

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Besluit proactieve dienstverlening SZW

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- **Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?**

Direct belanghebbend:

- Mensen die door hun persoonlijke situatie (zoals inkomen, leeftijd, gezinssamenstelling) waarschijnlijk aanspraak op een uitkering of voorziening binnen de sociale zekerheid kunnen maken, maar deze niet hebben aangevraagd;
- UWV, de SVB en gemeenten. Dit zijn de publieke dienstverleners die proactieve dienstverlening uitvoeren;
- Instanties of personen die gegevens leveren aan UWV, de SVB en gemeenten die noodzakelijk zijn voor uitvoering van proactieve dienstverlening: curatoren, bewindvoerders, werkgevers, schuldhulpverleners, pensioenuitvoerders.

Ook belanghebbend:

- Alle Nederlandse burgers, omdat vrijwel niemand is uitgezonderd van het risico of de omstandigheden die een beroep op de sociale zekerheid op enig moment nodig kunnen maken;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), omdat onder meer gemeenten proactieve dienstverlening uitvoeren.
- Waterschappen, omdat zij vaak samenwerken met gemeenten bij de kwijschelding van lokale belastingen voor mensen met een laag inkomen.
- Organisaties die zich inzetten voor werknemers en ten behoeve van cliënten in de sociale zekerheid, zoals de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Daarnaast organisaties voor maatschappelijke doeleinden die bijdragen aan armoedebestrijding en bestaanszekerheid.

- **Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?**

UWV, de SVB, gemeenten, waterschappen en de VNG. Belangenbehartigers van werknemers en cliënten, zoals de LCR.

- **Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?**

Het Besluit proactieve dienstverlening SZW is de uitwerking van de Wet proactieve dienstverlening SZW, die op 10 februari 2024 voor internetconsultatie is gepubliceerd.¹ UWV, de SVB, de VNG en de LCR hebben uitvoeringstoetsen gedaan. Waterschappen zijn betrokken. Burgers zijn onder meer betrokken via het onderzoek 'Burgerperspectief proactieve dienstverlening'.²

Knelpunten in de uitvoering van de sociale zekerheid zijn de aanleiding voor het beleidstraject proactieve dienstverlening. Onder meer via de Werkagenda Modernisering

¹ [Overheid.nl | Consultatie Wet proactieve dienstverlening SZW](#)

² [Eindrapport burgerperspectief proactieve dienstverlening | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Wet SUWI en de Standen van de Uitvoering zijn de belanghebbenden betrokken.³ ⁴ LCR heeft ook het cliëntperspectief ingebracht via het signaal 'Niet voor mij'.⁵

³ *Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692, 739, 796.*

⁴ [UWV \(Sociale Zekerheid - UWV / SVB\) - Staat van de Uitvoering, Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(VNG\) - Staat van de Uitvoering, Landelijke Cliëntenraad \(LCR\) - Staat van de Uitvoering](#)

⁵ [Landelijke Cliëntenraad - Signaal 'Niet voor mij' over potjes en regelingen die blijven liggen](#)

1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

De sociale zekerheid bestaat uit verschillende uitkeringen en andere sociale voorzieningen om de bestaanszekerheid te waarborgen. Diverse persoonlijke omstandigheden kunnen recht geven op een uitkering of voorziening. Toch gebruikt een deel van de mensen de voor hen bedoelde uitkeringen en voorzieningen niet. Vrijwel altijd is een aanvraag door (of namens) de betrokkene vereist bij één of meer van de publieke dienstverleners (UWV, de SVB en gemeenten). Niet iedere burger die aanspraak kan maken op een uitkering of voorziening, vraagt deze ook aan. Dit staat bekend als 'niet-gebruik'.

Situaties waarin niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen in (zeer) sterke mate de bestaanszekerheid van burgers kan raken, doen zich voor als rechthebbenden al te maken hebben met (een verhoogd risico op) geldzorgen en armoede. Opgroeien en leven in armoede heeft ingrijpende negatieve gevolgen, zoals het vaker voorkomen van sociale uitsluiting, een slechtere gezondheid en een lagere tevredenheid met het leven als geheel.⁶ Een leefsituatie die wordt gekenmerkt door (verhoogd risico op) armoede kan escaleren in omvangrijkere problematiek met negatieve gevolgen voor betrokkenen, en mogelijk meer publieke kosten.

