan, onder wie ook gepensioneerden. Niet-gebruik komt onder andere door wantrouwen in de overheid, schaamte, niet de weg kunnen vinden en ingewikkelde procedures.⁷⁹ Bij de inspanningen om het sociaal minimum in Caribisch Nederland te borgen door inkomens te verhogen en kosten te verlagen, is het optimaliseren van de dienstverlening dan ook een belangrijk aandachtspunt.⁸⁰ De kleinschaligheid van de eilanden maakt het vinden van de mensen die hulp nodig hebben en ook de samenwerking tussen instanties wel eenvoudiger. Dit neemt niet weg dat meer samenwerking noodzakelijk is tussen de openbare lichamen, de rijksoverheid en semi-overheid of particuliere organisaties, zoals woningcorporaties en de voedselbank. De samenwerking is nodig om drempels weg te nemen om hulp te vragen, mensen goed te kunnen informeren over alle beschikbare uitkeringen en voorzieningen en hen te helpen bij het aanvragen.⁸¹ Hiertoe zijn afspraken gemaakt tussen de openbare lichamen, de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en de Ministeries van SZW, OCW, BZK en VWS. Daarbij wordt ook gezamenlijk de één-loket-gedachte uitgewerkt om mensen beter te kunnen begeleiden vanuit hun behoeften, en te zorgen dat zij gebruikmaken van beschikbare inkomensondersteuning.⁸²

Voor betere dienstverlening is niet in alle gevallen nieuwe regelgeving nodig. Om bij de dienstverlening persoonsgegevens waarover de overheid al beschikt te kunnen hergebruiken, is wel nieuwe regelgeving nodig. De Wet SUWI is niet van toepassing in Caribisch Nederland. De met dit wetsvoorstel beoogde wijzigingen zullen daar niet van toepassing worden. Voor Caribisch Nederland is de toepasselijke materiewetgeving relevant: het Besluit onderstand BES is als vangnetregeling is vergelijkbaar met de bijstand in Europees Nederland. Voor gepensioneerden geldt de Wet algemene ouderdomsverzekering BES en er is bijvoorbeeld specifieke regelgeving voor kinderbijslag (Wet kinderbijslagvoorziening BES). In al deze wetten zijn bepalingen opgenomen over gegevensuitwisseling, maar de betreffende bepalingen zijn vaak beperkt en nog niet geschikt voor datagedreven proactieve dienstverlening. Dat komt omdat de informatiehuishouding in Caribisch Nederland nog in ontwikkeling is.

⁷⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 36 582.

⁷⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 IV, nr. 7 (Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan; Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, oktober 2023).

⁸⁰ Kamerstukken II 2023/2024, 36 200 IV, nr. 90.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld de Slotverklaring van de Werkconferentie «Samen tegen armoede», 25 en 26 mei 2023, Kamerstukken II 2023/2024, 36 200 IV, nr. 90.

⁸² Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 IV, nr. 43, p. 12 en 36 600 IV nr. 30.

De overheidsinstanties beschikken niet altijd over de gegevens om mensen proactief te kunnen wijzen op uitkeringen en voorzieningen. Het tot stand brengen van een polisadministratie met gegevens over onder meer inkomen om het recht op sociale voorzieningen vast te stellen, kan hierin verandering brengen. De gegevens in de polisadministratie in Europees Nederland komen uit de loonaangifteketen van Belastingdienst, UWV en het CBS. Onderzocht wordt hoe de loonaangifteketen in Caribisch Nederland ook benut kan worden voor een polisadministratie. Vervolgens kan worden bekeken welke andere dienstverlening gebruik zou kunnen maken van een polisadministratie en wat hiervoor nodig is.⁸³ Spoor 5 van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren is toegespitst op digitalisering in Caribisch Nederland. Stapsgewijs wordt gewerkt aan de invoering van een volwaardig stelsel van basisregistraties en digitale voorzieningen met de introductie van het burgerservicenummer in 2025, en een inlogmiddel voor digitale dienstverlening.⁸⁴ De invoering van postcodes voor Caribisch Nederland wordt betrokken bij de ontwikkeling van een adressenregistratie en is voorzien voor 2026.⁸⁵ Hiermee wordt het op termijn haalbaar om data gedreven proactieve dienstverlening in Caribisch Nederland wettelijk te regelen en uit te voeren.

7. Gevolgen

7.1. Regeldruk

De verwachting is dat dit voorstel leidt tot een afname van de regeldruk voor burgers. Door proactieve dienstverlening krijgen bepaalde burgers gericht overheidsinformatie die meer op hun persoonlijke situatie is toegesneden. Hierdoor raken zij ervan op de hoogte dat zij mogelijk aanspraak op een uitkering of voorziening maken. De verwachting is dat proactieve dienstverlening er voor een groep burgers toe leidt dat zij minder tijd en moeite hoeven besteden aan het zoeken naar informatie over (financiële) regelingen, en het doorgronden wat deze informatie voor henzelf kan betekenen. Datzelfde effect wordt verwacht bij een digitaal loket dat mensen in staat stelt om, met behulp van gegevens, een inschatting van een mogelijk recht op een uitkering of voorziening te maken. Een dergelijk loket is bedoeld als hulpmiddel voor burgers; gebruik ervan is vrijblijvend.

Als de uitkomst van inzet van proactieve dienstverlening is dat de betrokkene een aanvraag voor inkomensondersteuning doet, gaat met de aanvraag de «reguliere» dienstverlening van start (zie ook paragraaf 3.2). De regeldruk waarmee de burger vanaf dat moment te maken krijgt, is het gevolg van bestaande wet- en regelgeving en processen. Dit voorstel brengt hier geen verandering in.

Het is waarschijnlijk dat dit voorstel effecten voor de burger genereert die doorwerken op verschillende levensterreinen. Het succesvol verminderen van niet-gebruik betekent dat rechthebbenden uitkeringen en voorzieningen, meer dan voorheen, gaan gebruiken. Dit kan de financiële problemen van mensen verminderen, en daarmee vormt het mogelijk ook een bijdrage in de oplossing van andere, vaak samenhangende problemen, zoals problemen op het gebied van gezondheid en (maatschappelijke) participatie.

⁸³ Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 IV, nr. 43.

⁸⁴ Kamerstukken II 2023/2024, 36 600 IV, nr. 30.

⁸⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 IV, nr. 42.

7.2.1. Onderzoek burgerperspectief proactieve dienstverlening

Om inzicht te krijgen in hoe mensen denken over proactieve dienstverlening in de sociale zekerheid en om inzicht te krijgen in de mate waarin proactieve dienstverlening aansluit op de behoeftes en de leefwereld van de burger, is het onderzoek «Burgerperspectief proactieve dienstverlening» uitgevoerd (hierna: onderzoek burgerperspectief).⁸⁶ Voor dit onderzoek is informatie verzameld bij drie doelgroepen:

- Mensen die gebruikmaken van één of meer inkomensondersteunende regelingen (gebruikers);
- Mensen die wel recht hebben op één of meer inkomensondersteunende regelingen maar hier om verschillende redenen geen gebruik van maken (niet-gebruikers);
- Mensen die geen recht hebben op inkomensondersteunende regelingen en deze ook niet gebruiken (niet-rechthebbenden).

Samengevat zijn de belangrijkste bevindingen als volgt. Uit dit onderzoek blijkt dat de respondenten verschillende drempels ervaren bij het achterhalen, aanvragen en gebruiken van inkomensondersteunende regelingen. Volgens de respondenten heeft proactieve dienstverlening een aantal voordelen, zoals verbeterde toegang tot regelingen, vermindering van armoede en versterking van het vertrouwen in de overheid. Naast de positieve signalen benoemen respondenten ook mogelijke nadelen, zoals inbreuk op privacy, kosten voor de overheid en verminderde eigen verantwoordelijkheid.

7.2.2. Doenvermogenstoets

Voor het uitvoeren van een doenvermogenstoets voor dit voorstel is het hiervoor genoemde onderzoek burgerperspectief gebruikt. Ook is gebruikgemaakt van het onderzoek «Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid», dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is uitgevoerd en in maart 2024 is gepubliceerd.⁸⁷ Daarnaast zijn de uitkomsten van de in paragraaf 3.1.4 genoemde pilot AIO en inzichten vanuit de burgertoets van de Landelijke Cliëntenraad (hierna: LCR) meegenomen. Deze toets wordt afzonderlijk besproken in paragraaf 10.3.

Onder dit wetsvoorstel vallen meerdere inkomensondersteunende regelingen. Elke regeling is voor een andere doelgroep en het doenvermogen zal per doelgroep verschillen. In de doenvermogenstoets is gekeken naar de totale omvang van de doelgroep van dit wetsvoorstel en is beoordeeld of, en zo ja hoe, proactieve dienstverlening mensen met (tijdelijk) minder doenvermogen kan helpen.

In hoeverre het aannemelijk is dat burgers de beoogde acties gaan uitvoeren op basis van de «doenbaarheid», verschilt per doelgroep en situatie. Zo laat het BZK-onderzoek Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid zien dat de zelfredzaamheid per doelgroep verschilt. Sommige doelgroepen zijn minder zelfredzaam en hebben ondersteuning nodig bij het regelen van zaken met de overheid. Dat kan komen door mindere beheersing van het Nederlands, een gevoel van grote financiële afhankelijkheid van de overheid, het doormaken van levensgebeurtenissen of multiproblematiek. Mensen die deze beperkingen kunnen hebben zijn bijvoorbeeld laaggeletterden, werkende armen, alleenstaande ouders in de bijstand, mensen met een migratieachtergrond, senioren en

⁸⁶ Eindrapport burgerperspectief proactieve dienstverlening | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁸⁷ Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid | Rapport | Rijksoverheid.nl

in sommige gevallen ook mensen die recent werkloos zijn geworden. Een samenloop van levensgebeurtenissen kan stress veroorzaken, waardoor het niet iedereen altijd lukt om (tijdig) te achterhalen of er recht bestaat op een uitkering of voorziening, en om een aanvraag te doen. Proactieve dienstverlening kan een drempel wegnemen of verlagen voor mensen die door een samenloop van levensgebeurtenissen of stress drempels ervaren.

Het is van belang hoe publieke dienstverleners proactieve dienstverlening toepassen, want dit kan bepalen in hoeverre een burger actie onderneemt om een aanvraag in te dienen. De LCR pleit in hun burgertoets voor persoonlijke begeleiding en ondersteuning. Volgens de LCR moet het voor elke burger duidelijk zijn welke gevolgen een inkomensondersteunende regeling heeft op de hoogte van financiële ondersteuning die betrokkene vanuit een andere regeling ontvangt. Vooral als inkomensvoorzieningen vanuit meerdere instanties komen, kan dat gevolgen hebben. Medewerkers van samenwerkende instanties horen over deze noodzakelijke kennis te beschikken.

Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat burgers een beroep kunnen doen op de *opt-out*. De burgertoets van de LCR benoemt de *opt-out* als een manier voor mensen om grip te hebben op hun situatie. Respondenten uit het onderzoek Burgerperspectief proactieve dienstverlening geven aan dat de *opt-out* een manier is om de privacy van burgers te respecteren, en vrijheid biedt om zelf te kiezen voor proactieve dienstverlening. Tegelijkertijd uiten de respondenten hun zorgen over burgers die belangrijke informatie missen als ze zich uitschrijven voor proactieve dienstverlening. De *opt-out* kan voor burgers onduidelijk zijn en zij kunnen moeilijk inschatten wat de gevolgen zijn als zij hiervoor kiezen. Volgens respondenten kunnen zich situaties voordoen waarbij een burger kiest voor een *opt-out*, maar op een later moment toch wel behoefte heeft aan informatie over regelingen. De respondenten geven aan dat het wenselijk is dat publieke dienstverleners periodiek een herinnering sturen om te checken of iemand nog steeds geen gebruik wil maken van proactieve dienstverlening, dit om veranderde (financiële) situaties te ondervangen. Ook is het van belang dat er goed wordt geïnformeerd over de *opt-out* en de consequenties, waardoor burgers zich bewust zijn van de gevolgen.