Als een burger een recht op (inkomens)ondersteuning niet benut, treffen individuele gevolgen daarvan diegene in de eerste plaats zelf. Daarnaast werkt niet-gebruik door op het niveau van de maatschappij als geheel. Niet-gebruik maakt dat beschikbare uitkeringen en voorzieningen hun doel niet treffen. Niet-gebruik houdt een verschil in (inkomens)positie tussen burgers in stand dat de uitkering of voorziening beoogde op te heffen of te verkleinen. Dit kan de effectiviteit van de sociale zekerheid ondergraven.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Niet-gebruik is een probleem dat geen eenduidige oorzaak kent. Een gangbare indeling van oorzaken is het onderscheid naar oorzaken op het niveau van de uitkering en voorziening zelf, het niveau van de uitvoering en het niveau van de burger.⁷

- Oorzaken op het niveau van de uitkering en voorziening zijn bijvoorbeeld het aantal uitkeringen en voorzieningen en de complexiteit, hoe concreet voorwaarden zijn en of een financiële drempel (inkomens- of vermogenstoets) bestaat.
- Oorzaken op het niveau van de uitvoering zijn bijvoorbeeld verschillende betrokken publieke dienstverleners, aanvraagprocedures en -formulieren, de manier waarop informatie over uitkeringen en voorzieningen wordt gepresenteerd en of burgers de ondersteuning als (enigszins) stigmatiserend ervaren.
- Oorzaken op het niveau van de burger (die de burger lang niet altijd te verwijten zijn maar waarop verbetering van beleid goed kan aansluiten) zijn bijvoorbeeld onbekendheid met het bestaan van de uitkering of voorziening, onvoldoende kennis en/of onjuiste interpretatie van de voorwaarden en angst voor afhankelijkheid of stigmatisering. Ook het idee dat de administratieve lasten of het risico op sancties of terugbetaling het benutten van een uitkering of voorziening niet de moeite waard maken, kan een oorzaak zijn.

c) Wat is de omvang van het probleem?

⁶ CBS: Armoede en sociale uitsluiting (2021), hoofdstuk 5 (De sociale context van armoede).

⁷ Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een syntheses studie*, 27 januari 2023 (p. 20), waaruit overigens volgt dat deze categorische indeling aan eerder onderzoek is ontleend.

De vermoede omvang van het niet-gebruik verschilt per uitkering en voorziening. Uit onderzoeken⁸ volgen onder meer de volgende cijfers:

Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouderen vanaf de AOW-leeftijd	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)	2018	30 %
Mensen die niet zelfstandig in (voldoende) inkomen kunnen voorzien	Algemene bijstand (Participatiewet)	2021	35 %
	Bijzondere bijstand (Participatiewet)	2008	43 – 80 %
	Kwijtschelding gemeentebelastingen	2021-2022	27 – 43 %
	Gemeentelijke minimaregelingen	2021-2022	21 – 77 %

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De bovengenoemde cijfers illustreren wat het relatief recente gebruik en het vermoede niet-gebruik bedraagt. Uit de evaluatie van de Wet SUWI (2021) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale zekerheid (2023) komt naar voren dat binnen het SUWI-stelsel uitvoeringsorganisaties geen expliciete opdracht hebben om niet-gebruik van uitkeringen tegen te gaan en voor dat doel geen persoonsgegevens mogen uitwisselen. Daarin werd aanbevolen dat meer aandacht hiervoor kan leiden tot vergroting van de brede maatschappelijke welvaart.⁹

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de overheid niets doet, blijft het vermoede niet-gebruik waarschijnlijk gelijk. Dit is niet gewenst, omdat niet-gebruik in de meeste gevallen een negatieve invloed op de bestaanszekerheid heeft. Overheidsinterventie is gerechtvaardigd omdat "de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart [...] voorwerp van zorg der overheid" zijn (artikel 20 Grondwet). De overheid bepaalt, veelal via wetgeving, de inrichting van de sociale zekerheid en geeft hier uitvoering aan. Als de inrichting en uitvoering medeoorzaak van niet-gebruik zijn en het wenselijk is dit terug te dringen, is de overheid de enige partij die hier verandering in kan aanbrengen.

⁸ Deze tabel is gemodelleerd naar:

- Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023, p. 5;
 - [Armoedescan \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl).

⁹ De beleidsonderzoekers, *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, maart 2021.

2. Wat is het beoogde doel?

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het terugdringen van niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen binnen de sociale zekerheid. Dit draagt bij aan het de bestaanszekerheid van mensen, en vermindert armoede. Gewenst bijkomend effect is een betere, meer persoonlijke overheidsdienstverlening aan burgers. Er bestaat geen verschil in het beleidsdoel tussen centrale en decentrale overheden.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Doel 1: geen armoede
Doel 10: ongelijkheid verminderen

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Proactieve dienstverlening is dienstverlening voordat iemand zelf een aanvraag voor een uitkering of voorziening gedaan heeft. Voor veel uitkeringen en voorzieningen is het een voorwaarde dat iemand deze aanvraagt, en daarmee start de overheidsdienstverlening. Voorafgaand aan de aanvraag hebben UWV, de SVB en gemeenten (uitzonderingen daargelaten) geen taak of bevoegdheid richting de burger en mogen zij geen persoonsgegevens uitwisselen. Daarom hebben UWV, de SVB en gemeenten nieuwe bevoegdheden nodig voor proactieve dienstverlening en om daarbij samen te werken en gegevens uit te wisselen.

Meer samenwerking is nodig om mensen te begeleiden bij het vinden van de sociale zekerheid waarop zij recht hebben in de verschillende uitkeringen en voorzieningen en bij de verschillende publieke dienstverleners.

De uitwisseling van persoonsgegevens is nodig om mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of voorziening te vinden, een gericht hulpaanbod te doen en om het aanvragen van een uitkering of voorziening voor hen makkelijker te maken.

Proactieve dienstverlening is vooral kansrijk bij uitkeringen en voorzieningen met een relatief hoog niet-gebruik. Samenwerking en gegevensuitwisseling zijn kansrijk als een publieke dienstverlener (UWV, de SVB of een gemeente) niet zelf de dienstverlening en gegevens in huis heeft om mensen een complete sociale zekerheid te kunnen aanbieden.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

UWV, de SVB en gemeenten mogen voor proactieve dienstverlening de gegevens verder verwerken die zij al in hun administraties hebben. De Wet proactieve dienstverlening SZW creëert hiervoor de bevoegdheid. Dit draagt bij aan het verminderen van het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen.

Het niet-gebruik kan verder worden tegengegaan door het creëren van grondslagen voor UWV, de SVB en gemeenten om samen te werken bij proactieve dienstverlening en daarvoor persoonsgegevens uit te wisselen. Zo kunnen zij gericht uitkeringen en voorzieningen aanbieden.

De Wet proactieve dienstverlening SZW geeft de mogelijkheid deze kansrijke beleidsopties via het Besluit proactieve dienstverlening SZW te regelen.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Proactieve dienstverlening is een middel om niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verminderen. Door proactieve dienstverlening ontstaan een of meerdere contactmoment(en) (mondeling of schriftelijk) tussen de publieke dienstverlener en de mogelijk rechthebbende. Dit contact is bedoeld om iemand zo goed mogelijk te informeren over de mogelijke aanspraak op een uitkering of voorziening.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Meer mogelijkheden voor proactieve dienstverlening, waarmee het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen verder kan worden tegengegaan.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De volgende toetsen zijn uitgevoerd:

- Uitvoerbaarheidstoetsen door UWV (inclusief BKWI), SVB en Stichting Inlichtingenbureau;
- Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden: Uitvoeringstoets Proactieve Dienstverlening door VNG;¹⁰
- Doenvermogenstoets: Cliëntentoets LCR en onderzoek onderzoek 'Burgerperspectief proactieve dienstverlening';¹¹
- Data Protection Impact Assessment (DPIA) en Advies Autoriteit Persoonsgegevens;
- Wetgevingstoets (JenV) en Grondrechtentoets (BZK).