De LCR en het onderzoek Burgerperspectief proactieve dienstverleningen bevelen aan om proactieve dienstverlening af te stemmen op individuele behoeften en omstandigheden. Met maatwerk kunnen UWV, de SVB en gemeenten de doelgroep via diverse kanalen (zoals brieven, e-mails, sociale media of websites) gericht benaderen. Daarnaast is het van belang dat publieke dienstverleners ook telefonische ondersteuning aanbieden en fysieke loketten beschikbaar stellen, zodat de communicatiekanalen voor alle burgers toegankelijk zijn.

Naar aanleiding van de doenvermogenstoets zijn de bepalingen en toelichtingen over de *opt-out*, bewaartermijnen en loketten aangepast. Bij AMvB worden regels gesteld over de wijze waarop bezwaar kan worden gemaakt, de inrichting en het beheer van registratie van bezwaren en de bewaartermijnen. Daarnaast worden bij AMvB regels gesteld over samenwerking bij proactieve dienstverlening en de inrichting van een fysiek en digitaal loket voor informatie en advies.

7.3. Gevolgen voor de positie en rechten van minderjarigen

Als voorzieningen en inkomensondersteuning niet (volledig) benut worden door rechthebbenden, kan dit effect hebben op kinderen en jongeren. Onder dit voorstel kunnen regelingen vallen die aan volwas-

senen worden toegekend maar zien op (kosten voor) minderjarigen, zoals de kinderbijslag. Daarmee raakt dit wetsvoorstel aan een aantal rechten die zijn geborgd in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind (hierna: IVRK)⁸⁸. In het kader van dit voorstel zijn met name artikel 26 en artikel 27 IVRK van belang, waarin respectievelijk is vastgelegd dat kinderen het recht hebben om te kunnen profiteren van voorzieningen voor sociale zekerheid en dat kinderen recht hebben op een toereikende levensstandaard. Nederland heeft bij ratificatie van het IVRK een voorbehoud ten aanzien van artikel 26 gemaakt, opdat kinderen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid hebben. Zij hebben (via de ouders of verzorgers) wel een afgeleid recht, en daarmee wordt de positie van het kind op dit punt voldoende gewaarborgd geacht. Om gebruik te kunnen maken van voorzieningen, zijn kinderen afhankelijk van hun ouders. Voor een aantal groepen kinderen leidt die afhankelijkheid ertoe dat zij de sociale zekerheid onvoldoende kunnen benutten.⁸⁹

Dit voorstel verandert de bestaande uitgangspositie van kinderen – het afgeleide recht – niet. Omdat kinderen, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen, geen zelfstandig recht op regelingen uit de sociale zekerheid hebben, zullen de SUWI-partijen proactieve dienstverlening niet bij deze groep toepassen en hun gegevens daarvoor dus ook niet verwerken. Het ligt voor de hand dat als mensen na toepassing van proactieve dienstverlening bepaalde inkomensondersteunende regelingen benutten, eventuele minderjarige kinderen hier profijt van kunnen hebben – ook als die regeling(en) niet primair was bedoeld voor kinderen. Dit zal vooral gelden voor regelingen die het inkomen van iemand aanvullen tot het sociaal minimum, zoals de bijstand.

Inzet van proactieve dienstverlening zal zich in het algemeen richten op regelingen die een hoog niet-gebruik kennen. Dat is niet het geval voor de landelijke kindregelingen (zoals ook uit Tabel 1 blijkt). Voor lokale regelingen biedt dit voorstel voor gemeenten meer mogelijkheden om regelingen waar minderjarigen indirect én direct van kunnen profiteren (zoals het Jeugdfonds Sport & Cultuur) gericht bij ouders of verzorgers onder de aandacht te brengen, en hen te helpen deze daadwerkelijk te benutten. Door met proactieve dienstverlening mensen beter in staat te stellen om mogelijke aanspraken op sociale zekerheid te verwezenlijken, zal de positie van kinderen worden verbeterd. In het kader van de positie van het kind, vraagt de informatievoorziening rondom de *opt-out* extra aandacht. Een betrokkene die zelf de (verdere) ontvangst van proactieve dienstverlening weigert, kan een kind mogelijk ook de mogelijke voordelen die uit deze dienstverlening voortkomen, ontzeggen. Het is daarom van belang dat publieke dienstverleners de belangen en de impact van kinderen meenemen.

7.4. DPIA

Voor dit wetsvoorstel is een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd.⁹⁰ In de DPIA is de noodzaak getoetst van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens in relatie tot het beoogde doel, en zijn de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen in kaart gebracht. Op basis hiervan zijn

⁸⁸ Zie in het IVRK: artikel 17 (toegang tot informatie), artikel 18 (verantwoordelijkheden van ouders), artikel 26 (recht op sociale voorzieningen) en artikel 27 (recht op een toereikende levensstandaard).

⁸⁹ Het Verwey-Jonker Instituut (2021), *Kinderen missen recht op sociale zekerheid*, p. 17.

⁹⁰ Ook wel gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB). De onderdelen E en F (publieke waarden) en onderdeel H (schrappen SyRI) zijn geen onderdeel van de DPIA omdat deze wijzigingen geen gevolgen hebben voor de verwerking van persoonsgegevens.

beheersmaatregelen vormgegeven. Een substantieel deel van de risico's en beheersmaatregelen hangt samen met de uitvoering van proactieve dienstverlening door UWV, de SVB en gemeenten, en derde partijen die gegevens hiervoor leveren. Partijen zullen voor de uitvoering van proactieve dienstverlening beoordelen of zij een DPIA uitvoeren op de eigen verwerkingen en processen, conform de vereisten van de AVG. De eigen verwerkingen en processen vallen onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van de partijen zelf.

Bevindingen DPIA

Er worden 10 categorieën van persoonsgegevens geduid die verwerkt kunnen worden voor proactieve dienstverlening:

1. NAW-gegevens;
2. Contactgegevens;
3. Burgerservicenummer;
4. Inkomensgegevens;
5. Gegevens over woningdelers;
6. Financiële gegevens anders dan inkomensgegevens;
7. Werkgerelateerde gegevens;
8. Aanwezigheid van een arbeidsbeperking;
9. Gegevens over re-integratie;
10. Gegevens over de schuldeiser en werkgever van betrokkene.

Welke gegevens nodig zijn, hangt af van de regeling(en) waarvoor proactieve dienstverlening wordt toegepast. De enige categorie bijzondere gegevens die voor proactieve dienstverlening kan worden verwerkt, betreft gezondheidsgegevens. Het verwerken van gezondheidsgegevens hangt samen met proactieve dienstverlening voor regelingen die zien op arbeidsongeschiktheid.⁹¹ Dit wetsvoorstel rechtvaardigt de verwerking van deze gegevens met drie uitzonderingen uit artikel 9, tweede lid, AVG (zie ook paragraaf 5.2.2):

- Onderdeel b: de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitoefening van specifieke rechten van de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het socialezekerheids- en socialebeschermingsrecht.
- Onderdeel g: om redenen van zwaarwegend algemeen belang, namelijk het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteuning en daarmee het terugdringen van armoede, en het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie.
- Onderdeel h: de noodzaak van gegevensverwerking voor het verstrekken van sociale diensten dan wel het beheren van sociale stelsels en diensten.

Het is mogelijk dat er voor proactieve dienstverlening big-dataverwerkingen plaatsvinden, en dat er bij uitvoering sprake is van profilering. Dit wordt in de DPIA nader toegelicht, met een afweging tussen de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en het doel van de verwerking (niet-gebruik verminderen ten behoeve van bestaanszekerheid). Er is geen sprake van automatische besluitvorming (zoals ook toegelicht in paragraaf 3.3.3). De argumenten en overwegingen ten aanzien van de noodzaak van gegevensverwerkingen, de proportionaliteit en subsidiariteit stemmen voor een belangrijk deel overeen met hetgeen in deze memorie wordt overwogen.

De DPIA benoemt twaalf deels overlappende risico's van gegevensverwerkingen voor proactieve dienstverlening. Op basis van mogelijke kans en impact worden deze vrijwel allemaal ingeschat als laag tot middelmatig.

⁹¹ Rechtbank Amsterdam 2 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6490.

Met zes vooraf genomen maatregelen wordt het mogelijke restrisico's als klein ingeschat en daarmee de mogelijke gevolgen en impact voor de betrokkene tot een minimum beperkt.

Tabel 5: Maatregelen om de risico's van gegevensverwerkingen voor proactieve dienstverlening te voorkomen of te verminderen

Maatregel	Te nemen door
Proactieve dienstverlening in wet- en regelgeving vastleggen met voldoende specificering welke gegevens worden verwerkt, door welke partijen, hoe en waarvoor en de passende waarborgen en beschermingsmaatregelen.	Ministerie van SZW
Verwerkingsverantwoordelijken voeren DPIA uit op eigen processen en verwerkingen in het kader van proactieve dienstverlening.	SUWI-partijen
Juiste en volledige informatieverstrekking over proactieve dienstverlening en daarmee samenhangende aspecten (<i>opt-out</i> , mogelijkheid AVG-rechten uit te oefenen)	Overige partijen (als leverancier van gegevens) SUWI-partijen
Zorgdragen voor passend beveiligingsniveau en gebruik maken van het normenkader zoals geformuleerd in de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).	SUWI-partijen
Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van de (bestaande) veilige omgevingen en uitwisselingen onder de SUWI-partners (GeVS en Inlichtingenbureau).	Overige partijen (als leverancier van gegevens) SUWI-partijen
Voor proactieve dienstverlening veilige gegevensuitwisseling via <i>privacy by design</i> , dataminimalisatie, anonimiseren, pseudonimiseren en versleutelen.	SUWI-partijen

Advies FG

De Functionaris voor Gegevensbescherming (verder: FG) van het Ministerie van SZW heeft advies over de DPIA uitgebracht. De FG, indachtig dat proactieve dienstverlening afwijkt van het heersende uitgangspunt dat gegevensverwerkingen aanvangen met een aanvraag van betrokkene, adviseerde een aantal gemaakte keuzes en afwegingen nader te bezien. Dit betreft onder meer het voorzien in voldoende waarborgen bij delegatie van de verwerkingsbepalingen, de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, de alternatieven voor gegevensverwerking (subsidiariteit) in relatie tot de doelmatigheid, de invulling van de informatieplicht richting betrokkene, bewaartermijnen en de vormgeving van de *opt-out*. De DPIA is op basis van het advies op diverse punten aangepast. De bevindingen uit de DPIA en het advies van de FG zijn meegenomen in de verdere vormgeving van dit voorstel.

8. Uitvoering

Het wetsvoorstel zal tot een toename van de uitvoeringslasten aan de zijde van UWV, de SVB en gemeenten leiden. De omvang hiervan hangt af van de invulling van lagere regelgeving, de regelingen waarvoor proactieve dienstverlening wordt toegepast en de vorm die dit zal aannemen. Dit wordt uitgewerkt in samenspraak met UWV, de SVB en gemeenten (VNG). De AMvB waarin een deel van de dienstverlening wordt uitgewerkt, wordt op een later moment voor uitvoeringstoetsen aan de genoemde partijen voorgelegd.

Het wetsvoorstel is voor uitvoeringstoetsen voorgelegd aan UWV (waaronder begrepen het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (verder: BKWI)), de SVB, VNG en de Stichting Inlichtingenbureau (verder: IB). Daarbij is deze partijen gevraagd naar mogelijke invullingen van proactieve dienstverlening, met het oog op informatievergaring voor de verdere uitwerking. Ook zijn vragen gesteld over de invulling van de *opt-out* en de verantwoording over publieke waarden.

De keuze om algemene kaders in formele wetgeving vast te leggen en proactieve dienstverlening verder in een AMvB uit te werken, maakt dat partijen ten tijde van de uitvoeringstoetsen de volle omvang van de wetswijziging nog niet kunnen overzien. Dit volgt ook uit de uitvoeringstoetsen. Zij kunnen zich vinden in het kader voor proactieve dienstverlening, en adviseren in overleg voorstellen voor uitwerking voor te bereiden.