De toetsen zijn uitgevoerd voor de Wet proactieve dienstverlening SZW. De uitkomsten zijn ook gebruikt voor de vormgeving van het Besluit proactieve dienstverlening SZW. Dezelfde organisaties gaan ook de consultatieversie van het Besluit proactieve dienstverlening SZW toetsen.

- UWV, de SVB en de VNG hebben geïnventariseerd welke vormen van proactieve dienstverlening nodig zijn. Criteria zijn een hoog niet-gebruik van een uitkering of voorziening en knelpunten in de gegevensuitwisseling die proactieve dienstverlening belemmeren. Vervolgens is geïnventariseerd welke gegevens noodzakelijk zijn en of het uitwisselen van die gegevens proportioneel en uitvoerbaar is. Ten slotte is een criterium of de gewenste gegevensuitwisseling snel juridisch en veilig mogelijk te maken is.
- Mensen die de sociale zekerheid gebruiken ervaren verschillende drempels bij het achterhalen, aanvragen en gebruiken van uitkeringen en andere sociale voorzieningen. Proactieve dienstverlening heeft dan een aantal voordelen, zoals verbeterde toegang tot inkomensondersteuning, vermindering van armoede en versterking van het vertrouwen in de overheid. Naast de positieve signalen zijn er mogelijk nadelen, zoals inbreuk op privacy, kosten voor de overheid en verminderde eigen verantwoordelijkheid.
- Kwijtschelding van gemeentebelastingen is een lokale maatregel om mensen met een laag inkomen te ondersteunen. Gemeenten willen proactieve dienstverlening inzetten, zodat mensen die recht hebben op kwijtschelding het ook toegekend krijgen. Gemeenten en waterschappen werken vaak samen bij kwijtschelding van lokale belastingen. Proactieve dienstverlening door gemeenten kan daarom invloed hebben op het aantal aanvragen van kwijtschelding van waterschapsbelasting.
- Proactieve dienstverlening kan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zijn die niet door iedereen op prijs stelt. Niet-gebruik kan een welbewuste keuze zijn. Hiermee moet rekening worden gehouden via een opt-outmogelijkheid, en via waarborgen voor de privacy en veiligheid van de gegevensverwerking voor proactieve dienstverlening.

¹⁰ [Uitvoeringstoets Proactieve dienstverlening - Deel A | VNG](#)

¹¹ [Eindrapport burgerperspectief proactieve dienstverlening | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Het niet-gebruik kan verder worden tegengegaan door het creëren van grondslagen voor UWV, de SVB en gemeenten om samen te werken bij proactieve dienstverlening en daarvoor persoonsgegevens uit te wisselen. Zo kunnen zij gerichtere uitkeringen en voorzieningen aanbieden. Dit wordt voorgesteld voor de volgende uitkeringen en voorzieningen, persoonsgegevens en vormen van samenwerking:

Uitkeringen en voorzieningen:

- Werkloosheidswet (WW);
- Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO);
- Participatiewet (algemene bijstand, studietoelage en de tegemoetkoming alleenverdienersproblematiek);
- Schuldhulpverlening.

Vooralsnog worden bijzondere bijstand (op grond van de Participatiewet), kwijtschelding van lokale belastingen en gemeentelijke minimaregelingen niet opgenomen.

Persoonsgegevens:

- Naam, contactgegevens en burgerservicenummer;
- Inkomen en vermogen;
- Gebruikte uitkeringen en voorzieningen, zoals AIO en Toeslagenwet;
- Betalingsachterstanden (bij schuldhulpverlening).

Samenwerking:

- Recht op meerdere uitkeringen en voorzieningen onderzoeken en hulp bij het aanvragen van meerdere uitkeringen en voorzieningen;
- Gevraagd en ongevraagd advies geven over uitkeringen en voorzieningen;
- Aanvraagformulieren vooringevuld digitaal indienen;
- Onderling verstrekken van de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor samenwerking bij proactieve dienstverlening.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));

- brede maatschappelijke impact?

- **Doeltreffendheid en doelmatigheid:** Dit voorstel creëert nieuwe mogelijkheden voor samenwerking en gegevensuitwisseling tussen UWV, de SVB en gemeenten bij proactieve dienstverlening. De sociale zekerheid wordt daarmee doeltreffender, omdat de doelgroep beter wordt bereikt. Dit draagt bij aan bestaanszekerheid. Bij proactieve dienstverlening nemen UWV, de SVB en gemeenten het initiatief om mensen te informeren over uitkeringen en voorzieningen en hen te helpen bij het aanvragen daarvan. Dat is een investering. Daar staat tegenover dat UWV, SVB en gemeenten een betere informatiepositie krijgen en meer mogelijkheden om samen te werken, wat ten goede komt aan de kwaliteit van de dienstverlening.
- **Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen:** Dit voorstel vereist in eerste instantie geen actie(s) vanuit de burger. Het maakt de toegang tot sociale zekerheid eenvoudiger, omdat de overheid de helpende hand reikt. De burger is aan zet als deze een aanvraag voor een uitkering of voorziening wil doen. Dat is nu ook al het geval. Voor het proces van de aanvraag maakt het niet uit of de burger hier vanuit proactieve dienstverlening op is geattendeerd of niet. Het voorstel is in samenwerking met UWV, de SVB en gemeenten gemaakt en de uitvoerbaarheid wordt onder meer via uitvoeringstoetsen geborgd. Dit voorstel creëert geen rechtsgevolgen voor de betrokkene en leidt niet tot besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Handhaving is niet aan de orde.
- **Brede maatschappelijke impact:** De maatschappelijke impact van dit voorstel zit voornamelijk in de verankering dat de overheid in de sociale zekerheid mensen mag benaderen die geen aanvraag hebben ingediend. Deze algemene bevoegdheid bestond eerder niet als zodanig. Dit draagt bij aan armoedebestrijding, wat zowel voor de betrokkenen belangrijk is, maar ook maatschappelijke baten heeft. Tegelijk vormt het voorstel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die niet door iedereen op prijs zal worden gesteld. Niet-gebruik kan een welbewuste keuze zijn. Met deze impact houdt het voorstel op twee manieren rekening: 1) er is een opt-outbepaling opgenomen, en 2) het voorstel bevat waarborgen voor de privacy en veiligheid van gegevensverwerking.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- **Implementatie:** Om door te werken in de praktijk, moet proactieve dienstverlening worden ingevuld worden met nieuwe samenwerking tussen UWV, de SVB en gemeenten, effectieve aanpakken om contact leggen met mensen en ook met ICT-voorzieningen, zowel gericht op professionals als burgers.
- **Financiering:** De financiële effecten van het voorstel hangen samen met de nieuwe dienstverlening die nodig is en de extra uitkeringen en voorzieningen die verstrekt gaan worden. De raming van de kosten is onzeker, omdat de doelgroep vaak niet scherp in beeld is en het effect van proactieve dienstverlening moeilijk te voorspellen. Extra middelen zijn gereserveerd. Naar verwachting heeft het voorstel op langere termijn maatschappelijke baten, die ook neerslaan bij de overheid, als betrokkenen meer gaan meedoen, er financieel beter voor komen te staan en een betere gezondheid krijgen.
- **Andere oorzaken niet-gebruik:** Het resultaat van dit voorstel (minder niet-gebruik) is afhankelijk van allerlei factoren, zoals het tempo en de mate van vereenvoudiging van de sociale zekerheid, vertrouwen van burgers in de overheid en economische ontwikkelingen.

d) Hoe ziet de voorgenomen **monitoring en evaluatie** eruit?

Het voorstel zal na inwerkingtreding in eerste instantie worden geëvalueerd door middel van een invoeringstoets. Vervolgens zullen de Wet en het Besluit proactieve dienstverlening SZW na vijf jaar op effectiviteit worden geëvalueerd.