Hieronder worden de toetsen per organisatie samengevat weergegeven. Voor zover aan de orde wordt in reacties op de uitgebrachte toetsen verwezen naar voorgaande onderdelen van de memorie van toelichting, om herhaling van eerdere overwegingen te beperken.

8.1. Uitvoeringstoets van UWV (inclusief BKWI)

UWV heeft met veel belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen, omdat de voorgestelde bevoegdheid voor proactieve dienstverlening kan helpen bij de maatschappelijke opdracht en preventiedoelstelling van UWV. De wet biedt enkel een kader en de invulling van de (nieuwe) bevoegdheid tot proactieve dienstverlening vereist keuzes over wenselijkheid en prioritering voordat de haalbaarheid kan worden vastgesteld.

UWV heeft aan de uitvoeringstoets een bijlage toegevoegd met mogelijke vormen van proactieve dienstverlening en de gegevens die daarvoor waarschijnlijk nodig zijn. De exact benodigde gegevens vormen onderdeel van de uitwerking van het voorstel. UWV gaat hier graag snel en gezamenlijk mee aan de slag om de voor de uitvoering benodigde ruimte te creëren. UWV voert onder meer de TW uit. Deze wet kent een hoge mate van (potentieel) niet-gebruik (zie ook Tabel 3 in paragraaf 3.1.2). Proactieve dienstverlening is daarom nodig. Andere regelingen waarbij UWV mogelijkheden ziet voor proactieve dienstverlening zijn onder meer de Wajong, WIA, IOW en de WW, mede in relatie tot de TW. Daarnaast doet UWV voorstellen om met gegevensuitwisseling de dienstverlening te verbeteren, bijvoorbeeld om de overgang tussen twee verschillende UWV-uitkeringen te versoepelen.

Wat betreft de *opt-out* ziet UWV te veel mogelijke uitwerkingsscenario's met uiteenlopende consequenties. UWV stelt daarom voor om in overleg het aantal scenario's te beperken.

Voor proactieve dienstverlening kan BKWI de via Suwinet al ontsloten bronnen beschikbaar maken en waar nodig ook nieuwe bronnen ontsluiten, als daarvoor een juridische grondslag in de wet wordt opgenomen. Daarnaast kan BKWI een bijdrage leveren aan het uitwerken van ketenafspraken. Als beheerder van Suwinet kan BKWI verder een centrale rol spelen als gegevensleverancier voor digitale loketten.

Tot slot geeft UWV aan zich te kunnen vinden in de keuze en formulering van publieke waarden in dit voorstel.

Naar aanleiding van de reactie van UWV, en soortgelijke reacties van de SVB en de VNG, en in onderling overleg met deze partijen, is de bepaling over de *opt-out* uitgebreid met een delegatiebepaling waarin wordt voorgeschreven welke (beperkte) elementen bij AMvB worden uitgewerkt. Daarnaast is de toelichting verduidelijkt ten aanzien van de relatie tussen de *opt-out* en het verwerken van gegevens voor statistische doeleinden. Een deel van de eerdere toelichting op de *opt-out* is verwijderd omdat daarmee mogelijk vooruit zou worden gelopen op aspecten die nog bij AMvB moeten worden uitgewerkt, in samenspraak met alle betrokken partijen.

De voorstellen die UWV voor vormgeving van proactieve dienstverlening heeft gedaan, worden bij de totstandkoming van de AMvB, in gezamenlijk overleg, nader gezien. Voorstellen van UWV om via gegevensverwerkingen de dienstverlening te verbeteren, worden te allen tijde verwelkomd. Voor zover die niet (geheel) passen binnen de kaders van dit voorstel, worden deze, waar mogelijk, betrokken bij de bredere modernisering van de Wet SUWI.⁹²

8.2. Uitvoeringstoets van de SVB

De SVB beoordeelt het voorstel positief. Het biedt kansen voor verbetering van de dienstverlening. Op dit moment signaleert de SVB concrete mogelijkheden voor proactieve dienstverlening, bijvoorbeeld in het kader van de Algemene Nabestaandenwet (ANW) voor mensen die de leeftijd van 18 jaar bereiken en voor mensen die een uitkering aanvragen of willen behouden bij arbeidsongeschiktheid. In het kader van de AIO ziet de SVB de volgende mogelijke vormen van proactieve dienstverlening voor zich: het actief benaderen van mogelijke AIO-gerechtigden, mede op basis van gegevens van UWV en mogelijk andere overheidsorganisaties, warme overdracht van bijstandsgerechtigden richting de SVB, het signaleren van een mogelijk recht op kwietschelding van lokale belastingen richting gemeenten en waterschappen, en het signaleren van een mogelijk recht op toeslagen richting de Dienst Toeslagen. De SVB adviseert deze voorstellen uit te werken, zodat de impact en de uitvoerbaarheid per voorstel kunnen worden bepaald. De SVB houdt er rekening mee dat in de toekomst ook andere mogelijkheden tot proactieve dienstverlening gewenst zijn en verzoekt nadrukkelijk om in het voorstel ruimte te laten om deze mogelijk te maken. De SVB wijst erop dat voor proactieve dienstverlening naast gegevens van SUWI-partijen ook gegevens van derde partijen, met name de Dienst Toeslagen, nodig kunnen zijn.

De SVB verwacht dat de *opt-out* een groot beslag op de impact kan leggen en vraagt aandacht voor de uitvoerbaarheid van de *opt-out*. De cliëntenraad van de SVB werpt de vraag op hoe dit op een werkbare wijze kan worden geïmplementeerd, zonder dat dit de burger onbedoeld afschrikt.

De SVB wijst op risico's en onduidelijkheden die samenhangen met de keuze voor een kan-bepaling, bijvoorbeeld dat niet duidelijk is of betrokkenen rechten aan proactieve dienstverlening kunnen ontleen, wat de gevolgen zijn als proactieve dienstverlening niet goed wordt uitgevoerd en gevolgen van terugvordering van een andere uitkering als die voortkomen uit proactieve dienstverlening. Ook wijst de SVB op de belastbaarheid van de SUWI-partijen in de samenwerking.

Tot slot geeft de SVB aan het opnemen van zowel uitvoerings- als burgerperspectief bij de vastlegging van de publieke waarden in de Wet SUWI te ondersteunen. De SVB verwacht dat de waarden die met dit voorstel in formele wetgeving worden opgenomen, dermate bestendig zijn dat zij daarin passen. Wel verwacht de SVB dat het kan verschillen welke waarden (meer) nadruk krijgen.

Mede naar aanleiding van de reactie van de SVB is in paragraaf 3.3.3 verduidelijkt dat mensen geen rechten kunnen ontleen aan de mogelijkheid van proactieve dienstverlening. De voorstellen voor proactieve dienstverlening van de SVB zullen in de AMvB worden

⁹² Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692 en 739.

uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met de belastbaarheid van de SUWI-partijen in de samenwerking.

8.3. Uitvoeringstoets van de VNG

De VNG geeft aan dat de uitvoerbaarheid van dit voorstel pas goed kan worden getoetst als de lagere regelgeving beschikbaar is. Daarom kent de uitvoeringstoets van de VNG twee afzonderlijke delen:

- Deel A is de toets op hoofdlijnen op basis van het voorliggende voorstel;
- Deel B is een uitgebreidere toets van het gehele voorstel inclusief uitwerking in lagere regelgeving.

Deel B van de uitvoeringstoets zal plaatsvinden bij uitwerking van de AMvB. Deze paragraaf is gewijd aan deel A van de uitvoeringstoets.

De VNG geeft aan dat veel gemeenten het wetsvoorstel verwelkomen. Veel gemeenten proberen al om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen, maar lopen hierbij tegen belemmeringen aan. Zo kunnen gemeenten het niet-gebruik op individueel niveau niet goed bepalen, en kunnen zij de doelgroep die nog niet in beeld is nauwelijks bereiken. Veel methodes die nu gebruikt worden om het niet-gebruik aan te pakken, zoals algemene en persoonlijke communicatie en het verlagen van administratieve drempels voor het doen van een aanvraag, hebben een beperkt effect. Ambtshalve verstrekken zou in bepaalde gevallen een oplossing kunnen zijn, maar dit mag nu nog niet. Ook ontbreekt een expliciete grondslag voor het hergebruiken van gegevens.

Gemeenten verwachten dat proactieve dienstverlening kan helpen om het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verkleinen. De mate waarin dit gebeurt, hangt voor een deel af van de wijze waarop het wetsvoorstel verder uitgewerkt wordt in de lagere regelgeving, en van de manier waarop het (gezamenlijke) werkproces tussen de SUWI-partijen en de bijbehorende ICT-ondersteuning ingericht worden. Gemeenten verwachten dat het effect van het voorstel het duidelijkst zichtbaar zal zijn bij het deel van de doelgroep dat al bij één of meerdere van de SUWI-partijen in beeld is. Juist het deel van de doelgroep dat nog niet in beeld is, zal ook met dit wetsvoorstel moeilijk bereikt kunnen worden.

Voorts wordt erop gewezen dat niet alle gemeentelijke armoederegelingen onder de Participatiewet vallen, maar bijvoorbeeld ook onder de Gemeentewet. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is dat ook in zulke gevallen interne gegevensuitwisseling mogelijk wordt. Dat geldt ook voor de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten hebben de wens om gegevens van huishoudens die gebruikmaken van een gemeentelijke inkomensregeling te kunnen verwerken voor andere regelingen binnen het sociaal domein, zoals de Wmo 2015 of Jeugdwet. Ook is uitwisseling van gegevens met derde partijen wenselijk, waaronder DUO, de Dienst Toeslagen en gesubsidieerde ketenpartners zoals Stichting Leergeld en de Voedselbank.

Het niet mogelijk maken van ambtshalve verstrekken kan de effectiviteit van het wetsvoorstel volgens gemeenten beperken. Een aantal gemeenten heeft de ervaring dat ook bij volledig voor-ingevulde aanvraagformulieren het niet-gebruik slechts beperkt vermindert. Ambtshalve verstrekken kan volgens gemeenten in bepaalde gevallen helpen om de effectiviteit van het wetsvoorstel verder te vergroten.

Gemeenten vinden dat er ook aandacht besteed moet worden aan organisatie en ICT. Hierbij worden specifiek de volgende punten genoemd:

- Er moeten goede samenwerkingsafspraken gemaakt worden tussen de verschillende partijen die gegevens gaan uitwisselen voor proactieve dienstverlening;
- Goede ICT-ondersteuning is cruciaal om proactieve dienstverlening goed uitvoerbaar te maken. Processen dienen zoveel mogelijk geautomatiseerd te worden. Hierbij hebben gemeenten ondersteuning nodig. Op het moment dat de lagere regelgeving meer duidelijkheid biedt over de concrete mogelijkheden, is het belangrijk om met de softwareleveranciers te kijken wat hierbij mogelijk en nodig is;
- Om proactieve dienstverlening breed mogelijk te maken, is ook van belang dat definities en criteria zoveel mogelijk geüniformeerd worden. Wanneer definities van bijvoorbeeld begrippen als «inkomen» of «vermogen» of de gehanteerde grenswaarden per regeling verschillen, bemoeilijkt dit proactieve dienstverlening.

In de uitvoeringstoets wordt ook aandacht besteed aan de formulering van proactieve dienstverlening als kan-bepaling. Gemeenten vragen zich af of dit een logische keuze is. Zij benoemen ook enkele belangrijke uitvoeringsrisico's:

- De formulering van het wetsvoorstel als kan-bepaling heeft als risico dat er verschillen tussen gemeenten (blijven) bestaan;
- Wanneer proactieve dienstverlening onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd wordt, kan dit tot verkeerde verwachtingen bij inwoners leiden;
- Het risico blijft bestaan dat juist de doelgroep die momenteel nog niet in beeld is bij gemeenten (en bij de andere SUWI-partijen) ook met dit voorstel niet bereikt wordt.

Wat betreft de kosten, stelt de VNG dat de impact op de uitvoeringskosten afhangt van de mate waarin proactieve dienstverlening kan worden geautomatiseerd, de mate waarin gemeenten hierin worden ondersteund en de mate waarin hierin kan worden samengewerkt met UWV en de SVB. Gemeenten vinden het belangrijk dat er een goede monitoring plaatsvindt of de programmabudgetten (BUIG-budget en Gemeentefonds) die zij ontvangen voor de uitvoering afdoende zijn om eventuele meerkosten op te kunnen vangen.

Mede naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de VNG wordt de toepassing van proactieve dienstverlening bij AMvB nader uitgewerkt voor schuldhelpverlening, de kwijtschelding gemeentelijke belasting en voor gemeentelijke armoederegelingen. In paragraaf 3.3.2 wordt dit benoemd. Ook heeft de uitvoeringstoets van de VNG geleid tot aanscherping van het voorgestelde artikel 73b, eerste lid. Deze bepaling geeft een expliciete bevoegdheid om alle gegevens in de eigen administraties verder te verwerken ten behoeve van het onderzoek in het kader van proactieve dienstverlening. Dit omvat ook gegevens die in die administraties zijn opgenomen in het kader van wettelijke taken die buiten het SUWI-domein vallen, zoals voor gemeenten taken die zij uitoefenen op grond van de Gemeentewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Wel dient er een binding te zijn met de terreinen zoals genoemd in het voorgestelde artikel 10b, eerste lid. Het voorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) adresseert de gegevensdeling in het sociaal domein en met aanpalende domeinen in geval er sprake is van multiproblematiek bij een inwoner of diens huishouden.⁹³ Proactieve dienstverlening bij Bbz en IOAZ richt zich op zelfstandigen. Het is de vraag of voldoende data beschikbaar zijn om deze groep gericht te kunnen benaderen. Dit vereist verder onderzoek.

⁹³ Kamerstukken II 2022/2023, 36 295.

In de memorie is de toelichting over de relatie tussen proactieve dienstverlening en ambtshalve toekenning verduidelijkt (zie paragraaf 3.4.3). De voorstellen voor samenwerking en gegevensuitwisseling bij proactieve dienstverlening zal het Ministerie van SZW in overleg met de VNG en ook met UWV, SVB en IB betrekken bij de voorbereiding van de implementatie.

8.4. Uitvoeringstoets van het IB

Het IB is het informatieknooppunt van en voor gemeenten voor werk en bestaanszekerheid. Met de diensten en producten van het IB zorgen gemeenten voor een veilige en doelgerichte uitwisseling van persoonsgegevens.

Het IB herkent de wens vanuit gemeenten om meer proactief dienstverlening te bieden aan de inwoners. Het wetsvoorstel biedt hier kaders voor. De bestaande informatievoorziening kan het IB uitbreiden, optimaliseren en breder toepasbaar maken voor proactieve dienstverlening. Een voorbeeld is de Geautomatiseerde Kwijtscheldingstoets. Voor de bredere toepassing zijn grondslagen nodig voor meer uitkeringen en voorzieningen, zoals bijstand en minimaregelingen. Het IB heeft informatievoorzieningen beschikbaar om bijvoorbeeld het recht op een individuele inkomenstoeslag te bepalen. Deze kunnen technisch breder toegepast en uitgebreid worden en ook worden aangesloten op gemeentelijke voorzieningen, zoals het Virtueel Inkomstenloket (VIL) van de gemeente Utrecht. Het IB gebruikt gestandaardiseerde technieken, zoals API's en *decision modelling*.

Het IB adviseert de instemming van de inwoner binnen de dienstverleningsprocessen vorm te geven, zodat bijvoorbeeld bij de aanvraag van een uitkering met instemming van de inwoner het recht op andere uitkeringen en voorzieningen getoetst wordt. Als een inwoner nog geen contact heeft met de overheid moet de inwoner bezwaar kunnen maken tegen het aanbieden van hulp, zoals bijvoorbeeld ook bij de vroegsignalering van schulden mogelijk is. Om te voorkomen dat mensen vaker bezwaar moeten maken tegen de verwerking van hun gegevens voor proactieve dienstverlening, is het mogelijk een bezwaar te routeren, zodat de SUWI-partijen onderling geïnformeerd zijn. Om bezwaren te voorkomen, adviseert het IB met *privacy by design* en dataminimalisatie de doelgroepen en gegevens vooraf zo goed mogelijk af te bakenen. Het is moeilijk te rechtvaardigen een grote hoeveelheid persoonsgegevens te verwerken zonder dat mensen daarvan op de hoogte zijn om een relatief kleine doelgroep te vinden met niet-gebruik van inkomensondersteuning. Dit vereist in ieder geval geanonimiseerd en gepseudonimiseerd onderzoek. Het IB is zelf geen SUWI-partij en zal daarom proactieve dienstverlening op basis van verwerkersafspraken toepassen met vooral gemeenten.

De door het IB geadviseerde grondslagen voor proactieve dienstverlening voor meer uitkeringen en voorzieningen zijn voorzien om uit te werken in de AMvB die bij het voorstel hoort. Deze AMvB biedt ook de grondslag om *privacy by design* en dataminimalisatie te waarborgen. Het wetsvoorstel biedt zelf ook al een bepaalde mate van *privacy by design* en dataminimalisatie door voor te schrijven welke bijzondere persoonsgegevens niet mogen worden verwerkt, en door een bewaartermijn van maximaal een jaar te bepalen voor verstrekkingen op grond van het voorgestelde artikel 73b, vierde lid.

Voor de implementatie zal het Ministerie van SZW faciliteren dat het IB en de SUWI-partijen afspraken maken om proactieve dienstverlening praktisch te gaan ondersteunen.

8.5. Toezichtbaarheidstoets Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft op grond van artikel 41 Wet SUWI een toezichtbaarheidstoets op dit voorstel verricht. De Arbeidsinspectie ziet geen aanleiding voor opmerkingen inzake de toezichtbaarheid.

Aanvullend merkt de Arbeidsinspectie op dat vormgeving als kan-bepaling mogelijk tot ongelijke behandeling leidt, omdat het geen gegeven is dat alle burgers die voor proactieve dienstverlening in aanmerking komen dit ook zullen ontvangen. De Arbeidsinspectie vraagt zich af of het, ondanks de gegeven toelichting, niet wenselijker is om proactieve dienstverlening als verplichting te beleggen en verdere invulling en vormgeving daarvan aan de beleidsvrijheid van de uitvoerders over te laten.

De aanvullende opmerking van de Arbeidsinspectie heeft mede aanleiding gegeven om de toelichting op dit punt uit te breiden. In paragraaf 3.4.2 wordt toegelicht waarom niet gekozen is voor een gebonden bevoegdheid.

9. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening verankert een duidelijke wettelijke bevoegdheid voor de mogelijkheid om proactieve dienstverlening voor verschillende inkomensondersteunende regelingen toe te passen en maakt daarvoor gegevensdeling tussen organisaties mogelijk. Uit de uitvoeringstoetsen van UWV (inclusief BKWI), de SVB en de VNG blijkt dat zij extra kosten verwachten, maar op dit moment geen kwantitatieve uitspraak kunnen doen over de financiële consequenties. De reden is dat het wetsvoorstel zich richt op het duidelijk verankeren van de wettelijk bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen. De invulling van de dienstverlening wordt, waar nodig, in de AMvB gespecificeerd. Dit proces vindt parallel aan het opstellen van het wetsvoorstel plaats. Ook het IB verwacht extra uitvoeringskosten om gemeenten met informatievoorziening voor proactieve dienstverlening te ondersteunen.

In een AMvB wordt proactieve dienstverlening nader uitgewerkt voor meerdere regelingen, waaronder de algemene bijstandsuitkering en de AIO (beiden geregeld in de Participatiewet). Daarnaast worden in de AMvB de voorstellen voor invulling van proactieve dienstverlening die uit de uitvoeringstoetsen komen verder uitgewerkt, voor zover nodig en opportuun. In de voorjaarsnota 2024 en de voorjaarsnota 2025 zijn reserveringen gemaakt voor de uitvoeringskosten en uitkeringslasten van onder meer de bijstand, de AIO en de TW als gevolg van (de uitwerking in de AMvB van) het wetsvoorstel proactieve dienstverlening.⁹⁴ Zoals uit paragraaf 3.1.2 blijkt, hebben deze regelingen een hoog niet-gebruik en het karakter van een sociale voorziening (oftewel: een financieel vangnet voor wie onder het bestaansminimum dreigt uit te komen). Het niet-gebruik van juist deze regelingen kan een factor zijn van (instandhouding van) een schrijnende situatie. Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen over de AMvB zullen de financiële gevolgen verder in kaart worden gebracht. Budgettaire effecten zullen in de begroting van SZW worden verwerkt conform de regels van de budgetdiscipline. De uitwerking van de AMvB zal logischerwijs niet alleen effect hebben op de uitvoeringskosten, maar ook op de uitkeringslasten. Het bestaansrecht van dit wetsvoorstel is immers gelegen in het tegengaan van niet-gebruik van verschillende regelingen.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2023/2024*, 36 550 XV, nrs. 1 en 2 en *Kamerstukken II 2024/2025*, 36 725 XV, nrs. 1 en 2.

Voor de wijzigingen die zien op sturen en verantwoorden over publieke waarden worden geen directe budgettaire gevolgen voorzien. UWV en de SVB hebben eerder al extra structurele middelen gekregen om publieke waarden in de praktijk te brengen, in opvolging van de kabinetsreactie op het rapport over de kinderopvangtoeslagaffaire⁹⁵ en ook via het programma Werk aan Uitvoering. Er worden geen extra investeringen voor het realiseren van publieke waarden voorzien. Er zijn al processen ingericht rond de verantwoording en samenwerking. In de praktijk zijn de publieke waarden al deel van de verantwoording, waardoor het niet zorgt voor extra uitvoeringslasten.

10. Advies en consultatie

Voor zover niet eerder besproken, komen hieronder de adviezen en reacties aan bod die zijn verkregen naar aanleiding van een gerichte adviesvraag aan de genoemde partijen en naar aanleiding van de internetconsultatie van dit voorstel.

10.1. Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het vrijwel geen gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven en burgers heeft.

10.2. Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (verder: AP) adviseert de rechtszekerheid van het wetsvoorstel te verbeteren. Zonder nadere onderbouwing staat niet vast dat de bepalingen met betrekking tot proactieve dienstverlening de toetsing op dit punt doorstaan. Daarnaast heeft de AP nog enkele andere aanmerkingen op het voorstel.

Het vereiste van rechtszekerheid houdt in dat wetgeving die leidt tot inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens altijd duidelijk en nauwkeurig moet zijn, en de toepassing daarvan voorspelbaar. De AP merkt op dat dit voorstel voor de gegevensverwerkingen aansluit bij de artikelen 54, 62 en 73 van de Wet SUWI. De AP acht de bewoordingen in deze artikelen nauwelijks bepalend. In het voorstel of in lagere regelgeving moet worden geconcretiseerd welke (categorieën van) persoonsgegevens UWV, de SVB en gemeenten uitwisselen en verder verwerken. In de toelichting moet de noodzaak daarvan worden onderbouwd, of moet worden onderbouwd waarom een limitatieve opsomming niet mogelijk of gewenst is.

De AP stelt vast dat het doel van dit voorstel ook gedeeltelijk op andere manieren kan worden bereikt, bijvoorbeeld door de betreffende regelingen, de aanvraagprocedures en -formulieren, en de informatieverstrekking te vereenvoudigen en te verbeteren. De toelichting behoeft op dit punt aanvulling.

Diverse onderdelen van dit voorstel zouden worden uitgewerkt bij ministeriële regeling, om met proactieve dienstverlening relatief snel te kunnen beantwoorden aan ontwikkelingen en behoeften vanuit de samenleving en politiek. De AP merkt op dat bij delegatie een AMvB de voorkeur verdient. Wat betreft flexibiliteit geldt dat voorschriften die meer structureel van aard zijn, op een hoger niveau dan een regeling moeten

⁹⁵ *Kamerstukken II 2022/2023, 35 510, nr. 4.*

worden vastgesteld. De AP adviseert te beoordelen of onderdelen van het voorstel die nu in een ministeriële regeling worden uitgewerkt, op hoger niveau kunnen worden vastgesteld.

De AP merkt op dat de toelichting niet eenduidig is over of de gezamenlijke registratie van *opt-outs* een verplichting of bevoegdheid is. De wettekst bevat hierover geen bepalingen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid acht de AP een verplichting het meest aangewezen. De AP concludeert dat de verplichting (of eventueel de bevoegdheid) tot gezamenlijke registratie van *opt-outs* in de wettekst moet worden opgenomen. De respectieve verantwoordelijkheden van UWV, de SVB en gemeenten met betrekking tot dit register moeten ook worden vastgelegd.

Tot slot gaat de AP in op bewaartermijnen. De AVG bepaalt dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking. Deze algemene normstelling betekent dat er moet worden geconcretiseerd voor specifieke gegevensverwerkingen. De AP acht het uit oogpunt van rechtszekerheid in beginsel wenselijk dat de wetgever de bewaartermijn bepaalt als het maken van afwegingen in individuele gevallen niet is aangewezen, en een logische bewaartermijn ook niet onmiskenbaar voortvloeit uit de context. Het is daarom aangewezen dat een (maximale) bewaartermijn met betrekking tot de overige gegevensverwerkingen voor proactieve dienstverlening in het voorstel, of in lagere regelgeving, wordt opgenomen en onderbouwd, of dat wordt onderbouwd waarom precisering onmogelijk of onwenselijk is.

Aan het advies van de AP is op de volgende wijze opvolging gegeven.

De regering beoogt voor dit voorstel een passende mate van rechtszekerheid te bieden.

De uitwerking van (onderdelen van) proactieve dienstverlening was eerder beoogd op het niveau van een ministeriële regeling. Het voornemen was al dat daarin zou worden uitgewerkt voor welke regelingen en voorzieningen proactieve dienstverlening kan worden ingezet, hoe dit gebeurt, welke (categorieën van) persoonsgegevens hiervoor worden verwerkt en welke aanvullende waarborgen daarvoor gelden. In reactie op het advies van de AP, en ook andere reacties waarin bezwaren worden geuit ten aanzien van de keuze voor uitwerking bij ministeriële regeling, is het voorstel op dit punt gewijzigd. De beoogde uitwerking vindt nu plaats in een AMvB. Om deze verandering door te voeren zijn de voorgestelde wettekst en toelichting gewijzigd.

Door dit voorstel bij AMvB uit te werken, geeft de regering zich rekenschap van de geuite bezwaren. Het gevolg van deze wijziging is dat minder snel zal kunnen worden ingespeeld op nieuwe of veranderende situaties waarbij mensen met proactieve dienstverlening geholpen kunnen zijn. In verschillende knelpuntenbrieven en de «Knelpunteninventarisatie knelpunten gegevensdeling» van het Netwerk voor Publieke Dienstverleners, komt naar voren dat het in de dienstverlening als obstakel wordt ervaren dat het vaak geruime tijd duurt om een nieuwe grondslag voor gegevensverwerking in wet- en regelgeving vast te leggen.⁹⁶ Door de uitwerking van proactieve dienstverlening in een ministeriële regeling vorm te geven, zou aan dit knelpunt waarschijnlijk meer tegemoet zijn gekomen dan met de uitwerking via een algemene maatregel van bestuur.

⁹⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 29 362, nr. 363.

De aansluiting van dit voorstel bij de artikelen 54, 62 en 73 van de Wet SUWI blijft intact, met dien verstande dat aanvullende wijzigingen zijn aangebracht om de rechtszekerheid te waarborgen. Het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, bepaalt nu dat in het geval er op grond van het bepaalde bij of krachtens artikel 54, 62 of 73 gegevens worden verstrekt aan het UWV, de SVB of gemeenten, ten behoeve van (het onderzoek voor) proactieve dienstverlening, bij algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld over ten minste de gegevens die worden verstrekt, een specificatie van de uitkeringen en voorzieningen ten aanzien waarvan proactieve dienstverlening kan worden toegepast, de bewaartermijnen met een maximum van een jaar en de te nemen technische en organisatorische maatregelen. In de nota van toelichting bij de AMvB zal de noodzaak van de te verwerken gegevens, voor zover niet al afgebakend in dit wetsvoorstel, nader worden onderbouwd.

Het advies van de AP om in de toelichting aan te vullen dat naast proactieve dienstverlening ook andere manieren (kunnen) worden ingezet om niet-gebruik tegen te gaan, is overgenomen. De toelichting is aangevuld met paragraaf 3.4.2, waarin drie andere methodes om niet-gebruik tegen te gaan, worden besproken: vereenvoudiging van regelgeving, ambtshalve toekennen van uitkeringen en voorzieningen en het optimaliseren van bestaande communicatie. Ook is uitgebreider toegelicht hoe deze methoden zich verhouden tot (gegevensverwerking voor) dit voorstel.

De formulering van de *opt-out* in de voorgestelde wettekst (artikel 73b, zesde lid) is aangepast, evenals de toelichting. Een expliciete verplichting is opgenomen om de kenbaar gemaakte bezwaren te registreren. Voorts moeten bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop bezwaar kan worden gemaakt, de inrichting en het beheer van de registratie van bezwaren, en de bewaartermijnen.

Het advies om bewaartermijnen vast te leggen voor de gegevensverwerkingen waarvoor dit nog geen voorwaarde was, is overgenomen. Voor gegevens verstrekt op grond van het voorgestelde artikel 73b, tweede en vierde lid, is een maximale bewaartermijn bepaald van een jaar, met de mogelijkheid om een kortere termijn vast te stellen bij AMvB als dit mogelijk is. Er is niet gekozen voor verwijdering direct na proactieve dienstverlening, om te voorkomen dat de gegevens verwijderd worden in de periode tussen de proactieve en reguliere dienstverrichting, en burgers dezelfde gegevens dan opnieuw moeten aanleveren.

De maximale termijn voor de registratie van bezwaarvoorkeuren is in artikel 73b, zesde lid, gesteld op vijf jaar. Voor verdere verwerkingen van gegevens die zich al in de eigen administraties bevinden ten behoeve van proactieve dienstverlening (artikel 73b, eerste lid) is geen maximumtermijn bepaald, omdat hiervoor de bewaartermijnen gelden die van toepassing zijn in verband met de oorspronkelijke doeleinden.

10.3. Landelijke Cliëntenraad

De LCR is gevraagd om een burgertoets uit te voeren. Voor het uitbrengen van een burgertoets kan de LCR terugvallen op de leden van de Raad en hun achterban, en burgers die via verschillende wegen (campagnes, bijeenkomsten en rechtstreekse signalen) hun ervaringen met de LCR hebben gedeeld.

De LCR benoemt het voorstel als een positieve stap en signaleert dat het voorstel voor uitvoerders ruimte laat om te pionieren. Wel zou het Rijk meer sturend moeten optreden omdat dienstverlening die mensen direct

financieel raakt en waaraan privacyrisico's zijn verbonden, meteen goed georganiseerd moet worden. Of mensen daadwerkelijk verbetering merken in de bestaanszekerheid, is van veel aspecten afhankelijk. Onderlinge samenwerking tussen overheidsinstanties is vaak lastig maar wel belangrijk voor het slagen van de dienstverlening. Dat vereist voortdurend aandacht.

Dit voorstel is als kan-bepaling geformuleerd en daardoor kunnen verschillen in toepassing en uitvoering leiden tot onwenselijke rechtsongelijkheid. Veel mensen maken zich zorgen over hoe de overheid met hun gegevens omgaat. De LCR is voorstander van de *opt-out* en pleit voor een rol van IB en BKWI als *trusted third party* bij de gegevensverwerkingen voor proactieve dienstverlening. Krachtige controle op de verwerking van gegevens is nodig, zowel intern als door de daartoe bevoegde inspecties.

Het Rijk zou randvoorwaarden voor proactieve dienstverlening vast moeten leggen en daarmee de vrijheid van uitvoerders inperken. Proactieve dienstverlening zou niet «lukraak» plaats moeten vinden. Burgers zouden de gebruikte methodiek en markers moeten kunnen toetsen.

De LCR pleit ervoor dat proactieve dienstverlening meer beleidsterreinen beslaat dan alleen inkomensondersteuning. Persoonlijke ondersteuning en begeleiding is onmisbaar, medewerkers van samenwerkende instanties moeten over de juiste kennis beschikken en werken vanuit een *no-wrong-door*-principe. De LCR legt de nadruk op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als leidende beginselen voor uitvoering van proactieve dienstverlening, niet publieke waarden.

De burgertoets van de LCR was een van de informatiebronnen voor de doenvermogenstoets (zie paragraaf 7.2).

10.4. Internetconsultatie

Consultatiegegevens

Dit voorstel heeft van 10 februari tot en met 22 maart 2024 opengestaan voor internetconsultatie. Bij de consultatie zijn twee vragen gesteld waar respondenten desgewenst op konden reageren. Dit waren:

1. Wat vindt u ervan dat UWV, de SVB en gemeenten zelf mogen onderzoeken of iemand misschien een uitkering of andere ondersteuning kan krijgen?
2. Wat vindt u ervan dat UWV, de SVB en gemeenten zelf contact mogen zoeken met mensen die waarschijnlijk wel een uitkering of ondersteuning kunnen krijgen, maar daar niet om gevraagd hebben?

Er zijn in totaal 49 reacties ontvangen, waarvan 41 reacties openbaar zijn. Vijf reacties zijn identiek. Twaalf reacties zijn afkomstig van (maatschappelijke) organisaties: Leger des Heils, UNICEF, Save the Children, Sociaal Werk Nederland, Basisberaad Rotterdam, Vereniging Directeuren Publieksdiensten, NVVK, INGRADO, FNV, CNV, Pensioenfederatie en het Pensioenfonds Schoonmaak.

Zeven reacties hebben een gemeente of Gemeenschappelijke Regeling als afzender: Gemert-Bakel, Súdwest-Fryslân, Rotterdam, Helmond, Deurne, de G4 en Gemeenschappelijke Regeling Senzer.

De volgende punten komen, samengevat en geclusterd, in de consultatie naar voren.

Proactieve dienstverlening wordt overwegend positief ontvangen

Het wetsvoorstel wordt over het algemeen positief ontvangen. In de meeste reacties weerklinkt een element van instemming en goedkeuring, vaak naast meer of minder kritische opmerkingen die hieronder aan bod komen. Veel respondenten geven aan de intentie van proactieve dienstverlening en een actieve(re) opstelling van de overheid te waarderen. Het belang van het tegengaan van niet-gebruik en het verbeteren van de bestaanszekerheid van mensen wordt in een aanzienlijk deel van de reacties nadrukkelijk onderschreven.

Proactieve dienstverlening is geen werkelijke oplossing

In ongeveer de helft van de reacties wordt opgemerkt dat vereenvoudiging van (regelgeving in) de sociale zekerheid nodig is, en dat dit een meer doeltreffende oplossing voor het tegengaan van niet-gebruik zou zijn dan het huidige voorstel. Dit voorstel lost volgens de respondenten de bestaande complexiteit niet op. Tien respondenten pleiten voor het mogelijk maken van ambtshalve toekenning van regelingen, met name lokale voorzieningen. Drie reacties benoemen dat als de overheid voor hogere (minimum)lonen en uitkeringen zorgt, veel aanvullende ondersteuning überhaupt niet nodig zouden zijn.

Privacy-inbreuk en risico gegevensgebruik voor handhaving

Een aantal respondenten noemt dat dit voorstel een (grote) privacy-inbreuk is. Er wordt gewezen op dat bestaande, algemene communicatie in de eerste plaats verbeterd moet worden voordat de overheid persoonsgegevens gaat verwerken. Een aantal respondenten wijst op toestemming van de betrokkene als wenselijke basis voor proactieve dienstverlening. Sommigen vinden het onwenselijk dat naar de voorkeuren wordt gevraagd, nadat al contact is opgenomen in het kader van proactieve dienstverlening. Een aantal reacties stipt aan dat het een reëel risico is dat gegevens vanuit proactieve dienstverlening worden gebruikt voor toezicht en handhaving bij bestaande uitkeringen en dienstverlening, en dat dit onwenselijk is. De gegevensverwerkingen die dit voorstel mogelijk maakt en de bijbehorende benadering kunnen het wantrouwen naar de overheid doen toenemen.

Uitvoeringsaspecten proactieve dienstverlening

In een aantal reacties wordt aangegeven dat voor uitvoering van proactieve dienstverlening extra middelen nodig zijn. Als die niet beschikbaar worden gesteld, kan dat ertoe leiden dat de uitvoering van proactieve dienstverlening daaronder lijdt, want het is een kan-bepaling die uitvoerders niet tot dienstverlening verplicht. Een partij stelt voor om in het voorstel vast te leggen dat dienstverleners zich jaarlijks over het gebruik van de bevoegdheid verantwoorden. Vanuit de formulering als bevoegdheid zien diverse respondenten risico's voor onderlinge verschillen in uitvoering bij lokale overheden, met rechtsongelijkheid tussen mensen als mogelijk gevolg.

Er is specifiek aandacht gevraagd voor de positie van minderjarigen en kwetsbare mensen, de Doorstroompunten van gemeenten die zich met vroegtijdig schoolverlaten bezighouden, de taken van pensioenfondsen en de positie van schuldhulpverlening. Andere punten die zijn genoemd, zijn dat geen wetsvoorstel nodig is omdat proactieve dienstverlening al kan, dat dit voorstel geen zin heeft als UWV, de SVB en gemeenten hun eigen gegevens niet benutten voor het tegengaan van niet-gebruik en dat de uitwerking van het voorstel niet op het niveau van een ministeriële

regeling plaats moet vinden. Eén reactie bekritiseert de kosten voor uitvoering.

Verwerking van ontvangen reacties

Hieronder wordt gereageerd op de ontvangen reacties, inclusief toelichting tot welke aanpassingen van het voorstel de reacties hebben geleid.

De regering onderschrijft dat er meer mogelijkheden zijn die bij kunnen dragen aan het tegengaan van niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen binnen de sociale zekerheid. De toelichting is op dit punt uitgebreid door het invoegen van paragraaf 3.4.2. In de toelichting komt nu meer tot uitdrukking waarom het vereenvoudigen van regelgeving en ambtshalve toekenning van regelingen geen onderdeel van dit voorstel vormen. Ook wordt ingegaan op bestaande, algemene communicatie en waarom niet (enkel) wordt volstaan met het verbeteren daarvan. De regering onderkent dat communicatie *met* de verwerking van persoonsgegevens een sluitstuk behoort te vormen van ongerichte communicatie. Mede naar aanleiding van de ontvangen reacties, is in de toelichting de wettelijke verhouding tussen algemene, ongerichte communicatie en proactieve dienstverlening duidelijker tot uitdrukking gebracht. Ook de noodzaak van formele wetgeving om proactieve dienstverlening mogelijk te maken, is in paragraaf 3.4.1 uitgebreider toegelicht en geëxpliciteerd.

Naar aanleiding van de reacties op de consultatie en andere reacties, zijn de delegatiegrondslagen voor de uitwerking van dit wetsvoorstel aangepast. De nadere regels dienen, in plaats van in een ministeriële regeling, te worden opgenomen in een AMvB. Wettekst en toelichting zijn hiervoor op de benodigde punten aangepast.

In een aantal reacties wordt als risico benoemd dat (gegevensverwerking voor) proactieve dienstverlening ingezet wordt voor de uitoefening van toezicht en handhaving. Dat dit niet de bedoeling is, kwam al in de toelichting tot uitdrukking. Op dit punt is na consultatie ook de wettekst gewijzigd; daarin wordt nu expliciet gesteld dat gegevens die SUWI-partijen voor proactieve dienstverlening ontvangen, niet gebruikt mogen worden voor de uitoefening van toezicht en handhaving (artikel 73b, derde lid). Ook de toelichting is op dit punt verder aangevuld en aangepast (hoofdstuk 2).

De toelichting is uitgebreid ten aanzien van de werking van de *opt-out* en de relatie tussen de *opt-out* en AVG-rechten. Specifiek is de toelichting ook aangevuld met uitleg waarom toestemming van de betrokkene niet de grondslag voor proactieve dienstverlening vormt, en waarom voor proactieve dienstverlening niet wordt gewerkt met een *opt-in*.

11. Monitoring en evaluatie

Dit wetsvoorstel zal na inwerkingtreding in eerste instantie worden geëvalueerd door middel van een invoeringstoets. Met deze toets wordt bekeken of de uitwerking van het voorstel in de praktijk uitpakt zoals beoogd. Vervolgens zal de wetgeving steeds na vijf jaar opeffectiviteit worden geëvalueerd, als onderdeel van de verplichte evaluaties op grond van artikel 86, eerste lid, Wet SUWI.

12. Inwerkingtreding

De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 juli 2026. Deze datum is mede afhankelijk van de tijd die nodig is om de wijzigingen in de uitvoering te implementeren. De onderdelen F en G van artikel I, over de intrekking van de bepalingen over SyRI, treden de dag na publicatie in het Staatsblad in werking, en werken terug tot en met 5 februari 2020, de datum van de uitspraak.

Artikelsgewijs deel

Artikel I. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Onderdeel A (artikel 1)

Met onderdeel A van artikel I wordt voorgesteld om aan de begripsbepalingen in artikel 1 Wet SUWI het begrip proactieve dienstverlening toe te voegen. Deze constructie wordt voorgesteld, zodat in de bepalingen 10b en 73b korthedshalve dit begrip kan worden gebruikt. Voor de inhoudelijke toelichting van de begripsbepaling wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 10b, tweede lid.

Vanwege mogelijke samenloop met het wetsvoorstel versterking arbeidsmarktinfrastructuur is een hekje gebruikt in plaats van een letteraanduiding. Dit hekje zal in de drukproeffase worden ingevuld, waarbij het tussen blokhaken geplaatste deel van de wijzigingsopdracht dan wordt geschrapt.

Onderdeel B (artikel 10b)

Voorgesteld wordt om met onderdeel B een nieuw artikel 10b in te voegen. Dit artikel bevat de taakstelling van proactieve dienstverlening. Er is gekozen voor een centraal artikel in de Wet SUWI, in plaats van een afzonderlijk artikel in elk van de materiewetten die de genoemde bestuursorganen uitvoeren. Dit is vooral uit oogpunt van overzichtelijkheid. Hoewel het opnemen van een apart artikel in elke materiewet de kenbaarheid ook vergroot voor de burgers en uitvoeringsmedewerkers die met één specifieke materiewet te maken hebben, zou dit voor een zeer omvangrijke wetswijziging zorgen, met veel verwijzingen naar andere wetgeving voor de nodige samenwerking en gegevensuitwisseling. Hoofdstuk 3 van de Wet SUWI leent zich daarentegen goed voor een regeling die de nieuwe taak van proactieve dienstverlening introduceert en tegelijkertijd koppelt aan de bestaande verplichting van de SUWI-instanties om samen te werken ten behoeve van een doeltreffende en klantgerichte uitvoering van de taken in het domein werk en inkomen. Ook kan de gegevensverwerking zo in dezelfde wet worden geregeld, bij de overige toepasselijke gegevensverwerkingsbepalingen in de Wet SUWI.

In het eerste lid wordt proactieve dienstverlening mogelijk gemaakt voor UWV, de SVB en gemeenten. In dit artikellid is ook de doelstelling van proactieve dienstverlening opgenomen, namelijk het versterken van de bestaanszekerheid en participatie, en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van werk en inkomen. Voor de motivering van de keuze voor een discretionaire bevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 3.4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het tweede lid geeft invulling aan het begrip proactieve dienstverlening. Er is gekozen voor een ruime definitie. De begripsbepaling bevat twee componenten. Beide onderdelen kunnen op zichzelf worden aangemerkt als proactieve dienstverlening.

Gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie en advies

Ten eerste bestaat proactieve dienstverlening in het gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie en advies over relevante uitkeringen en voorzieningen. De formulering verschilt op punten van de algemene verplichtingen van het UWV en de SVB om deugdelijke informatie te verstrekken, met betrekking tot de onderwerpen en personen genoemd in artikel 31, tweede lid, onderscheidenlijk 34, eerste lid, onder c, Wet SUWI. De mogelijkheid van informatieverstrekking in het kader van proactieve dienstverlening is daar dus van te onderscheiden, waarbij verder verduidelijkt wordt dat ook informatie en advies kan worden verstrekt aan personen die (nog) niet in een uitkeringsrelatie tot het bestuursorgaan staan, mits voldoende aannemelijk is dat de betrokkene met die informatie geholpen is. Voor gemeenten betreft het een nieuwe mogelijkheid.

De informatieverstrekking kan gevraagd plaatsvinden, waarbij gedacht kan worden aan het opnemen van de vraag op al bestaande formulieren, of de betrokkene er prijs op stelt als het bestuursorgaan op enig moment wijst op een mogelijk recht op een of meer uitkeringen of voorzieningen. Ook kan de informatieverstrekking ongevraagd plaatsvinden, als uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een mogelijk recht. De betrokkene heeft steeds de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen benadering in het kader van proactieve dienstverlening. Zie voor deze opt-outmogelijkheid de toelichting bij artikel 73b, zesde lid.

Een ander vereiste is dat de informatie betrekking heeft op uitkeringen en voorzieningen die relevant zijn voor de betrokkene. Er dient dus voldoende aanleiding te zijn om de betrokkene te benaderen met informatie, met name als dit ongevraagd is. Dit is alleen mogelijk door de persoonlijke situatie in acht te nemen. Van voldoende aanleiding is in elk geval sprake als er waarschijnlijk sprake is van niet-gebruik van een of meer uitkeringen of voorzieningen, terwijl daar mogelijk wel recht op bestaat.

Faciliteren van een aanvraag

Ten tweede houdt proactieve dienstverlening het faciliteren van het doen van een aanvraag in. Er is bewust gekozen voor de brede term faciliteren. Dit stelt de uitvoeringsinstanties in staat om de hulp af te stemmen op de behoeften van de burger. Het faciliteren kan bijvoorbeeld bestaan in het voor zover mogelijk vooraf invullen van een aanvraagformulier, of in het anderszins helpen invullen van een eigen aanvraagformulier of van dat van een ander betrokken bestuursorgaan.

Vormen van het faciliteren van de aanvraag die al mogelijk zijn voordat dit wetsvoorstel in werking treedt, zoals het hergebruiken van gegevens op grond van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen⁹⁷, blijven ook daarna mogelijk, zonder dat hier uitwerking bij AMvB voor nodig is.

⁹⁷ Stb. 2007, nr. 555.

Onderzoek naar recht op een uitkering of voorziening

Om te kunnen informeren of faciliteren in het kader van proactieve dienstverlening, moet het bestuursorgaan eerst weten wie mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening. Daarvoor is onderzoek nodig, dat per soort proactieve dienstverlening kan verschillen. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 73b.

Het derde lid bevat de basis om de samenwerking bij proactieve dienstverlening uit te werken bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de mogelijkheid om gegevens te verwerken elders is geregeld, kan deze samenwerking op meer zien dan alleen het verrichten van onderzoek en het uitwisselen van gegevens ten behoeve van proactieve dienstverlening in individuele gevallen. Te denken valt aan kennisuitwisseling om de proactieve dienstverlening te optimaliseren, en het gezamenlijk optrekken bij initiatieven waarbij meerdere uitkeringen of voorzieningen zijn betrokken. De samenwerking dient uitdrukkelijk ook plaats te vinden om mensen eenvoudig en snel inzicht te geven in het recht op inkomensondersteuning.

In het derde lid wordt specifiek de inrichting van een fysiek en digitaal loket voor ondersteuning met informatie en advies genoemd. Bij de uitwerking daarvan dient in elk geval te worden bepaald hoe de verwerkingsverantwoordelijkheid is belegd bij het UWV, de SVB of gemeenten, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit loket. Voorgesteld wordt om de samenwerking, met inbegrip van de loketfunctie, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen. Dit sluit aan op de regeling van vergelijkbare samenwerkingsverbanden en gezamenlijke voorzieningen (zie met name hoofdstuk 2 van het Besluit SUWI).

Onderdeel C

Onderdeel C stelt een toevoeging voor aan artikel 33, tweede lid, onderdeel a, Wet SUWI. Dit lid regelt de doelen van de polisadministratie, die het UWV beheert. De voorgestelde toevoeging aan onderdeel a voorziet in een grondslag voor het UWV om de gegevens, die op basis van dit onderdeel reeds in de polisadministratie zijn opgenomen, te gebruiken ten behoeve van proactieve dienstverlening als bedoeld in artikel 10b. Dit zijn niet-fiscale gegevens; de gegevens, bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, zijn fiscale gegevens en kunnen niet voor proactieve dienstverlening verder worden verwerkt.

In feite betreft dit een verbijzondering van het voorgestelde artikel 73b, eerste lid, ten aanzien van de polisadministratie van UWV. Op grond van dat artikellid (zie onderdeel I) is onder meer het UWV bevoegd de gegevens in de onder eigen verantwoordelijkheid gevoerde administraties verder te verwerken ten behoeve van proactieve dienstverlening. Deze wijziging van artikel 33 maakt duidelijk dat het niet om alle gegevens in de polisadministratie gaat, maar om de gegevens die zijn verzameld in het kader van artikel 33, tweede lid, onderdeel a.

Overigens werd een vergelijkbare wijziging van artikel 35, met betrekking tot de verzekerdenadministratie, niet nodig geacht. Omdat de SVB de verwerkingsverantwoordelijke is voor alle gegevens in deze administratie, geldt de hoofdregel van artikel 73b, eerste lid, en is geen bijzondere bepaling nodig.

Onderdeel D (artikel 37)

Dit betreft een aanpassing vanwege de invoeging van artikel 10b. Omdat het stelseltoezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie ziet op de samenwerking tussen het UWV, de SVB en de colleges op grond van

hoofdstuk 3, is het wenselijk dat dit toezicht wordt uitgebreid naar de samenwerking in het kader van proactieve dienstverlening op grond van het voorgestelde artikel 10b.

Onderdeel E (artikel 46)

Onderdeel E stelt een toevoeging voor aan artikel 46, tweede lid, Wet SUWI. In die bepaling is geregeld dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de inhoud en de indiening van het jaarplan door het UWV en de SVB. Dit onderdeel voegt daar ten eerste aan toe dat die regels in ieder geval betrekking hebben op de mate waarin de dienstverlening bijdraagt aan het bieden van bestaanszekerheid. Ten tweede moeten regels worden gesteld over de mate waarin de dienstverlening door het UWV bijdraagt aan de bevordering van de arbeidsparticipatie. Ten derde worden regels gesteld over de mate waarin de dienstverlening geschiedt op basis van een selectie van publieke waarden, namelijk dienstbaarheid, responsiviteit, inclusiviteit, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Verder wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel F (artikel 49)

Onderdeel F stelt een toevoeging voor aan artikel 49, vijfde lid, Wet SUWI. Het eerste lid van artikel 49 bepaalt dat het UWV en de SVB jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening vóór 15 maart aanbieden aan de Minister van SZW en het jaarverslag vóór de derde woensdag in mei aan de Tweede en Eerste Kamer zenden. Het vijfde lid van artikel 49 bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over het jaarverslag, de jaarrekening, de accountantscontrole, de accountantsverklaring en het aan die verklaring ten grondslag liggende onderzoek en de tussentijdse verslagen. Dit onderdeel voegt daaraan toe dat die nadere regels in ieder geval betrekking hebben op de onderwerpen, bedoeld in artikel 46, tweede lid. Verder wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel G (artikel 64)

In artikel 64 vervalt het vierde lid, vanwege de verwijzing naar artikel 65, dat met onderdeel G komt te vervallen.

Onderdeel H (artikel 65)

Met dit onderdeel wordt artikel 65 Wet SUWI ingetrokken. Voor de motivering wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Onderdeel I (artikel 73b)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 73b in te voegen, met specifieke bepalingen inzake gegevensverwerking ten behoeve van proactieve dienstverlening. Dit artikel bevat verschillende bepalingen om het onderzoek te reguleren, dat het UWV, de SVB en gemeenten moeten doen om te bepalen wie waarschijnlijk recht heeft op een uitkering of voorziening.

Eerste lid

In het eerste lid van artikel 73b is bepaald dat het UWV, de SVB en de colleges bevoegd zijn om te onderzoeken wie mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening, ten behoeve van proactieve dienstverlening.

Zulk onderzoek is vormvrij. Het kan bijvoorbeeld onderzoek betreffen door een college van burgemeester en wethouders, welk deel van het klantenbestand dat bijstand ontvangt mogelijk ook recht heeft op een andere uitkering of voorziening die de gemeente verstrekt, zoals schuld-hulpverlening, de voedselbank of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Ook kan het onderzoek betreffen, naar welk deel van de uitkeringsgerechtigden die in de eigen administraties zijn opgenomen, in aanmerking komt voor een uitkering of voorziening die door een *ander* bestuursorgaan wordt verstrekt. Ook andere vormen van onderzoek zijn mogelijk, waarvoor wordt verwezen naar de toelichting bij het tweede lid. Als dat noodzakelijk is, worden voor dit onderzoek persoonsgegevens verwerkt. In de meeste gevallen zal het verwerken van bepaalde persoonsgegevens noodzakelijk zijn. Als bij het onderzoek al aanwezige gegevens worden gebruikt die herleidbaar zijn tot personen is dit een verwerking van persoonsgegevens. Het onderzoek op zichzelf volstaat niet om niet-gebruik tegen te gaan; daarvoor zal in de regel contact moeten worden opgenomen met de burger, tenzij ambtshalve toekenning mogelijk en toegestaan is. Om te kunnen vaststellen of diegene daadwerkelijk recht heeft op de betreffende uitkering of voorziening zal in veel gevallen een aanvraag met aanvullende gegevens noodzakelijk zijn. Zie voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van proactieve dienstverlening met name paragraaf 5.2.

UWV, de SVB en gemeenten kunnen voor het onderzoek ten behoeve van proactieve dienstverlening de gegevens in de onder hun verantwoorde-lijkheid gevoerde administraties verder verwerken, zoals aangewezen gegevens in de polisadministratie van UWV (artikel 33 Wet SUWI) en de verzekerdenadministratie van de SVB (artikel 35 Wet SUWI).

Vanwege dit eerste lid hoeft niet aan de hand van de criteria in de onderdelen a tot en met e van artikel 6, vierde lid, AVG te worden beoordeeld of sprake is van een verwerking die verenigbaar is met het doeleinde waar de persoonsgegevens oorspronkelijk voor zijn verwerkt. Het eerste lid betreft namelijk een lidstaatrechtelijke bepaling in de zin van artikel 6, vierde lid, AVG, die een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, bedoelde doelstel-lingen (met name de doelstelling, bedoeld in onderdeel e; sociale zekerheid). Niettemin dient elke verwerking te voldoen aan alle overige vereisten om van een rechtmatige verwerking te kunnen spreken, met name de beginselen van artikel 5 AVG.

Overigens bevat artikel 73a, eerste lid, Wet SUWI al een vergelijkbare regeling. Daarin is bepaald dat het UWV en de SVB gegevens die deze hebben verkregen bij de uitvoering van een bij of krachtens enige wet opgedragen taak, kunnen verwerken voor de uitvoering van een andere wettelijke taak of andere werkzaamheden. Artikel 73b, eerste lid, concreti-seert die algemene regeling ten aanzien van proactieve dienstverlening, en bepaalt bovendien dat deze verdere verwerkingen ook toegestaan zijn voor de colleges van burgemeester en wethouders.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat, indien op grond van het bepaalde bij of krachtens artikel 54, 62 of 73 gegevens worden verstrekt aan het UWV, de SVB of een college voor proactieve dienstverlening en het onderzoek dat daarvoor nodig is, bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden met betrekking tot in ieder geval de gegevens die worden verstrekt, de uitkeringen en voorzieningen ten aanzien waarvan proactieve dienstverlening kan worden toegepast, de bewaartermijnen en te nemen beveiligingsmaatregelen.

Als sprake is van verstrekking van gegevens aan UWV, de SVB of gemeenten ten behoeve van proactieve dienstverlening, is de basis daarvoor dus niet gelegen in artikel 73b zelf, maar in de genoemde andere artikelen, in samenhang met artikel 10b. Wel bepaalt het tweede lid van artikel 73b dat in zulke gevallen bij algemene maatregel van bestuur belangrijke aanvullende waarborgen moeten worden getroffen. Die waarborgen strekken ertoe om inzichtelijk te maken welke partijen persoonsgegevens verstrekken voor dit doeleinde, welke persoonsgegevens het betreft voor welke specifieke vormen van proactieve dienstverlening, en welke kaders verder in acht moeten worden genomen om de inperking van de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk, en evenredig aan het doel van proactieve dienstverlening te houden.

Artikel 54 bevat de verplichting voor verschillende personen en instanties om alle gegevens en inlichtingen te verstrekken, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van onder meer de taken die bij of krachtens de Wet SUWI aan het UWV en de SVB zijn toebedeeld. Nu proactieve dienstverlening als expliciete wettelijke taak van het UWV en de SVB wordt toegevoegd, kan artikel 54 ook worden benut ten behoeve van proactieve dienstverlening. Met name de instanties, genoemd in het derde lid, kunnen de benodigde gegevens verstrekken. Niettemin moet bij elke verstrekking worden beoordeeld of deze in lijn is met hoger recht, in het bijzonder de beginselen in artikel 5 AVG. Zo moeten de verstrekte gegevens juist zijn, toereikend, ter zake dienend en beperkt tot het noodzakelijke voor het doeleinde van proactieve dienstverlening.

De colleges van burgemeester en wethouders zijn niet opgenomen als ontvanger van gegevens in artikel 54 Wet SUWI. Voor gemeenten is artikel 62 relevant. Artikel 62, eerste lid, maakt mogelijk dat het UWV, de SVB en gemeenten elkaar onderling alle gegevens en inlichtingen verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken op grond van onder meer de Wet SUWI, een en ander voor zover dit voortvloeit uit de samenwerking, bedoeld in artikel 9. Nu proactieve dienstverlening is opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wet SUWI, betreffende samenwerking en gezamenlijke dienstverlening, is beoogd dat artikel 62 kan worden benut ten behoeve van proactieve dienstverlening.

Tot slot kan artikel 73 een rol spelen, met name het achtste lid, dat bepaalt dat de Minister van SZW aan het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders alle gegevens kan verstrekken die zij voor een goede uitvoering van hun wettelijke taken nodig hebben. Opgemerkt wordt nog dat deze bepalingen in de Wet SUWI en het voorgestelde artikel 73b de geheimhoudingsplicht van artikel 74 doorbreken. Op grond van het eerste lid geldt dit verbod immers niet als de Wet SUWI de verwerking voorschrijft of toestaat.

De verstrekking van persoonsgegevens op grond van de voornoemde artikelen voor proactieve dienstverlening, inclusief het onderzoek dat daarvoor nodig is, is alleen toegestaan als die verstrekking bij algemene maatregel van bestuur op essentiële punten is uitgewerkt.

Op grond van onderdeel a moeten de categorieën van persoonsgegevens die worden verwerkt voor het doeleinde van proactieve dienstverlening, per variant van proactieve dienstverlening zo specifiek mogelijk worden aangewezen. Uit het vijfde lid volgt dat voor het doeleinde van proactieve dienstverlening geen bijzondere categorieën van persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, met uitzondering van gegevens over gezondheid. Om te kunnen onderzoeken of iemand mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening die op enigerlei wijze samenhangt met de gezondheidstoestand, en die persoon vervolgens gericht te kunnen

informerende, kan het noodzakelijk zijn om voor bepaalde vormen van proactieve dienstverlening ook deze categorieën van persoonsgegevens aan te wijzen.

Op grond van onderdeel b moeten in de algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de uitkering of voorziening ten aanzien waarvan proactieve dienstverlening kan worden toegepast. Dit betreft het specificeren ten aanzien van welke wet- en regelgeving en voorzieningen proactieve dienstverlening kan worden toegepast, en hoe die proactieve dienstverlening vorm moet krijgen. Bijvoorbeeld, als een SUWI-partij binnen de daarvoor geldende kaders wil onderzoeken welk deel van de uitkeringspopulatie van een van de andere twee bestuursorganen mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening die het onderzoekende bestuursorgaan verstrekt, dient dit in de AMvB te worden uitgewerkt. Een voorbeeld betreft de aanvullende inkomensvoorziening (AIO), die door SVB wordt verstrekt met behulp van gegevens van UWV over inkomen.

Op grond van onderdeel c dient in de AMvB te worden vastgelegd wat de bewaartermijnen zijn, van persoonsgegevens die zijn ontvangen voor het doeleinde van (het onderzoek voor) proactieve dienstverlening. Daarbij geldt dat de gegevens hoe dan ook niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk voor dit doeleinde, gelet op artikel 5 AVG. Ook is een maximum gesteld van twaalf maanden, dat bij algemene maatregel van bestuur indien mogelijk kan worden bekort. In veel gevallen zal er geen noodzaak zijn om de gegevens te bewaren, nadat het bestuursorgaan aan de hand van de ontvangen gegevens is overgegaan tot proactieve dienstverlening. In andere gevallen kan het mogelijk zijn dat het wenselijk is de gegevens te bewaren, totdat de belanghebbende is overgegaan tot het doen van een aanvraag, of duidelijk is dat er geen aanvraag zal worden gedaan. Als de gegevens voorafgaande aan de aanvraag al zijn verwijderd, kunnen die dus ook niet in het kader van de aanvraag worden hergebruikt, en zouden dezelfde gegevens bij de belanghebbende moeten worden opgevraagd die kort daarvoor nog ter beschikking van het bestuursorgaan stonden. Om dit te voorkomen is gekozen voor een bewaartermijn van ten hoogste een jaar.

Op grond van onderdeel d dient te worden vastgesteld welke technische en organisatorische maatregelen worden toegepast om te waarborgen dat aan de voorschriften van de AVG wordt voldaan. Daarbij dient met name zorgvuldig te worden beoordeeld in hoeverre de maatregelen, genoemd in artikel 32 AVG, kunnen worden toegepast. Zo zijn pseudonimisering en versleuteling belangrijke maatregelen om de risico's te beperken, net als het beperken van de toegankelijkheid van de persoonsgegevens.

Derde lid

Het derde lid bevat een verbod voor het UWV, de SVB en gemeenten om gegevens, die aan hen zijn verstrekt met het oogmerk om deze te gebruiken voor proactieve dienstverlening en het onderzoek dat daarvoor nodig is, verder te verwerken voor handhaving. Deze bepaling strekt ertoe om te voorkomen, dat als gegevens worden verstrekt met het oogmerk om mensen te helpen door na te gaan of er sprake is van niet-gebruik en daar acties op te ondernemen, deze gegevensverstrekking de belanghebbenden in een slechtere positie brengt door een opschorting, intrekking of terugvordering van een lopende uitkering of voorziening. Dit houdt in dat zowel gegevens die door andere partijen worden verstrekt als gegevens die door UWV, de SVB en gemeenten onderling worden verstrekt niet gebruikt mogen worden voor handhaving. Gegevensverstrekking met

handhaving als doel zal dus op grond van de andere, geijkte grondslagen plaats dienen te vinden.

Benadrukt wordt dat bewust is gekozen voor de formulering «gegevens die met toepassing van het tweede lid worden verstrekt voor het doeleinde, bedoeld in het eerste lid». Het derde lid heeft daarmee geen betrekking op gegevens die zich al in de administraties van het UWV, de SVB of gemeenten bevinden, en die oorspronkelijk aan deze bestuursorganen zijn verstrekt voor een ander doeleinde. Hoewel het eerste lid voorschrijft dat deze gegevens verder kunnen worden verwerkt ten behoeve van proactieve dienstverlening, zijn deze gegevens dus niet met dit oogmerk aan deze partijen verstrekt. Met deze formulering wordt beoogd, dat gegevens die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al voor handhaving mochten worden gebruikt, na inwerkingtreding onverminderd voor dit doeleinde kunnen worden aangewend.

Vierde lid

Het vierde lid bevat een specifieke grondslag voor gegevensverwerking, die ertoe strekt om knelpunten weg te nemen bij nieuwe initiatieven op het gebied van proactieve dienstverlening, met name in de onderzoeksfase. Op grond van internationaal recht, waaronder de AVG, dient elke verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk te zijn voor een gerechtvaardigd doeleinde. Niet altijd is het echter mogelijk, om op voorhand de noodzaak van een bepaalde bestandsvergelijking met objectieve data te onderbouwen, ook als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die noodzaak er wel is. Een voorbeeld is de pilot aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), waarbij SVB op basis van gegevens van UWV heeft onderzocht wie mogelijk in aanmerking komt voor deze aanvulling op de AOW.⁹⁸ Dit kan er in het uiterste geval toe leiden, dat een initiatief voor proactieve dienstverlening waar de doelgroep mee gebaat zou zijn niet van de grond komt, omdat niet op voorhand aan te tonen valt wat de opbrengst van een bepaalde bestandsvergelijking is. Om dit te voorkomen, maakt het vierde lid zulke verwerkingen tijdelijk, op beperkte schaal en onder strikte voorwaarden mogelijk.

Het UWV, de SVB en gemeenten kunnen de gegevens die zij reeds verwerken voor hun wettelijke taken voor korte duur aan elkaar verstrekken ter vergelijking, met als doel om te verifiëren of die bestandsvergelijking noodzakelijk is voor proactieve dienstverlening, en dus op grotere schaal en structureel kan plaatsvinden. Deze tijdelijke en meer experimentele bestandsvergelijking kan slechts plaatsvinden, als voldaan is aan de onderdelen a tot en met d en de eventuele nadere voorwaarden die op grond van dit lid bij algemene maatregel van bestuur zijn gesteld.

In onderdeel a is bepaald – net als in het tweede lid – dat de specifieke gegevens die tijdelijk worden verstrekt dienen te worden aangewezen. Het verwerken van andere bijzondere categorieën van persoonsgegevens dan gegevens over gezondheid is bij voorbaat uitgesloten, op grond van het vijfde lid.

In onderdeel b is bepaald dat de duur van het onderzoek, evenals de bewaartermijnen dienen te worden gespecificeerd. Daarbij geldt, net als in onderdeel b van het tweede lid, dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk en in elk geval worden verwijderd na twaalf maanden. Dit houdt in dat de persoonsgegevens terstond na de vergelijking dienen te worden vernietigd, zodra het wel of niet bestaan van een noodzaak is vastgesteld.

⁹⁸ Kamerstukken II 2022/2023, 29 389, nr. 121.

De onderdelen c en d bevatten aanvullende waarborgen ten opzichte van het tweede lid. In onderdeel c is bepaald dat in de algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, welke technische en organisatorische maatregelen worden toegepast om te waarborgen dat aan de voorschriften van de Algemene verordening gegevensbescherming wordt voldaan. In ieder geval dienen regels te worden gesteld over het voor zover mogelijk anonimiseren, of indien dat niet mogelijk is, pseudonimiseren van de persoonsgegevens. Daarnaast dienen regels te worden gesteld over de toegankelijkheid van de persoonsgegevens, met als uitgangspunt dat slechts het minimale aantal benodigde personen van elke organisatie toegang heeft tot de gegevens, en dat zij gekwalificeerd zijn om correct en vertrouwelijk met die gegevens om te gaan. Net als bij het tweede lid dient artikel 32 AVG bij de uitwerking te worden betrokken.

Op grond van onderdeel d dient te worden vastgelegd hoe in dit verband uitvoering wordt gegeven aan de rechten van de betrokkene, bedoeld in hoofdstuk III van de AVG. Te denken valt met name aan de rechten op informatie, inzage, rectificatie en wissing.

Tot slot dienen op grond van onderdeel e regels te worden gesteld over de evaluatie van het onderzoek, waarbij met name te denken valt aan de wijze waarop het onderzoek wordt geëvalueerd en de termijn waarbinnen dit gebeurt.

Vijfde lid

Het vijfde lid bevat een verbod om voor proactieve dienstverlening enige bijzondere categorie van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG te verwerken voor proactieve dienstverlening, met uitzondering van gegevens over de gezondheid. Uit het feit dat iemand al dan niet een bepaalde uitkering of voorziening ontvangt, kan soms op zichzelf al iets over diens gezondheidstoestand worden afgeleid. Daarom is het verbod uit de AVG ten aanzien van de verwerking van gegevens over gezondheid hier niet van toepassing. Om bijvoorbeeld te kunnen onderzoeken of iemand mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening die op enigerlei wijze samenhangt met de gezondheidstoestand, en die persoon vervolgens gericht te kunnen informeren, kan het noodzakelijk zijn om voor bepaalde vormen van proactieve dienstverlening ook deze categorieën van persoonsgegevens aan te wijzen. Dit betreft daarmee een bijzondere regeling ten opzichte van artikel 30, eerste lid, Uitvoeringswet AVG.

Zesde lid

Het zesde lid betreft de zogeheten *opt-out*-mogelijkheid. Deze mogelijkheid is vormgegeven als de optie om bezwaar te maken tegen het verwerken van persoonsgegevens voor het doeleinde van proactieve dienstverlening. Proactieve dienstverlening kan immers gevraagd en ongevraagd plaatsvinden; als uit onderzoek blijkt dat er een mogelijk onbenut recht op een uitkering of voorziening bestaat, kan een bestuursorgaan het initiatief nemen om de betrokkene daarover ongevraagd te informeren. Met ongevraagd wordt echter niet bedoeld ongewenst. De betrokkene heeft steeds de mogelijkheid om aan te geven dat hij door het bestuursorgaan waar hij mee in contact staat, of door enige SUWI-instantie, niet benaderd wenst te worden in het kader van proactieve dienstverlening. De verwerking van diens persoonsgegevens kan daarna in dit verband slechts plaatsvinden ten behoeve van het statistische doeleinde van het in kaart brengen van de mate van niet-gebruik van een bepaalde uitkering of voorziening.

Uiteraard kan hij ook het aanbod van hulp bij de aanvraag afslaan. Het bestuursorgaan dient de betrokkene hier ook uit eigen beweging, op een of meer geschikte momenten, naar te vragen. Op grond van artikel 21, vierde lid, AVG is dat uiterlijk op het moment van eerste contact met de betrokkene. Het UWV, de SVB en gemeenten dienen zorg te dragen voor heldere communicatie over de gevolgen, de duur van de registratie en de mogelijkheid om de keuze op een later moment te wijzigen.

Het zesde lid bevat een delegatiegrondslag om deze opt-outmogelijkheid op AMvB-niveau nader vorm te geven, voor wat betreft de wijze waarop bezwaar kan worden gemaakt, de inrichting en het beheer van de registratie van bezwaren, de verwerkingsverantwoordelijkheid voor het register en de bewaartermijnen, die maximaal vijf jaar kunnen bedragen.

Artikel II. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt om het moment van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen. Dit met uitzondering van artikel I, onderdelen G en H, waarvoor wordt voorgesteld om dit de dag na publicatie in werking te laten treden, met terugwerkende kracht tot en met 5 februari 2020. Op die datum werd artikel 65 inzake SyRI onverbindend verklaard (zie paragraaf 4.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting).

Artikel III. Citeertitel

Dit artikel bevat de citeertitel Wet proactieve dienstverlening SZW.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.C.G. Keijzer

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel