

# Wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW

## Memorie van toelichting

### Inhoud

<b>Algemeen deel .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Reikwijdte en afbakening van het wetsvoorstel.....</b>	<b>2</b>
<b>3. Introductie proactieve dienstverlening in de Wet SUWI .....</b>	<b>4</b>
3.1. Niet-gebruik van inkomensondersteuning .....	4
3.1.1. Inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid .....	4
3.1.2. Omvang en oorzaken niet-gebruik inkomensondersteuning .....	5
3.1.3. Niet-gebruik gaat ten koste van bestaanszekerheid .....	7
3.2. Kenmerken en invulling van proactieve dienstverlening .....	8
3.3. Verminderen niet-gebruik door proactieve dienstverlening .....	10
3.4. Wetstechnische aspecten.....	12
3.4.1. Nut en noodzaak van wetgeving .....	12
3.4.2. Vormgeving als kan-bepaling .....	14
3.4.3. <i>Opt-out</i> -bepaling .....	14
3.5. De uitvoering van proactieve dienstverlening .....	15
<b>4. Overige wijzigingen .....</b>	<b>16</b>
4.1. Schrappen van artikel 65 Wet SUWI (SyRI) .....	16
4.2. Sturen op publieke waarden vastleggen in Wet SUWI .....	16
<b>5. Verhouding tot hoger recht.....</b>	<b>18</b>
5.1. Sociale zekerheid is een overheidstaak.....	18
5.2. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privacy).....	18
5.2.1. Artikel 8 EVRM .....	18
5.2.2. AVG en UAVG.....	19
<b>6. Verhouding tot nationale regelgeving.....</b>	<b>20</b>
6.1. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.....	20
6.2. Samenhang met ander kabinetsbeleid.....	20
6.3. Relatie tot regelgeving in voorbereiding .....	21
6.3.1. Wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht .....	21
6.3.2. Herziening van de Participatiewet (Participatiewet in balans).....	22
6.4. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk.....	22
<b>7. Gevolgen.....</b>	<b>23</b>
7.1. Regeldruk.....	23
7.2. Doenvermogen en burgerperspectief.....	23
7.3. Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens.....	23
<b>8. Uitvoering.....</b>	<b>24</b>
<b>9. Financiële gevolgen .....</b>	<b>24</b>
<b>10. Advies en consultatie.....</b>	<b>24</b>
10.1. Adviescollege toetsing regeldruk .....	24
10.2. Autoriteit Persoonsgegevens .....	24
10.3. Internetconsultatie .....	24
<b>11. Monitoring en evaluatie .....</b>	<b>25</b>
<b>12. Inwerkingtreding.....</b>	<b>25</b>
<b>Artikelsgewijs deel .....</b>	<b>26</b>

## **Algemeen deel**

### **1. Inleiding**

Om mensen in de sociale zekerheid zo goed mogelijk van dienst te zijn, is het belangrijk dat overheidsorganisaties helder, vlot en persoonlijk communiceren, en dat zij goed samenwerken in hun dienstverlening. Verschillende (parlementaire) rapporten en de evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (verder: Wet SUWI)<sup>1</sup> laten zien dat het nodig is de burger in de sociale zekerheid nog meer centraal te stellen. Daarom is het van belang om de Wet SUWI te moderniseren. 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.<sup>2</sup>

Dit wetsvoorstel legt in de Wet SUWI vast dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (verder: UWV), de Sociale verzekeringsbank (verder: SVB) en gemeenten de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening krijgen bij de uitvoering van hun wettelijke taken. Hierdoor mogen deze dienstverleners in contact treden met mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of voorziening, nog voordat zij een aanvraag hebben gedaan. Door het gericht onder de aandacht brengen van de uitkering of voorziening bevordert de dienstverlener dat potentieel rechthebbenden een aanvraag doen. Een belangrijk onderdeel van proactieve dienstverlening is het verrichten van onderzoek door UWV, de SVB en gemeenten. Zij kunnen daarbij persoonsgegevens verwerken. Zo kunnen zij bepalen wie mogelijk recht heeft op een uitkeringen of voorziening, en beter inschatten wie het meest heeft aan bepaalde informatie en ondersteuning. In het wetsvoorstel wordt met de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening aangesloten bij de in de sociale zekerheid bestaande grondslagen om persoonsgegevens te verwerken en uit te wisselen.

Het verrichten van proactieve dienstverlening door overheidsinstanties is geen doel op zich. Het is een middel waarmee wordt beoogd om het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen door mensen die hier aanspraak op kunnen maken, 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 daarin groeiende aandacht voor het burgerperspectief.

Daarnaast bevat dit voorstel een wijziging van de Wet SUWI over de verplichting van UWV en de SVB om zich 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 praktijk 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 bestaande Wet SUWI, een stelselwet. Deze wet regelt de inrichting en organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals algemene taken en aansturing van UWV en de SVB, de gegevensuitwisseling en de wijze waarop UWV, de SVB en gemeenten samenwerken. In de sociale zekerheid worden deze drie partijen ook wel aangeduid als de 'SUWI-partijen'. Naast de Wet SUWI zijn er materiewetten die specifieke onderdelen van de sociale zekerheid regelen, zoals de Werkloosheidswet (WW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW).

#### *Uitkeringen en voorzieningen*

In dit wetsvoorstel wordt de toepassing van proactieve dienstverlening door UWV, de SVB en gemeenten geregeld met betrekking tot uitkeringen en voorzieningen. Voor de beschrijving van

---

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692.

een uitkering sluit dit voorstel aan bij de definitie van 'uitkeringsgerechtigde' in artikel 1, onder I, Wet SUWI (minus de component arbeidsondersteuning): een uitkeringsgerechtigde is een persoon die een uitkering of voorziening ontvangt op grond van één of meer van de wetten en regelingen (veelal materiewetten) die in Tabel 1 (zie par. 3.1) genoemd worden.

Een uitkering is een (overheids-)voorziening, maar de term 'voorziening' is breder en omvat meer dan enkel uitkeringen. In dit wetsvoorstel wordt daaronder verstaan: inkomensondersteuning, niet zijnde uitkeringen. Voor burgers valt daarbij te denken aan re-integratieondersteuning, voorzieningen om arbeid te kunnen (blijven) verrichten, zoals mobiliteitshulpmiddelen, en aan schuldhulpverlening. Ook overheidsondersteuning in de vorm van goederen geldt als een voorziening.

Voorzieningen zijn niet enkel voor natuurlijke personen, er bestaan ook (financieel) ondersteunde regelingen voor bedrijven, werkgevers en andersoortige organisaties. Voorbeelden hiervan zijn het loonkostenvoordeel en de no-risk polis voor werkgevers van personen die in het doelgroepregister staan.<sup>3</sup> De formulering van dit wetsvoorstel sluit niet uit dat de SUWI-partijen proactieve dienstverlening ook op rechtspersonen kunnen richten, maar dit voorstel is niet primair op deze groep gericht.

#### *SUWI-partijen*

Het verzorgen van inkomensondersteuning is een belangrijk onderdeel van de taken van de SUWI-partijen. Zij zijn echter niet de enige bestuursorganen die inkomensondersteuning vanuit de overheid uitvoeren; andere voorbeelden zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor studiefinanciering en aanvullende beurzen voor studenten en de Dienst Toeslagen die vier soorten inkomensafhankelijke toeslagen verstrekt.<sup>4</sup> Ook is er inkomensondersteuning die niet van de overheid uitgaat, bijvoorbeeld vanuit ideële of religieuze organisaties zoals de voedselbank en het Jeugdfonds Sport & Cultuur.

Dit wetsvoorstel creëert de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening alleen voor de SUWI-partijen. Voor deze afbakening is gekozen omdat dit in het verlengde ligt van de wijze waarop al binnen het SUWI-stelsel gewerkt wordt. Daarbinnen geldt al dat de SUWI-partijen voor de uitvoering van hun wettelijke taken alle benodigde gegevens kunnen 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, en biedt de gelegenheid om de invulling en de uitwerking van proactieve dienstverlening eerst binnen de sociale zekerheid vorm te geven. Het wetsvoorstel wil wel de optie bieden om de bevoegdheid te geven aan de SUWI-partijen dat zij informeren over uitkeringen en voorzieningen van derde partijen, en zo nodig helpen bij de aanvraag. Ten behoeve van proactieve dienstverlening kunnen andere (eventueel private) partijen – namelijk instanties en personen – gegevens aan de SUWI-partijen verstrekken als dit bij ministeriële regeling is vormgegeven. Niet uitgesloten is dat dit wetsvoorstel een kiem legt voor samenwerking bij proactieve dienstverlening vanuit de sociale zekerheid naar aanverwante terreinen.

#### *Proactieve dienstverlening is geen ambtshalve toekenning of vereenvoudiging*

Dit voorstel maakt niet mogelijk dat uitkeringen of voorzieningen automatisch worden toegekend, en verandert niet dat een aanvraag door of namens de burger een voorwaarde voor toekenning is. Naar de noodzaak en vormgeving van de aanvraag voor regelingen in de sociale zekerheid wordt binnen andere trajecten gekeken<sup>5</sup> en de automatische toekenning van uitkeringen vergt aparte wijziging van wet- en regelgeving, zoals gebeurt via het wetsvoorstel Vereenvoudiging dubbele kinderbijslag.<sup>6</sup> Verder brengt dit voorstel geen verandering of vereenvoudiging aan in de

---

<sup>3</sup> Het kabinet en werkgevers hebben afgesproken om tussen 2013 en 2026 te zorgen voor 125.000 extra banen voor mensen met een beperking (de banenafpraak). Deze mensen zijn als 'doelgroep' van de banenafpraak geregistreerd in het doelgroepregister. Zie voor meer informatie: <https://www.uvw.nl/particulieren/overige-onderwerpen/doelgroepregister/index.aspx>

<sup>4</sup> Dit zijn: zorgtoeslag, huurtoeslag, Kindgebonden Budget (KGB) en Kinderopvangtoeslag (KOT).

<sup>5</sup> IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p. 121).

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2022/2023*, 36 385, nr. 2.

bestaande voorwaarden om recht te krijgen op een uitkering of voorziening, of in de bijbehorende verplichtingen.

#### *Geen verandering in nalevingstoezicht en handhaving*

Proactieve dienstverlening brengt geen wijziging aan in de bevoegdheden inzake toezicht en handhaving, zoals nalevingsonderzoek naar de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. De bevoegdheid om voor een aanvraag te onderzoeken wie mogelijk in aanmerking komt voor een uitkering of voorziening, kan door bestuursorganen dus niet worden gebruikt om toe te zien op naleving van verplichtingen die horen bij andere, al lopende uitkeringen en voorzieningen.

#### *Positie Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verleent ook bepaalde aanspraken op financiële middelen, niet zijnde subsidies, op grond van de Kaderwet SZW-subsidies. De Wet SUWI maakt de verstrekking van persoonsgegevens mogelijk aan de minister, voor zover nodig voor diens taken. Er is echter niet voor gekozen om ook de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de taak van proactieve dienstverlening te geven, omdat het ministerie van SZW inkomensondersteuning vrijwel nooit zelf uitvoert. Soms is de minister wel formeel verantwoordelijk, maar is de taak gemandateerd aan een SUWI-partij, bijvoorbeeld aan UWV in het kader van de Tijdelijke noodmaatregel(en) overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW). Met dit voorstel wordt beoogd dat proactieve dienstverlening ook de regelingen omvat die in uitzonderlijke gevallen door UWV, de SVB en gemeenten in mandaat worden uitgevoerd. 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 hoe de wettelijke bevoegdheid van proactieve dienstverlening voor de SUWI-partijen wordt vormgegeven. Par. 3.1 behandelt het doel, en gaat in op de achtergrond van het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen. In paragraaf 3.2 worden de kenmerken van proactieve dienstverlening besproken, en welke vormen proactieve dienstverlening kan aannemen. Hoe proactieve dienstverlening aan de vermindering van niet-gebruik kan bijdragen, volgt uit paragraaf 3.3. Daarna komt een aantal wetstechnische aspecten aan bod (par. 3.4.) en wordt stilgestaan bij de uitvoering van proactieve dienstverlening (par. 3.5).

#### **3.1. Niet-gebruik van inkomensondersteuning**

##### **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 en uitgewerkt in materiewetten. De regelingen sluiten aan bij risico's en omstandigheden die ervoor kunnen zorgen dat iemand geen inkomen kan verdienen of die tot (tijdelijk) inkomensverlies of extra kosten leiden. Inkomensondersteunende regelingen kunnen worden onderverdeeld in drie algemene soorten: sociale voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Voor de eerste twee soorten geldt dat iedereen die aan de voorwaarden voldoet, hier aanspraak op kan maken. De werknemersverzekeringen zien vrijwel alleen op mensen die in loondienst zijn.

Op het niveau van burgers zijn inkomensondersteunende regelingen bedoeld om de bestaanszekerheid te waarborgen, zodat zij financieel niet onder het sociaal minimum uitkomen. De diverse regelingen geven iedereen die zich in een bepaalde omstandigheid bevindt, de aanspraak op inkomensondersteuning. Dit kunnen allerlei omstandigheden zijn, voorbeelden zijn het krijgen van een kind, baanverlies en het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De regelingen beogen financiële compensatie te bieden voor een bepaalde ongelijkheid tussen de omstandigheden van rechthebbenden ten opzichte van niet-rechthebbenden.

Het SZW-terrein kent de volgende wettelijke inkomensondersteunende regelingen:

Soort <sup>7</sup>	Regeling	Uitvoerder
SV	Participatiewet (P-wet, 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	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), een onderdeel van de Participatiewet	SVB
SV	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)	UWV
V	Algemene Ouderdomswet (AOW)	SVB
V	Algemene nabestaandenwet (ANW)	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

Tabel 1: overzicht inkomensondersteunende regelingen SZW-terrein

### 3.1.2. Omvang en oorzaken niet-gebruik inkomensondersteuning

Geen enkele inkomensondersteunende regeling heeft een gebruikspercentage van honderd procent. Niet-gebruik van inkomensondersteuning is ook geen nieuw fenomeen en het beperkt zich niet tot Nederland. Naar niet-gebruik van inkomensondersteuning, waaronder naar de oorzaken, is regelmatig (internationaal) onderzoek gedaan.<sup>8</sup>

Voor Nederland geeft onderstaande tabel<sup>9</sup> voor verschillende regelingen (onderverdeeld naar doelgroep) een schatting van de omvang van het niet-gebruik, voor zover bekend.

<b>Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland</b>			
Gemiddelde omvang in procenten (na= cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kindgebonden budget <sup>10</sup>	2020	7 %
	Kinderbijslag		Laag
	Kinderopvangtoeslag	2018	4 – 5 %
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 %

<sup>7</sup> De afkortingen staan voor: Sociale voorzieningen (SV), Volksverzekeringen (V) en Werknemersverzekeringen (W).

<sup>8</sup> Zie voor een overzicht van onderzoeken: Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023.

<sup>9</sup> Deze tabel is afkomstig uit: Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023 (p. 5, p. 16).

<sup>10</sup> Het Kindgebonden budget is niet genoemd in Tabel 1 omdat het een regeling (toeslag) is die door de Dienst Toeslagen wordt uitgevoerd.

Nabestaanden	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9 %
--------------	--------------------------	------	-------

Tabel 2: overzicht van beschikbare gegevens over omvang niet-gebruik per regeling (tabel afkomstig uit syntheseonderzoek SZW)

De Toeslagenwet (verder: TW) regelt dat voor mensen die al een UWV-uitkering ontvangen die onder het sociaal minimum uitkomt, UWV de uitkering met een aanvulling vanuit de TW (verder: TW-aanvulling) aanvult tot maximaal het sociaal minimum. Schattingen over niet-gebruik van de TW waren er niet tijdens de publicatie van het onderzoek waaruit Tabel 2 afkomstig is (maart 2023). In oktober 2023 is een onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (verder: NLA) naar niet-gebruik van de TW gepubliceerd.<sup>11</sup> Daarin wordt het potentieel niet-gebruik van de TW per moederwet (de wet op basis waarvan iemand een uitkering ontvangt, waarop de TW-aanvulling van toepassing is) als volgt geschat<sup>12</sup>:

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

Tabel 3: overzicht van omvang potentieel niet-gebruik van de Toeslagenwet

Uit (internationaal) onderzoek naar de oorzaken van niet-gebruik volgt dat deze erg uiteenlopend zijn, en grofweg kunnen worden ondergebracht in drie categorieën<sup>13</sup>:

- Oorzaken op het niveau van **de regelgeving**

Onder oorzaken die aan (het ontwerp van) de regelgeving zelf zijn toe te schrijven, valt de mate van complexiteit van de regeling, hoe concreet criteria zijn en of een financiële drempel (inkomens- of vermogenstoets) bestaat. Een grotere mate van niet-gebruik komt voor als regelingen een andere inkomstenbron aanvullen, als het voordeel gering is en als sprake is van een incidentele (en geen doorlopende) uitkeringsverstrekking.<sup>14</sup>

- Oorzaken op het niveau van **de uitvoering**

Onder oorzaken die aan de uitvoering zijn toe te schrijven, vallen 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.<sup>15</sup>

- Oorzaken op het niveau van **de burger**

Onder oorzaken op het niveau van de burger vallen factoren die mensen niet altijd te verwijten zijn, maar waarop verbetering van beleid, regelgeving en uitvoering goed kan aansluiten, zoals: onbekendheid met het bestaan van de regeling, onvoldoende kennis en/of onjuiste interpretatie van de voorwaarden, onvoldoende kennis en/of vaardigheden om een aanvraagprocedure te doorlopen en angst voor afhankelijkheid of stigmatisering. Het idee dat de administratieve lasten of het risico op sancties of terugbetalingsverplichtingen die bij een uitkering komen kijken, de aanvraag niet de moeite waard maken, kan een oorzaak zijn dat een mogelijk rechthebbende niet tot actie overgaat. Ook kunnen burgers angst voelen dat een fout, gering of niet, tot een boete of (hoge) terugvordering kan leiden. Er is niet altijd sprake van een bewuste of rationele keuze, iemands doenvermogen speelt ook een belangrijke rol. Uiteraard bestaat er ook een categorie

<sup>11</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023.

<sup>12</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023 (p. 16). In dit onderzoek is de Ziektewet niet meegenomen. De cijfers waarop dit onderzoek is gebaseerd, dateren uit 2019.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Ibid., p. 21.

<sup>15</sup> Ibid., p. 22.

mensen die er welbewust voor kiest geen gebruik te maken van hun recht op inkomensondersteuning.

### 3.1.3. Niet-gebruik gaat ten koste van bestaanszekerheid

Om de doelen van inkomensondersteunende regelingen te bereiken, is het van belang dat die regelingen daadwerkelijk gebruikt worden door rechthebbenden. Niet-gebruik van inkomensondersteuning vormt niet per definitie een probleem. Er bestaat een categorie mensen die een aanspraak niet effectueert - bewust of niet - en die hiervan geringe gevolgen ondervindt. Deze categorie vormt echter een uitzondering. Voor de meeste inkomensondersteunende regelingen hangt de aanspraak hierop direct samen met het ontbreken van de mogelijkheid om inkomen te verwerven of (tijdelijk) niet voldoende inkomen hebben. Als iemand in een dergelijke situatie een aanspraak op inkomensondersteuning niet gebruikt, en daardoor geld (en eventueel ook andere ondersteuning) misloopt, heeft dit vaak een negatieve invloed op de bestaanszekerheid. In het algemeen is niet-gebruik van inkomensondersteuning door rechthebbenden daarom een onwenselijke situatie.

Situaties waarin niet-gebruik de bestaanszekerheid van burgers (zeer) sterk kan raken, doen zich voor als een rechthebbende, of het huishouden waar deze deel van uitmaakt, een inkomen heeft dat zich onder de lage-inkomensgrens bevindt.<sup>16</sup> De schattingen van dit aantal huishoudens fluctueren enigszins in de afgelopen jaren, en zijn ook onderhevig aan politieke (nood)maatregelen. In 2020 hadden ruim 900.000 personen (5,5%) in 513.000 huishoudens (6,8%) een inkomen beneden de lage-inkomensgrens. In 2020 maakten 221.000 minderjarige kinderen deel uit van zo'n gezin (6,9% van alle kinderen). Daar komt bij dat op 1 januari 2021 meer dan 599.000 huishoudens te maken hadden met geregistreerde problematische schulden (7,4%).<sup>17</sup> In 2022 liep 3,8% van de bevolking (637.000 mensen) risico op armoede. De daling in 2022 hangt samen met inkomensondersteunende maatregelen zoals de energietoeslag. Als die maatregelen niet worden meegeteld, zou het armoederisico op 5,9% (989.000 mensen) uitkomen.<sup>18</sup> Vrijwel iedereen loopt een zeker risico om in een (tijdelijke) situatie te belanden waarin de bestaanszekerheid onder druk komt te staan. Onderzoek wijst uit dat (opgroeien en) leven in armoede vele, en 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 en kortere levensduur, en een lagere tevredenheid met het leven als geheel.<sup>19</sup> Een leefsituatie die wordt gekenmerkt door (een verhoogd risico op) geldzorgen en armoede kan escaleren tot omvangrijkere problematiek.<sup>20</sup>

Niet-gebruik is niet louter een probleem van de individuele burger met een laag inkomen. Op maatschappelijk niveau betekent niet-gebruik van regelingen dat de doelstellingen van gerichte inkomensondersteuning deels niet behaald worden. Dit kan afbreuk doen aan de legitimiteit van zulke regelingen. Ook kan dit leiden tot armoede of bijdragen aan de instandhouding hiervan. Het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteuning is een bestendige pijler in de bestrijding van armoede, ook in het verleden.<sup>21</sup> Op dit moment is het tegengaan van niet-gebruik een maatregel in de interdepartementale aanpak Geldzorgen, armoede en schulden.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> Het CBS hanteert een lage-inkomensgrens die is gebaseerd is op de norm van een bijstandsuitkering (in 1979) en sindsdien jaarlijks wordt gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling. In 2022 lag de lage-inkomensgrens op per maand een nettobedrag van: 1200 euro (alleenstaande), 1690 euro (paar zonder kinderen), 2300 euro (paar met twee minderjarige kinderen) en 1830 euro (éénoudergezin met twee minderjarige kinderen).

<sup>17</sup> Cijfers afkomstig uit: CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2021.

<sup>18</sup> Cijfers afkomstig uit een nieuwsbericht van CBS van 8 november 2023, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/45/laagste-armoederisico-in-45-jaar-door-energietoeslag>.

<sup>19</sup> CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2021.

<sup>20</sup> CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2021.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: SCP, *Geld op de plank. Niet gebruik van inkomensvoorzieningen*, mei 2007.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 24 515, nr. 643 (Aanpak Geldzorgen, armoede en schulden).

<sup>23</sup> De beleidsonderzoekers, *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, maart 2021.

Het niet-gebruik van inkomensondersteuning staat al jaren volop in de belangstelling. In Deelrapport I van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen uit 2019 is een hoofdstuk gewijd aan niet-gebruik van toeslagen.<sup>24</sup> In 2021 heeft de NLA een onderzoek gedaan naar niet-gebruik van de bijstand.<sup>25</sup> Een onderzoek naar niet-gebruik van de TW, uitgevoerd door de NLA, is in oktober 2023 verschenen.<sup>26</sup> Het gedragsnetwerk van de Rijksoverheid heeft niet-gebruik van voorzieningen in 2022 behandeld als één van vijf grote maatschappelijke vraagstukken vanuit gedragswetenschappelijk perspectief.<sup>27</sup> De Nationale ombudsman heeft in 2022 de aandacht gevestigd op ouderen die geen aanvullende inkomensondersteuning (vanuit de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen, verder: AIO) aanvragen en onder het bestaansminimum komen<sup>28</sup> en niet-gebruik aangekaart in het rapport 'Sociale minima in de knel'.<sup>29</sup> Van de AIO is al langer bekend dat deze regeling een hoge mate van niet-gebruik heeft.<sup>30</sup> In 2022 is door de SVB een pilot uitgevoerd om vermoedelijke niet-gebruikers via gerichte vergelijkingen van gegevens van de SVB en UWV in beeld te brengen, en hen te benaderen om AIO aan te vragen.<sup>31</sup>

#### *Niet-gebruik van voorzieningen die geen uitkeringen zijn*

Hiervoor is het niet-gebruik van regelingen die zien op inkomensondersteuning voor burgers belicht. Hier is veel onderzoek naar gedaan. Over het niet-gebruik van andersoortige voorzieningen (die niet gekoppeld zijn aan een al toegekende uitkering) is minder bekend. Er zijn niet-financiële voorzieningen die (vermoedelijk) niet maximaal benut worden, bijvoorbeeld voorzieningen voor mensen met een ziekte, handicap of arbeidsbeperking. Ook werkgevers kunnen voordelen mislopen, bijvoorbeeld door geen beroep te doen op de no-riskpolis voor medewerkers die hieronder vallen.<sup>32</sup> De brede formulering van dit voorstel, waar ook rechtspersonen en voorzieningen die géén uitkeringen zijn onder kunnen vallen, beoogt proactieve dienstverlening hiervoor in elk geval niet uit te sluiten. Als opportuun, kan proactieve dienstverlening die hierop ziet ook worden vormgegeven bij ministeriële regeling.

### **3.2. Kenmerken en invulling van proactieve dienstverlening**

#### *Dienstverlening voor de aanvraag*

De overheidsdienstverlening in de sociale zekerheid is veelal concreet geregeld in wet- en regelgeving, waaronder de in Tabel 1 genoemde wetten. Om aanspraak te maken op een uitkering of voorziening is de aanvraag hiervan in de regel een voorwaarde.<sup>33</sup> Daarop volgt vanuit de publieke dienstverlener een besluit of de aangevraagde uitkering of voorziening wordt toegekend. Op dit proces zijn de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) van toepassing. Met de behandeling van de aanvraag vangt dus de reguliere overheidsdienstverlening aan. In het kader van dit voorstel is dit een bepalend kantelpunt. Proactieve dienstverlening onderscheidt zich van reguliere dienstverlening omdat dit plaatsvindt voordat iemand een aanvraag voor een uitkering of voorziening heeft gedaan. Proactieve dienstverlening loopt dus vooruit op (mogelijke) reguliere dienstverlening. Dit volgt ook uit de omschrijving van proactieve dienstverlening die in de Wet SUWI wordt opgenomen:

<sup>24</sup> IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, *Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*, 28 oktober 2019.

<sup>25</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*, 30 april 2021.

<sup>26</sup> Nederlandse arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023.

<sup>27</sup> BIN-NL, *Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen*, februari 2022.

<sup>28</sup> Nationale ombudsman, *Met te weinig genoegen*, 16 juni 2022.

<sup>29</sup> Nationale ombudsman, *Sociale minima in de knel*, 17 oktober 2022.

<sup>30</sup> Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, 29 oktober 2019.

<sup>31</sup> *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-aiio>

<sup>32</sup> De Beleidsonderzoekers, *De no-risk polis in breder perspectief*, juni 2020.

<sup>33</sup> Uitzondering zijn de automatische toekenning van Kindgebonden budget door Dienst Toeslagen en de automatische toekenning van kinderbijslag voor een tweede of volgend kind. Er zijn uitkeringen die ambtshalve toegekend *kunnen* worden (zie bv. artikel 64, tiende lid, Wet WIA). Ook komt het regelmatig voor dat bepaalde dienstverlening niet afzonderlijk aangevraagd hoeft te worden omdat die verbonden is aan het recht op een toegekende uitkering, zoals re-integratiedienstverlening die onderdeel is van een werkloosheidsuitkering.



“Het door een bestuursorgaan onderzoeken wie mogelijk in aanmerking komt voor een uitkering of voorziening, het gevraagd en ongevraagd verstrekken van deugdelijke informatie en advies over relevante uitkeringen en voorzieningen of het faciliteren van het doen van een aanvraag.”

Onder proactieve dienstverlening in dit voorstel vallen niet de situaties waarin publieke dienstverleners al een wettelijke taak hebben om een afgebakende groep mensen (zonder nader onderzoek) op een aanvraag te wijzen.<sup>34</sup>

#### *Verwerking van persoonsgegevens*

Omdat overheidsinstanties vóór de aanvraag van een uitkering of voorziening meestal geen expliciete bevoegdheid hebben om hierover gericht met (mogelijk) rechthebbenden contact te zoeken, ontbreekt dan eveneens de expliciete bevoegdheid om hiervoor persoonsgegevens te verwerken. Dit volgt uit wet- en regelgeving, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (verder: AVG). 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 onderscheidt zich op dit punt van algemene voorlichting, ongerichte communicatie of andere informatieve handelingen die ‘voor de poort’ plaatsvinden. Daarvoor is geen wetswijziging nodig. De huidige Wet SUWI draagt UWV en de SVB al op dat zij zorgen voor het gevraagd en ongevraagd verstrekken van deugdelijke informatie aan werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden, verzekerden en andere belanghebbenden over de wetten die zij uitvoeren.<sup>35</sup> Ook bestaan er al verschillende algemene communicatiemiddelen over mogelijk recht op inkomensondersteuning, zoals Geldfit, Berekenuwrecht en de Voorzieningenwijzer.<sup>36</sup>

Proactieve dienstverlening en de gegevensverwerkingen die met dit voorstel gepaard gaan, kunnen de persoonlijke levenssfeer van mensen ingrijpend raken. Inherent aan proactieve dienstverlening is dat dit ziet op mensen die (nog) niet om een uitkering of voorziening gevraagd hebben, en dat in sommige gevallen ook niet van plan zijn. De vormgeving van gegevensverwerkingen in dit voorstel en de gevolgen hiervan voor de persoonlijke levenssfeer worden verder toegelicht onder Verhouding tot hoger recht (par. 5.2) en komen ook aan bod in Hoofdstuk 7.

#### *Invulling proactieve dienstverlening*

Proactieve dienstverlening is een breed begrip. Als noemer voor (toekomstige) werkwijzen van de SUWI-partijen, kunnen hieronder allerlei activiteiten vallen die eraan bijdragen dat iemand de aanvraag doet voor een uitkering of voorziening. Afhankelijk van context en situatie kan proactieve dienstverlening op allerlei manieren worden ingevuld. Wel zal het initiatief hierbij steeds uitgaan van de overheid richting de burger. Dit voorstel onderscheidt drie hoofdaspecten van proactieve dienstverlening:

##### 1. Onderzoek

Aan de basis van proactieve dienstverlening ligt dat door een SUWI-partij bepaald moet worden wie vermoedelijk aanspraak maakt op een uitkering of voorziening. Daarvoor kunnen zij de eigen administratie en gegevensbronnen, of elkaars administratie gebruiken. Aan de hand van bepaalde markers of (onderzoeks-)vragen kunnen zij daaruit gericht gegevens verzamelen en deze gegevens analyseren, koppelen of verrijken, uiteraard binnen de kaders van dit voorstel en overige toepasselijke regelgeving.

##### 2. Informeren

De stap ‘informeren’ is het logische vervolg op het verrichte onderzoek, als dit leidt tot identificatie van mensen die mogelijk aanspraak op een uitkering of voorziening maken. Dit voorstel schrijft niet voor hoe bestuursorganen ter uitvoering van proactieve dienstverlening mensen horen te informeren. Het informeren ziet niet alleen op mensen die nog niet in een bestaande uitkeringsrelatie tot de dienstverlener staan. Het kan ook gaan over mensen die al een uitkering of

<sup>34</sup> Een voorbeeld is dat UWV elke werknemer die 89 weken ziek is gemeld, wijst op de aanvraag voor een WIA-uitkering (artikel 64, tweede lid, Wet WIA).

<sup>35</sup> Artikel 31, tweede lid, Wet SUWI (UWV) en artikel 34, eerste lid, onder c, Wet SUWI (de SVB).

<sup>36</sup> Zie <https://geldfit.nl/>; <https://www.devoorzieningenwijzer.nl/>; <https://berekenuwrecht.nibud.nl/>.

ondersteuning ontvangen of hebben aangevraagd, maar waarover 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.

### 3. Faciliteren

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

#### *Grondslag AMvB overzicht van rechten*

Met het voorgenomen derde lid van artikel 10b Wet SUWI, maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur (verder: AMvB) regels te stellen over de gezamenlijke inrichting en financiering van een fysiek en digitaal loket door UWV, SVB en gemeenten, dat dient om mensen te ondersteunen met informatie en advies. Het wetsvoorstel beoogt hiermee in de toekomst nieuwe vormen van proactieve dienstverlening mogelijk te maken, waarmee mensen eenvoudig en snel inzicht kunnen krijgen in de inkomensregelingen waar zij recht op hebben en die vervolgens (eventueel via het loket) kunnen aanvragen.<sup>37</sup>

Dergelijke voorzieningen vallen binnen het kader van proactieve dienstverlening van dit wetsvoorstel, omdat ermee beoogd wordt mogelijk rechthebbenden aan de hand van overheidsgegevens zo gericht mogelijk te informeren en te faciliteren. Zo wordt daarmee ook beoogd dat de drempel wordt verlaagd voor rechthebbenden om een aanvraag te doen. Ook deze vorm van proactieve dienstverlening houdt in dat persoonsgegevens worden verwerkt. UWV, SVB en gemeenten kunnen aanbieden het recht op ondersteuning in te schatten met behulp van persoonsgegevens uit hun administraties. Hiermee wordt de toets die UWV, SVB en gemeenten zelf doen als iemand inkomensondersteuning aanvraagt, beschikbaar gemaakt voor iedereen - ook voor cliëntondersteuners (vrijwilligers of professionals) die mensen daarbij kunnen helpen. De toets gaat vooraf aan de aanvraag.

Dit wetsvoorstel maakt verdere uitvoering van de motie-Kathmann/Van Beukering-Huijbregts van 13 april 2023 mogelijk.<sup>38</sup> 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 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. 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.<sup>39</sup>

### **3.3. Verminderen niet-gebruik door proactieve dienstverlening**

Zoals toegelicht in paragraaf 3.1.3, bereiken uitkeringen en voorzieningen in geval van niet-gebruik hun doel niet en kan dit de bestaanszekerheid van mensen negatief beïnvloeden. De regering wil met proactieve dienstverlening het niet-gebruik verminderen. Van de drie categorieën oorzaken die in paragraaf 3.1 worden genoemd, richt dit voorstel zich op een aantal oorzaken op het niveau van de burger.

<sup>37</sup> Kamerbrief bij Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW, 28 maart 2023, Kamerstuk 26 448 nr. 696.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 26 448 nr. 707.

<sup>39</sup> [Programma Inrichten overheidsbrede loketten | Dienstverlening | Werk aan Uitvoering](#)

### *Benaderen burger om oorzaken niet-gebruik weg te nemen*

De kern van proactieve dienstverlening is dat de overheid iemand kan benaderen voorafgaand aan een aanvraag. Op dat moment bestaat bij de overheid dus een redelijk vermoeden dat diegene aanspraak op een bepaalde uitkering of voorziening kan maken. Hoe de overheid iemand benadert, hoe vaak en met welke informatie dat gebeurt, staat haar in beginsel vrij. In onderliggende regelgeving kunnen hier bepalingen over worden opgenomen. In ieder geval wordt een interactie tussen burger en overheid beoogd, die plaatsvindt onder de vlag van proactieve dienstverlening. Dit biedt een 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 dát een specifieke regeling bestaat, welke voorwaarden en verplichtingen gelden of wat iemand kan verwachten bij gebruik van een uitkering of voorziening. In veel gevallen zal het voor de publieke dienstverlener niet (op voorhand) duidelijk zijn waarom iemand die aanspraak op een uitkering of voorziening maakt, geen aanvraag doet. 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 om de aanvraag wel te doen. Als iemand niet over voldoende vaardigheden beschikt om een aanvraag te doen of te voltooien, biedt dit voorstel (in het aspect 'faciliteren van de aanvraag') de wettelijke ruimte voor dienstverleners om diegene op allerlei manieren, zowel fysiek als digitaal, daarbij te ondersteunen.

### *Aandacht voor complexiteit sociale zekerheid bij proactieve dienstverlening*

Uit verschillende onderzoeken en signalen van de afgelopen jaren, met name het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid (verder: IBO Vereenvoudiging) uit 2023, komt naar voren dat een deel van de burgers het gebruik van de sociale zekerheid ingewikkeld vindt, en dat het stelsel zelf een complex geheel vormt.<sup>40</sup> Dit komt doordat de sociale zekerheid zich vanaf het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw gaandeweg heeft gevormd op basis van overleg tussen sociale partners en de politiek. Aanpassingen zijn vaak geland binnen en naast bestaande regelgeving (niet ter vervanging), met het streven om ondersteuning zo gericht en doelmatig mogelijk vorm te geven. Zo is een breed palet aan regelingen ontstaan. Omdat mensen vaak meerdere regelingen gebruiken, komt stapeling van regelingen regelmatig voor. Naarmate er meer regelingen zijn betrokken, wordt het totale samenspel vaak onoverzichtelijker; mensen moeten méér informatie tot zich nemen en in een bredere context verwerken, en meer handelingen verrichten. Dit kan het niet-gebruik in de hand werken.<sup>41</sup> Een SUWI-partner kan in het kader van proactieve dienstverlening al zicht hebben op regelingen die iemand gebruikt van de eigen organisatie, maar ook bij een andere SUWI-partij.<sup>42</sup> Deze informatie, en de betekenis en gevolgen hiervan, kan de dienstverlener betrekken in de communicatie met een mogelijk rechthebbende. Een beoogd effect van de interactie die vanuit proactieve dienstverlening kan plaatsvinden, is dat dit eraan bijdraagt dat zij het gebruik van de sociale zekerheid als overzichtelijk(er) en minder ingewikkeld ervaren. Dat kan leiden tot meer aanvragen voor uitkeringen en voorzieningen.

### *Proactieve dienstverlening past bij een responsievere overheid*

De complexiteit van het stelsel van sociale zekerheid is, vooral vanuit het perspectief van de burger, problematisch. Dit doet een beroep op het doenvermogen van burgers. Dit zijn de vermogens om in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. Niet iedereen beschikt over evenveel doenvermogen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in het rapport 'Weten is nog geen doen' uit 2017 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. Met dit rapport is een kentering in gang gezet, waarbij het beleidsmatige

<sup>40</sup> 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, *Moelijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p. 105-110).

<sup>41</sup> IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moelijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p.21).

<sup>42</sup> Dit is mogelijk via de Gezamenlijke elektronische voorziening SUWI (GeVS, het systeem 'Suwinet').

uitgangspunt van de rationele, zelfredzame burger met volledige regie over de levensdomeinen verschuift naar 'een realistisch perspectief op zelfredzaamheid'.<sup>43</sup>

De inzichten van de WRR, groeiende aandacht voor de (harde, onbedoelde) uitwerking van overheidsbeleid<sup>44</sup> en ervaringen als de kinderopvangtoeslagaffaire stuwden de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de richting van een dienende en responsieve overheid. Het coalitieakkoord van Rutte VI verwoordt dit ook: 'We werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is'. De relatie tussen burger en overheid is een belangrijk speerpunt.<sup>45</sup> Dit streven komt in divers kabinetsbeleid tot uitdrukking, dat in paragraaf 6.2 (Samenhang met ander kabinetsbeleid) wordt besproken. Dit wetsvoorstel past dus binnen een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Het strekt ertoe dat de SUWI-partijen zich dienstbaar opstellen en de gegevens en middelen waarover zij beschikken, effectiever gebruiken in het belang van de burger. Het beroep dat gebruikmaking van de sociale zekerheid op hun doenvermogen doet, wordt met proactieve dienstverlening verkleind.

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 immers ook andere, bijkomstige gevolgen hebben. Bijvoorbeeld dat iemand hierdoor meer persoonlijke dienstverlening ervaart<sup>46</sup>, beter inzicht in de eigen situatie krijgt of beter geïnformeerd alsnog besluit om geen aanvraag te doen. Uiteraard is dit niet de enige kant van de inzet van proactieve dienstverlening. Het kan voorkomen dat proactieve dienstverlening door de ontvangende burger negatief wordt gewaardeerd. Voor publieke dienstverleners is het onmogelijk vooraf sluitend in te schatten bij wie dit het geval zal zijn. Dit voorstel bevat diverse waarborgen en ook een *opt-out*-bepaling (zie par. 3.4.3), juist om aan deze groep tegemoet te komen.

### 3.4. Wetstechnische aspecten

#### 3.4.1. Nut en noodzaak van wetgeving

Aan het vastleggen van proactieve dienstverlening in de wet liggen drie beweegredenen ten grondslag. Deze hebben de keuze voor formele wetgeving als instrument ingegeven, en de keuze voor de Wet SUWI als meest geschikte wet. Dit zijn:

- 1) Het creëren van een stelselopdracht;
- 2) Het borgen van eenduidige uitvoering, interpretatie en rechtmatigheid binnen het socialezekerheidsstelsel, en;
- 3) Het vormgeven van een rechtmatig en passend juridisch kader.

#### *Het creëren van een stelselopdracht*

In het IBO Vereenvoudiging uit 2023 is geconcludeerd dat de sociale zekerheid incrementeel tot stand is gekomen en dat proactieve en op elkaar afgestemde dienstverlening daarin geen expliciete opdracht is.<sup>47</sup> Door in de Wet SUWI proactieve dienstverlening als bevoegdheid voor UWV, de SVB en gemeenten op te nemen, wordt het dit wel. Zo verhelpt dit voorstel de geconstateerde lacune. Dit biedt ook een reactie op verschillende signalen vanuit de maatschappij en de uitvoering in de afgelopen jaren, waaruit blijkt dat de sociale zekerheid voor verschillende groepen burgers niet een optimale of beoogde uitwerking heeft.<sup>48</sup> Met initiatieven van proactieve dienstverlening proberen publieke dienstverleners hier al op in te spelen, maar daarbij gelden (de beperkingen van) bestaande kaders, die hiervoor niet voldoende zeker en op maat gesneden zijn. Dit wetsvoorstel beoogt een zowel breed als duidelijk wettelijk kader voor de bevoegdheid tot

<sup>43</sup> WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, 2017.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Coalitieakkoord, p. 5.

<sup>46</sup> 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>.

<sup>47</sup> IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moelijk makkelijker maken*, 23 maart 2023 (p. 73).

<sup>48</sup> Zie voetnoot 40.

proactieve dienstverlening te scheppen. Inherent hieraan is dat boven twijfel wordt verheven dat proactieve dienstverlening een expliciete, wettelijke taak van UWV, de SVB en gemeenten is.

Voor vastlegging van de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening is voor de Wet SUWI gekozen. De Wet SUWI is de overkoepelende stelselwet op het terrein van de sociale zekerheid, en is daarom de logische plaats voor (procedurele) bepalingen die zien op meerdere of zelfs alle materiewetten, bepalingen die materiewetten overstijgen of die meerdere SUWI-instanties raken. Inherent aan vastlegging van de bevoegdheid in de Wet SUWI is dat proactieve dienstverlening doorwerkt in het gehele stelsel van de sociale zekerheid. Dit illustreert dat wordt beoogd dat proactieve dienstverlening de afzonderlijke dienstverleners overstijgt en kan worden ingezet om dienstverlening vanuit verschillende uitvoerders of verschillende regelingen beter op elkaar af te stemmen. In dit voorstel wordt proactieve dienstverlening als zelfstandige bevoegdheid opgenomen in hoofdstuk 3 (Samenwerking en gezamenlijke dienstverlening) van de Wet SUWI. Ook weerspiegelt vastlegging van proactieve dienstverlening in de Wet SUWI de al genoemde beweging in de richting van een meer responsieve rechtsstaat, met overheidshandelen dat in de eerste plaats dienend is aan het belang van de burger. Het is passend dat dit op stelselniveau tot uitdrukking komt.

#### *Borgen van eenduidigheid en rechtmatigheid binnen stelsel*

Hiervoor is genoemd dat de Wet SUWI al bepalingen bevat voor UWV en de SVB om gevraagd en ongevraagd deugdelijke informatie over de uitvoering van wetgeving te verstrekken. Deze bepalingen zijn in de Wet SUWI opgenomen toen die wet in 2002 in werking trad. Deze dateren dus van ruim voor introductie van de Wet bescherming persoonsgegevens (2008) en de AVG (2018). Hoewel de grondslag naar huidige maatstaven niet welbepaald en nauwkeurig genoeg is om hierin de proactieve dienstverlening die dit wetsvoorstel beoogt te lezen, is het kennelijk wel de bedoeling van de wetgever geweest om aan *alle* betrokkenen voldoende en juiste informatie te verstrekken, gelet op de memorie van toelichting bij de Wet SUWI: "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."<sup>49</sup>

Dat burgers met een mogelijke aanspraak op een uitkering of voorziening door de uitvoerder worden benaderd, en er in de praktijk dus al sprake van proactieve dienstverlening is, komt al voor. Zo benadert de SVB burgers gericht bij een levensgebeurtenis die (mogelijk) aanspraak op inkomensondersteuning geeft: bij het krijgen van een kind, het verlies van een partner en nabij de pensioengerechtigde leeftijd. De SVB raakt hiervan op de hoogte vanuit de wettelijke taak een verzekerdenadministratie bij te houden (artikel 35 Wet SUWI), die gekoppeld is aan (de wijzigingen binnen) de basisregistratie personen (BRP; artikel 35, vijfde lid, Wet SUWI). Daarvoor baseert de SVB zich op de bepaling in de Wet SUWI om gevraagd en ongevraagd informatie te verstrekken. De huidige grondslag schiet echter tekort voor proactieve dienstverlening in brede zin, en maakt bijvoorbeeld niet zonder meer onderzoek mogelijk met gegevens van andere bestuursorganen.

De bepalingen in de Wet SUWI die UWV en de SVB de taak toedelen om gevraagd en ongevraagd deugdelijke informatie te verstrekken, worden ten opzichte van andere (wettelijke) kaders en contexten niet eenduidig toegepast. Daarmee werken ze onbedoeld rechtsonzekerheid in de hand. Bij de proactieve werkwijze van UWV voor uitvoering van de TW – waarbij UWV op basis van de inkomsten van een uitkeringsgerechtigde en eventueel diens gezin, degenen benadert die onder het sociaal minimum uitkomen en hen in de aanvraagmogelijkheid van een TW-aanvulling plaatst – is door UWV geconcludeerd dat er onvoldoende wettelijke basis voor die gegevensverwerking bestaat.<sup>50</sup> De taak om deugdelijke informatie te verstrekken, volstaat hier dus niet voor.

Met het vastleggen van proactieve dienstverlening voor UWV, de SVB en gemeenten in de stelselwet Wet SUWI en de uitwerking daarvan bij ministeriële regeling, wordt voor deze partijen

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 2000/2001, 27 588, nr. 3, p. 40.*

<sup>50</sup> *Stand van de Uitvoering, 16 december 2021, p. 49.* Hierin is aangegeven dat de werkwijze met het oog op klantvriendelijkheid en bestaanszekerheid tijdelijk wordt geaccepteerd.

een volwaardige juridische basis gecreëerd. Dit geldt voor toekomstige dienstverlening, maar ook voor de proactieve dienstverlening die al bestaat. De formulering in de Wet SUWI in combinatie met op maat gemaakte regelingen voor specifieke dienstverlening, beoogt eenduidigheid in de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening aan te brengen. Het streven is ook om interpretatieverschillen over de reikwijdte zo veel mogelijk te voorkomen, mede doordat op het niveau van een ministeriële regeling bepalingen omtrent proactieve dienstverlening zo specifiek als nodig uitgewerkt kunnen worden.

#### *Rechtmatig en passend juridisch kader*

In paragraaf 3.3 is genoemd dat dit voorstel en de verwerking van persoonsgegevens hiervoor, een forse inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Daarmee maakt de overheid inbreuk op een grondrecht. De overheid mag dit enkel doen als dit is neergelegd in rechtmatig tot stand gekomen wet- en regelgeving. Dit vereiste vloeit voort uit het internationale recht en uit de Grondwet. In combinatie met de wetgevingssystematiek maakt dit dat voor de introductie van proactieve dienstverlening formele wetgeving noodzakelijk is, en niet (enkel) kan worden volstaan met lagere regelgeving of een andersoortig instrument. Door formele wetgeving te creëren, en de uitwerking hiervan bij ministeriële regeling te laten plaatsvinden, kunnen de kaders en waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens eenvoudiger op maat worden ontworpen. Deze constructie komt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten goede. Ook bij dit aspect wordt in paragraaf 5.2 nog stilgestaan.

#### 3.4.2. Vormgeving als kan-bepaling

Hiervoor is al benoemd dat de wettelijke bepalingen over proactieve dienstverlening een discretionaire bevoegdheid inhouden, en geen verplichting; proactieve dienstverlening is dus als een zogeheten kan-bepaling geformuleerd. Het is niet wenselijk proactieve dienstverlening als verplichte opdracht in wetgeving vast te leggen voor UWV, de SVB en gemeenten ten aanzien van al hun uitkeringen en voorzieningen. Een wettelijke verplichting vereist een grotere mate van duidelijkheid over onder meer de acties en processen die hieronder vallen en de precieze gegevens die nodig zijn, dan nu (op wetsniveau) wordt gegeven. Dit voorstel beoogt juist een brede wettelijke formulering van proactieve dienstverlening, om ruimte te bieden voor allerlei (vormen van) proactieve dienstverlening. Daarnaast heeft bijvoorbeeld een verplichting om aanvragen te faciliteren geen zin bij mensen die daar geen behoefte aan hebben. Met een discretionaire bevoegdheid ontstaat meer ruimte voor dienstverleners om zelf in te schatten welke burgers het meest gebaat zijn bij gevraagde en ongevraagde informatie, en om de assistentie bij het doen van de aanvraag af te stemmen op de behoeftes van het individu.

Een aantal uitkeringen en voorzieningen heeft een hoge mate van niet-gebruik, bijvoorbeeld algemene en bijzondere bijstand. Daarom is proactieve dienstverlening in ieder geval voor deze regelingen nodig en gerechtvaardigd. Andere regelingen hebben een lagere mate van niet-gebruik, maar als de bestaanszekerheid in het geding is, kan gerichte proactieve dienstverlening voor een kleine groep rechthebbenden toch te rechtvaardigen 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. Het aanbieden van hulp vraagt inspanning 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 ministeriële regeling wet- en regelgeving de uitkeringen en voorzieningen worden aangewezen ten aanzien waarvan UWV, SVB en gemeenten proactieve dienstverlening kunnen toepassen. Daarbij wordt gespecificeerd welke vorm van proactieve dienstverlening toegepast kan worden. Voorbeelden zijn het op basis van statistieken gericht benaderen van bepaalde doelgroepen (gezinnen met kinderen, ouderen) of wijken of gepseudonimiseerd, met een maximum van eens in de zoveel tijd, op basis van signalen vanuit de uitvoering van andere taken, zoals schuldhelpverlening.

#### 3.4.3. Opt-out-bepaling

Onder de mensen die de SUWI-partijen voor proactieve dienstverlening in beeld brengen en benaderen, zullen zich ook personen bevinden die er geen prijs op stellen dat hun gegevens zijn

verwerkt en dat zij benaderd worden. In het wetsvoorstel is opgenomen dat UWV, SVB en gemeenten persoonsgegevens niet voor proactieve dienstverlening verwerken als de betrokkene hier desgevraagd of uit eigen beweging niet mee instemt. Zo wil de regeling recht doen aan de twee kanten van proactieve dienstverlening: dat dit ten dienste van de burger wordt ingezet, neemt niet weg dat de overheid hiermee in de persoonlijke levenssfeer ingrijpt.

Naast de *opt-out*-bepaling voor proactieve dienstverlening, gelden voor de betrokkene de rechten die rechtstreeks uit de AVG voortvloeien. Artikel 18 AVG bevat bijvoorbeeld het recht op beperking van de verwerking. De *opt-out*-bepaling vult de AVG-rechten aan. Voor proactieve dienstverlening zullen gegevens worden gebruikt waarover de dienstverlener vanwege het uitvoeren van andere taken beschikt. Een beroep op de *opt-out* zorgt ervoor dat een gegeven niet (langer) wordt verwerkt voor proactieve dienstverlening, terwijl de gegevens nog steeds wel verwerkt mogen worden voor andere, rechtmatige doeleinden.

UWV, SVB en gemeenten kunnen aan de *opt-out*-mogelijkheid binnen de eigen organisatie invulling geven. In de uitvoering van dit voorstel behoort het hanteren van een gezamenlijk register ook tot de mogelijkheden, waardoor iemand slechts één keer een verzoek hoeft in te dienen om persoonsgegevens niet te gebruiken voor proactieve dienstverlening. Omdat het wetsvoorstel gegevensuitwisseling voor proactieve dienstverlening tussen UWV, SVB en gemeenten mogelijk maakt, zou het alternatief zijn dat iemand zowel bij UWV, SVB als de gemeente bezwaar moet maken. Dat is ongewenst. De *opt-out*-bepaling is niet bedoeld als een 'alles-of-niets' constructie. Voor de betrokkene moet het mogelijk zijn om te differentiëren in de eventuele ontvangst van proactieve dienstverlening, bijvoorbeeld dat deze door één of twee SUWI-partij(en) niet benaderd wil worden, maar door een andere SUWI-partij of ten aanzien van bepaalde uitkeringen of voorzieningen wel.

### **3.5. De uitvoering van proactieve dienstverlening**

In dit wetsvoorstel wordt een brede bevoegdheid tot proactieve dienstverlening gecreëerd die wordt ingevuld bij ministeriële regeling. Dit is het regelgevende kader. Bepalend voor hoe proactieve dienstverlening in de praktijk en het leven van burgers uitwerkt, is hoe de publieke dienstverleners uitvoering aan het regelgevende kader zullen geven.

Ter uitvoering van proactieve dienstverlening kunnen UWV, de SVB en gemeenten zelf inschatten en vormgeven hoe een burger hiervoor wordt benaderd, voor zover dat niet bij ministeriële regeling is voorgeschreven, met als uitgangspunt – in lijn met de beginselen van de Awb – dat dit gebeurt op een manier die het meest bij (de situatie van) betrokkene aansluit. Als een overheidsinstantie met iemand in contact treedt in het kader van proactieve dienstverlening, kan het voorkomen dat daarmee een bepaalde verwachting wordt gewekt. Het is immers de bedoeling van dit voorstel dat de overheid niet lukraak in contact treedt, maar juist de mensen benadert waarvan op basis van de gegevens blijkt dat zij mogelijk aanspraak op een uitkering of voorziening maken. Daarbij is de te hanteren mate van waarschijnlijkheid een aspect dat in de uitwerking van proactieve dienstverlening bij ministeriële regeling aandacht verdient. Het is dus belangrijk om in de communicatie op de persoon gerichte informatie te verschaffen zonder dat hierbij sprake is concrete toezeggingen, omdat het recht pas aan de hand van de aanvraag daadwerkelijk wordt beoordeeld.

Het contact vanuit de overheid met een burger in het kader van proactieve dienstverlening behelst geen besluit in de zin van de Awb. Het niet gebruikmaken van de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening valt evenmin aan te merken als de weigering een besluit te nemen of niet tijdig besluiten (art. 6:2 Awb). In het stadium van proactieve dienstverlening kan een uitkering of voorziening niet worden toegekend, omdat – zoals al genoemd – het indienen van een aanvraag bij het bestuursorgaan hiervoor een voorwaarde is en blijft.

## **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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> Via dit voorstel zal de wettelijke bepaling die SyRI regelt, ook formeel komen te vervallen. Daarmee wordt de wet dus in overeenstemming met de praktijk en rechtspraak.

### **4.2. Sturen op publieke waarden vastleggen in Wet SUWI**

Lang is de sturing van publieke dienstverleners, zoals UWV en de SVB, bepaald door New Public Management. De overheid moest functioneren als een bedrijf, waardoor de focus lag op zaken als doelmatigheid en tijdigheid. Dit paste bij de bezuinigingen vanuit de kabinetten-Kok (1994-2002), en was een manier om de uitvoeringsbudgetten omlaag te brengen. Dit is de laatste jaren aan het veranderen. De nadelen van een dergelijke sturing zijn duidelijk geworden, en het belang van een sterke uitvoering is meer naar voren gekomen. Diverse parlementaire onderzoeksrapporten, zoals het rapport over de toeslagenaffaire en het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, laten zien dat burgers door eenzijdige aansturing in de knel kunnen komen.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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.

---

<sup>51</sup> Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 2019/2020, 17050, nr. 593.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 2020/2021, 35 387, nr. 2 (Rapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*).

<sup>54</sup> 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.



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 beiden 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 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, dit zit ook in de uitgangspunten voor de menselijke maat bij UWV: houdt het simpel;
- De term 'betrouwbaarheid' zit op zowel tijdige en correcte betalingen als op integriteit, eerlijkheid en openheid ten opzichte van de cliënt én ten opzichte van de opdrachtgever.

Verantwoording over de termen effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid omvatten 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 beoogde doel van dit onderdeel van de modernisering van de Wet SUWI.<sup>55</sup>

#### *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 gedefinieerde 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. De vraag is immers om in de jaarplannen en -verslagen in te gaan op de mate waarin dit gebeurt, zodat er wel een gedegen afweging kan worden gemaakt.

Het wettelijk inbedden van de sturing op publieke waarde zal mede faciliteren dat dienstverleners de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening die dit wetsvoorstel creëert, kunnen inzetten. 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.<sup>56</sup> Hier gaat de SVB actief op zoek naar innovaties om de dienstverlening te verbeteren en de burger zo te helpen met krijgen waar die 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.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35 387, nr. 2 (Rapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, hfd. 4.2).

## **5. Verhouding tot hoger recht**

Dit hoofdstuk gaat in op het grondrecht van het zorgdragen voor sociale zekerheid door de overheid, en vervolgens op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij wordt het wettelijke en juridische kader voor de verwerking van persoonsgegevens behandeld, en komen de betekenis en gevolgen van dit wetsvoorstel in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens aan bod.

### **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.<sup>57</sup>

Artikel 20 van de Grondwet schrijft voor dat de wet regels stelt omtrent 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 past zodoende binnen de uit hoger recht voortvloeiende kaders om bij wet regels te stellen over de aanspraak op sociale zekerheid.

### **5.2. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privacy)**

In de huidige informatiemaatschappij is een belangrijke rol weggelegd voor de privacy van burgers. Privacy maakt veelal onderdeel uit van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder ook de bescherming van eenieders persoonsgegevens valt. Dit is een klassiek grondrecht, dat op meerdere plekken is vastgelegd.<sup>58</sup> Klassieke grondrechten bieden de burger bescherming tegen de overheid, die hier in principe geen inbreuk op mag maken tenzij dit is gebaseerd op legitieme wet- en regelgeving. Hiervoor is genoemd dat de overheid in de fase vóór de aanvraag van een uitkering of voorziening in veel gevallen geen (duidelijke) grondslag heeft om persoonsgegevens van mogelijk rechthebbenden te verwerken. Dit voorstel brengt daar verandering in, en brengt daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich mee. Deze inbreuk worden hieronder getoetst aan met name het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM) en de AVG en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (verder: UAVG).

#### **5.2.1. Artikel 8 EVRM**

De rechtmatigheid van de inbreuk moet worden getoetst aan artikel 8 EVRM, aan de hand van drie samenhangende vragen. De eerste vraag is of de inbreuk bij wet is voorzien. Onderdeel van deze vraag is of de inbreuk is vastgelegd in een wettelijk voorschrift, en of burgers hieruit voldoende precies kunnen opmaken welke gegevens voor een overheidstaak gebruikt worden en hoe deze verwerkt worden. De tweede vraag is of de inbreuk dient ter bescherming van een legitieme doelstelling.<sup>59</sup> De derde vraag is of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving.

---

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> In het internationale verdragsrecht is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vastgelegd in artikel 8 EVRM, artikel 17 van het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten en artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit recht staat in artikel 10 van de Grondwet.

<sup>59</sup> 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

Wat betreft de eerste vraag geldt dat de inbreuk bij wet is voorzien. Door in dit voorstel proactieve dienstverlening te omschrijven en af te bakenen is de reikwijdte van deze taak duidelijk. Daarmee wordt verduidelijkt dat met name de artikelen 54 en 62 Wet SUWI, die gegevensverstrekking mogelijk maken ten behoeve van de wettelijke taken van UWV, de SVB en gemeenten, kunnen worden toegepast in het kader van proactieve dienstverlening. De uitwerking van de wettelijke bevoegdheid in lagere regelgeving voor de gegevensverwerking en voorwaarden voor proactieve dienstverlening, draagt bij aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid (vooraf) voor burgers.

Ook de tweede vraag, of de inbreuk dient ter bescherming van een legitieme doelstelling, wordt bevestigend beantwoord. Proactieve dienstverlening, en de inbreuk die hiermee gemaakt wordt, dient een legitieme doelstelling, namelijk het economisch welzijn van het land. Dat met proactieve dienstverlening wordt beoogd om niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen op individueel niveau terug te dringen, komt – als dit doel in bepaalde mate wordt gerealiseerd – de brede welvaart ten goede. Daarbij verdient opmerking, dat uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt dat het EHRM bij de beantwoording van deze vraag centraal stelt of de aangevoerde doelstellingen (in ruime zin) onder de reikwijdte van één van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen vallen.

De derde vraag – of de voorgestelde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving – wordt eveneens bevestigend beantwoord. Op het niveau van het wetsvoorstel wordt voorzien in een redelijke verhouding tussen de beperking en het belang dat met de beperking wordt gediend. De verhouding is deels afhankelijk van de uitwerking in de regeling, al brengt het voorstel reeds de beperking aan dat het alleen om noodzakelijke verwerkingen mag gaan, naast enkele andere waarborgen. De eventuele inbreuk op de privacy van burgers gaat niet verder dan noodzakelijk is voor het doel. Waar mogelijk zijn beperkende criteria gesteld (zowel wat betreft de te verwerken categorieën van persoonsgegevens als de te betrekken partijen), en maximale bewaartermijnen vastgesteld. Wat betreft de subsidiariteit geldt dat niet kan worden volstaan met lichtere, minder ingrijpende instrumenten.

### 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. Iedereen 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, onder e, AVG), of het voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onder c, AVG). Dit voorstel creëert voor de SUWI-partijen een bevoegdheid tot proactieve dienstverlening en geen verplichting; in termen van een grondslag is dus sprake van een taak van algemeen belang. Een taak van algemeen belang moet volgen uit Unierecht of lidstatelijk recht.<sup>60</sup> Dat wordt in dit geval dus de Wet SUWI, en de regelingen die op de bepalingen in deze wet worden gebaseerd.

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 – zeker in samenhang gezien – 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 of gegevens over beperkingen om bepaalde arbeid te verrichten of re-integratiegegevens.<sup>61</sup> Deze gegevens kunnen door SUWI-partijen ingezet worden, voor zover noodzakelijk voor proactieve

---

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.

<sup>60</sup> Zie overweging 45 van de considerans van de AVG.

<sup>61</sup> Rechtbank Amsterdam 2 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6490.

dienstverlening. Dit is in lijn met artikel 30, eerste lid en onder a, van de UAVG, dat het verbod om deze categorie gegevens te verwerken doorbreekt 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.

#### *Waarborgen rondom de verwerking van persoonsgegevens*

De aard van proactieve dienstverlening in de sociale zekerheid maakt de kans groot dat gegevens worden verwerkt van mensen die zich in een maatschappelijk kwetsbare positie bevinden of daartoe een verhoogd risico lopen. Daar komt nog 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, aandient voor reguliere dienstverlening. De overheid dient zich hier rekenschap van te geven 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. Een belangrijke waarborg is dat voor proactieve dienstverlening een specifieke *opt-out*-bepaling in de Wet SUWI is vastgelegd, zoals aan bod kwam in par. 3.4.3. Aanvullende voorwaarden om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te beperken, zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 73b. Op basis van dit artikel zullen bij ministeriële regeling worden opgenomen welke instanties persoonsgegevens voor proactieve dienstverlening persoonsgegevens verwerken en uitwisselen, welke (categorieën) gegevens dit betreft, wat de bewaartermijn is, welke technische en organisatorische maatregelen worden genomen om de inbreuk te beperken en aan de AVG te voldoen, en hoe de rechten van de betrokkene zo laagdrempelig mogelijk in de praktijk gebracht kunnen worden. De gevolgen voor de gegevensverwerking die voortvloeien uit dit wetsvoorstel en de regeling(en) die hierop gebaseerd zijn, zullen via een DPIA<sup>62</sup> in beeld worden gebracht (zie hiervoor par. 7.2). Door de partijen die uitvoering geven aan de wet- en regelgeving omtrent proactieve dienstverlening zullen, indien naar eigen inzicht van de verwerkingsverantwoordelijke partij nodig, DPIA's worden verricht op de eigen gegevensverwerkingen.

## **6. Verhouding tot nationale regelgeving**

### **6.1. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer**

In de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (verder: Wabb) wordt in artikel 10 geregeld dat overheidsinstanties die gegevens verwerken, het burgerservicenummer mogen gebruiken voor overheidstaken. Deze bepaling zal ook toepassing vinden in het kader van dit wetsvoorstel.

[tekst onder voorbehoud van Verzamelwet J&V/schrappen artikel 46, tweede lid, UAVG].

### **6.2. Samenhang met ander kabinetsbeleid**

Dit voorstel is onderdeel van de modernisering van de Wet SUWI<sup>63</sup>, maar het is ook één van de acties genoemd in Programmaliijn 1 (Bestaanszekerheid) van de Aanpak Geldzorgen, armoede en schulden.<sup>64</sup> Verder heeft dit voorstel in het bijzonder raakvlak met Werk aan Uitvoering en vereenvoudiging van de sociale zekerheid.

#### *Werk aan Uitvoering*

Het kabinet werkt met het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU)<sup>65</sup> aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Proactieve dienstverlening, waarvan dit voorstel de wettelijke kaders regelt maar dat in de praktijk van publieke

<sup>62</sup> Data Protection Impact Assessment (of GEB voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling).

<sup>63</sup> *Kamerstukken II* 2022/2023, 26 448, nr. 692

<sup>64</sup> *Kamerstukken II* 2022/2023, 24 515, nr. 654 (Implementatieplan Aanpak Geldzorgen, armoede en schulden).

<sup>65</sup> <https://www.werkaanuitvoering.nl/>

dienstverleners vorm moet krijgen en de burger op passende wijze moet gaan bereiken, 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 mogelijke toename of voortdoring van problemen kan worden aangepakt.

#### *Vereenvoudiging sociale zekerheid*

In 2023 is een IBO naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid gepubliceerd. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het stelsel veel kenmerken heeft die (gebruik van) de sociale zekerheid complex maken (zie ook par. 3.3.). Vereenvoudiging is dringend nodig en gewenst. Dit erkent het Kabinet in reactie op het onderzoek, en daarvoor wordt het interdepartementaal programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor mensen (VIM) opgericht.<sup>66</sup> Vereenvoudiging is op de lange termijn de beste manier om niet-gebruik tegen te gaan en (gebruik van) de sociale zekerheid minder ingewikkeld te maken. Dit voorstel ziet niet op inhoudelijke vereenvoudiging van regelgeving, maar kan voor de burger wel het gevolg hebben dat het gebruik van- en de toegang tot de sociale zekerheid (enigszins) eenvoudiger worden. In het IBO Vereenvoudiging is één van de gepresenteerde beleidsopties (onder de noemer 'Verbeter de dienstverlening'): 'Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik' (optie 5B). Dat wordt door dit voorstel verwezenlijkt.

Het hiervoor besproken Kabinetsbeleid waarmee dit voorstel samenhangt, is geen uitputtende opsomming. Proactieve dienstverlening, het tegengaan van niet-gebruik en de inzet op betere overheidsdienstverlening zijn doelen die in allerlei verschillende programma's en trajecten worden nagestreefd. Verwezen wordt onder andere naar de Werkagenda Waardengedreven digitaliseren<sup>67</sup>, de activiteiten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding<sup>68</sup> en de initiatieven om het niet-gebruik van toeslagen die de Dienst Toeslagen uitkeert, te verminderen.<sup>69</sup>

### **6.3. Relatie tot regelgeving in voorbereiding**

#### **6.3.1. Wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht**

De Awb regelt de kaders voor de opstelling van bestuursorganen tegenover burgers, waaronder de wijze van communicatie. Dit voorstel verandert niets in de bestaande toepassing van de Awb. De stelselwet Wet SUWI wijkt op sommige punten af van de Awb (*lex specialis*).

Op dit moment zijn er twee wijzigingen van de Awb op handen waar dit voorstel aansluiting bij heeft. Dit zijn de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) die op 9 mei 2023 door de Eerste Kamer is aangenomen<sup>70</sup> en het Wetsvoorstel versterken waarborgfunctie Awb.<sup>71</sup> De Wmebv regelt de manier waarop burgers en bedrijven zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen. Deze wet introduceert een zorgplicht voor de communicatie: "Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan."<sup>72</sup> Het Wetsvoorstel versterken waarborgfunctie Awb bevat een flink aantal diverse 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 (mogelijke) dienstverlening

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 328 (Kabinetsreactie IBO Vereenvoudiging).

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 26 643, nr. 940.

<sup>68</sup> <https://www.rcihh.nl/>

<sup>69</sup> Zie o.a. Kamerstukken I 2022/2023, 31 066, AI.

<sup>70</sup> Kamerstuk I, 35 262.

<sup>71</sup> Pre-consultatieversie van het wetsvoorstel (18 januari 2023) via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/aanbiedingsbrief-tk-toezending-ter-kennisname-teksten-pre-consultatie>.

<sup>72</sup> Dit wordt toegevoegd aan artikel 2:1 Awb.

vooraf gaat. Proactieve dienstverlening legitimeert dat deze gegevens in dit stadium in het belang van de burgers kunnen worden aangewend.

### 6.3.2. Herziening van de Participatiewet (Participatiewet in balans)

Met het programma Participatiewet in balans wil de regering vertrouwen en menselijke maat als centrale begrippen verankeren in de (uitvoering van de) Participatiewet. Hierbij is er ook aandacht voor vereenvoudiging. 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 professional.

Om de menselijke maat in een wet goed te verankeren, is het essentieel dat de wet- en regelgeving ruimte biedt aan de uitvoering om aan te sluiten bij de (verschillen in) specifieke omstandigheden van belanghebbenden. Is dat niet het geval, dan mist de uitvoering het instrumentarium om de doelgroep passend te bedienen, wat het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen kan vergroten. Vanuit dit perspectief zijn in het wetsvoorstel onder meer maatregelen opgenomen om deeltijdarbeid in combinatie met aanvullende bijstand aantrekkelijker te maken. Dit omdat een directe stap naar volledige uitstroom voor bijstandsafhankelijken vaak nog een stap te ver is, en deeltijdarbeid een effectieve tussenstap kan vormen. Maar hierin past ook de inzet op meer bestaanszekerheid, door het (automatisch) verrekenen van inkomsten met de bijstand op basis van gegevens uit de polisadministratie mogelijk te maken. De introductie van een bufferbudget zou bijstandsgerechtigden die naast de bijstand gaan werken kunnen helpen om bij schommelingen in het inkomen die ontstaan door verrekenen toch een maandinkomen op bijstandsniveau te kunnen garanderen. Het wetsvoorstel bestaat uit een samenhangend pakket van twintig maatregelen. Andere sporen heroverwegen en actualiseren de uitgangspunten van de Participatiewet en versterken de vakkundigheid van de uitvoerend professionals.<sup>73</sup>

## 6.4. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

Het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland heeft minder regelingen en de bestaande regelingen zijn eenvoudiger. Toch 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 een baan 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.<sup>74</sup> Momenteel wordt het sociaal minimum in Caribisch Nederland ingevoerd door inkomens te verhogen en kosten te verlagen, maar ook met betere dienstverlening.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

Voor deze betere dienstverlening is niet direct 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. In het Caribische Nederland is de vangnetregeling de onderstand. Dit instrument is vergelijkbaar met de bijstand in Europees Nederland. De onderstand vloeit voort uit het Besluit onderstand BES. Voor

<sup>73</sup> *Kamerstukken II 2021/2022*, 34 352, nr. 253 (De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse) en 283 (Visiebrief Participatiewet).

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 2023/2024*, 36 410, nr. 7 (Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan; Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, oktober 2023).

<sup>75</sup> *Kamerstukken II 2023/2024*, 36 200 IV, nr. 90

<sup>76</sup> Zie bijvoorbeeld de Slotverklaring van de Werkconferentie 'Samen tegen armoede', 25 en 26 mei 2023, *Kamerstukken II 2023/2024*, 36 410, nr. 7

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 deze zijn nog niet geschikt voor proactieve dienstverlening. Dat komt omdat de informatiehuishouding in Caribisch Nederland nog in ontwikkeling is. De overheidsinstanties beschikken niet over de gegevens om mensen proactief te kunnen wijzen op uitkeringen en voorzieningen. Hier gaat verandering in komen met onder meer de invoering van een werkloosheidsregeling met een polisadministratie, de invoering van een burgerservicenummer en inlogmiddel voor digitale dienstverlening en een meer fijnmazig inzicht in inkomensgegevens. Hiermee kan het op termijn wel haalbaar worden om proactieve dienstverlening en de bijbehorende gegevenswerking in Caribisch Nederland wettelijk te regelen en uit te voeren.

## **7. Gevolgen**

### **7.1. Regeldruk**

Dit voorstel geeft naar verwachting met name een toegenomen druk aan de zijde van UWV, de SVB en gemeenten. Vanuit het burgerperspectief is de verwachting dat de regeldruk zal afnemen. Door proactieve dienstverlening krijgen 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 de inzet van proactieve dienstverlening er in elk geval bij een groep burgers toe leidt dat zij minder tijd en moeite kwijt zullen zijn met het zoeken naar informatie over (financiële) regelingen en het zich erin verdiepen wat dit voor hen zelf kan betekenen. Datzelfde effect wordt verwacht als een digitaal loket wordt gerealiseerd dat mensen in staat zal stellen 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 de inzet van proactieve dienstverlening is dat de betrokkene een aanvraag voor ondersteuning doet, gaat met de aanvraag de 'reguliere' dienstverlening van start (zoals ook genoemd in par. 3.2.). De (gevolgen vanwege) regeldruk waarmee de burger vanaf dat moment te maken krijgt, zijn het gevolg van bestaande wet- en regelgeving en processen. Dit voorstel brengt hier geen verandering in aan.

Het is waarschijnlijk dat dit voorstel effecten voor de burger genereert die (verder) doorwerken op verschillende (levens-)terreinen. 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 gezondheidsproblemen en uitval op het werk. Deze positieve effecten overtreffen de kosten.<sup>77</sup>

### **7.2. Doenvermogen en burgerperspectief**

[uitwerken na uitvoeren doenvermogen-toets en onderzoek naar burgerperspectief]

### **7.3. Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens**

Voor dit wetsvoorstel wordt een DPIA uitgevoerd. Met de DPIA op het wetsvoorstel wordt de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen in kaart gebracht, voor zover tot nu toe te overzien.

[aanvullen na goedkeuring DPIA]

---

<sup>77</sup> Zie bijvoorbeeld: [Financiële hulp geeft stabiliteit en perspectief, maar bereikt nog te weinig mensen - NVVK](#)

## **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 wet- en regelgeving en voorzieningen waarvoor proactieve dienstverlening kan worden toegepast en de vorm die dit zal hebben. Door in samenspraak met UWV, SVB en gemeenten de wet- en regelgeving en voorzieningen aan te wijzen waar proactieve dienstverlening voor kan worden toegepast, zou proactieve dienstverlening uitvoerbaar moeten blijven. Proactieve dienstverlening is vormgegeven als een kan-bepaling. Zo kunnen uitvoeringsinstanties enigszins zelf in de hand houden dat de uitvoeringslasten niet te veel worden. Via de voorgenomen vernieuwing van de sturing en verantwoording op publieke waarden, gaan het ministerie van SZW, UWV en SVB de effecten volgen.

### *Vershil in positie UWV en de SVB ten opzichte van gemeenten*

UWV en de SVB zijn landelijke uitvoeringsorganisaties. Zij hebben een andere positie en structuur dan gemeenten. Nederland kent ruim 300 gemeenten, en die zijn zelf, verantwoordelijk voor de uitvoering van verschillende wettelijke taken, onder andere als gevolg van de decentralisaties. Door deze situatie is het mogelijk dat er tussen gemeenten onderling of regionaal verschillen ontstaan in de toepassing van de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening, bijvoorbeeld óf gemeenten die bevoegdheid gaan gebruiken, hoeveel inzet hierop gepleegd wordt en hoe actief zij dit in gaan vullen. De (mogelijke) verschillen tussen gemeenten zijn een punt van aandacht in de verdere uitwerking en implementatie van dit voorstel.

[aanvullen na uitvoeringstoetsen]

## **9. Financiële gevolgen**

### *Proactieve dienstverlening*

[pm - aanvullen na uitvoeringstoetsen]

### *Sturen op publieke waarden*

Voor de wijzigingen die zien op sturen en verantwoorden over publieke waarden worden niet direct 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 Kinderopvangtoeslagaffaire 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 heeft.

### **10.2. Autoriteit Persoonsgegevens**

[Advies wordt gevraagd]

### **10.3. Internetconsultatie**

[Reacties worden na sluiting verwerkt]



## **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 na vijf jaar op effectiviteit worden geëvalueerd.

## **12. Inwerkingtreding**

De beoogde datum voor inwerkingtreding is **1 juli 2025**. Deze datum is mede afhankelijk van de tijd die nodig is om de wijzigingen in de uitvoering te implementeren.

## **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. Er is gekozen voor een ruime definitie. Zo heeft proactieve dienstverlening betrekking op "uitkeringen en voorzieningen". Het begrip voorzieningen dient breed te worden uitgelegd. In het kader van dit wetsvoorstel wordt daaronder inkomensondersteuning niet zijnde uitkeringen verstaan. Hiermee is aansluiting gezocht bij de definitie van uitkeringsgerechtigde in artikel 1, onderdeel I, Wet SUWI, namelijk de persoon die een uitkering of voorziening ontvangt of recht heeft op arbeidsondersteuning op grond van de in dat onderdeel genoemde wetten. Hieruit kan overigens worden afgeleid dat proactieve dienstverlening geen betrekking heeft op het geven van arbeidsondersteuning. Dat is onderdeel van de reguliere dienstverlening.

De begripsbepaling bevat drie componenten. Elk van de drie componenten kan op zichzelf worden aangemerkt als proactieve dienstverlening.

#### *Onderzoek naar recht op een uitkering of voorziening*

Proactieve dienstverlening houdt ten eerste in, het door een bestuursorgaan onderzoeken wie mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening. Dit onderzoek is vormvrij. Het kan bijvoorbeeld onderzoek betreffen door een gemeente, welk deel van hun klantenbestand dat bijstand ontvangt tevens mogelijk recht heeft op een andere uitkering of voorziening die de gemeente verstrekt, zoals schuldhelpverlening, 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. Voorts is het mogelijk voor een bestuursorgaan om, binnen de daarvoor geldende kaders, te onderzoeken welk deel van de uitkeringspopulatie van een ander (in artikel 10b, eerste lid, genoemd) bestuursorgaan mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening die het onderzoekende bestuursorgaan verstrekt. Een voorbeeld betreft de aanvullende inkomensvoorziening (AIO), die door SVB wordt verstrekt met behulp van gegevens van UWV over inkomen.

Voor zover het niet noodzakelijk is, worden er voor zulk onderzoek geen persoonsgegevens verwerkt. In de meeste gevallen zal het verwerken van bepaalde persoonsgegevens echter wel noodzakelijk zijn – als bij het onderzoek reeds aanwezige persoonsgegevens worden gebruikt ten behoeve van proactieve dienstverlening, is dit al een verwerking van persoonsgegevens. Daarbij zal onderzoek op zichzelf niet volstaan om niet-gebruik tegen te gaan; daarvoor zal in de regel contact moeten worden opgenomen met de burger om te kunnen vaststellen of diegene daadwerkelijk recht heeft op de betreffende uitkering of voorziening. Voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van proactieve dienstverlening wordt verwezen naar paragraaf 5.2. en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 73b.

#### *Gevraagd en ongevraagd verstrekken van deugdelijke informatie en advies*

Ten tweede bestaat proactieve dienstverlening in het gevraagd en ongevraagd verstrekken van deugdelijke informatie en advies over relevante uitkeringen en voorzieningen. Voor de formulering is aangesloten bij 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, respectievelijk 34, eerste lid, onder c, Wet SUWI. De mogelijkheid van informatieverstrekking in het kader van proactieve dienstverlening betreft daar een concretisering van, en verduidelijkt dat ook ongevraagd 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 hem 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 op inkomensondersteuning. De betrokkene heeft steeds de mogelijkheid om aan te geven niet benaderd te willen worden in het kader van proactieve dienstverlening. Zie voor deze 'opt-out-mogelijkheid' de toelichting bij artikel 73b, vierde 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, zeker 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 een waarschijnlijk niet-gebruik is van een of meer uitkeringen of voorzieningen, terwijl daar mogelijk wel recht op bestaat.

#### *Faciliteren van een aanvraag*

Ten derde houdt proactieve dienstverlening ook 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.

#### *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 wetwijziging 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 het UWV, de SVB en gemeenten. In het algemene deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat er geen noodzaak is gezien om deze mogelijkheid ook open te stellen voor de Minister van SZW. Doordat onderzoek mogelijk is naar, en informeren over, onbenutte uitkeringen en voorzieningen van andere bestuursorganen, kunnen het UWV en de SVB ook proactieve dienstverlening toepassen ten aanzien van regelingen die zij in mandaat uitvoeren namens de Minister van SZW.

De uitvoeringsinstanties worden niet verplicht om proactieve dienstverlening toe te passen. Een dwingende bepaling is onwenselijk: onduidelijk is dan welk onderzoek precies moet worden gedaan, en welke gegevensverwerkingen voor dat onderzoek nog proportioneel zijn. Ook is onduidelijk welke belanghebbenden met welke informatie benaderd moeten worden, en wie op welke manier geassisteerd moet worden bij het doen van een aanvraag. Kortom, een verplichting maakt onvoldoende maatwerk mogelijk. Met deze bevoegdheid (een 'kan-bepaling') ontstaat de ruimte voor de uitvoering om zelf in te schatten welk onderzoek het meeste resultaat oplevert, welke burgers het meest gebaat zijn bij welke informatie, en om het faciliteren van het doen van de aanvraag af te stemmen op de behoeften van het individu. Zo kunnen het UWV, de SVB en gemeenten zelf inschatten hoe de capaciteit in dit verband het effectiefst kan worden ingezet.

Voorts is gekozen voor de systematiek van het bij ministeriële regeling aanwijzen ten aanzien van welke wet- en regelgeving en voorzieningen proactieve dienstverlening kan worden toegepast, en hoe die proactieve dienstverlening dan vorm moet krijgen. 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 bij ministeriële regeling, gelet op het voorgestelde artikel 73b, tweede en derde lid. Dit maakt het mogelijk om op dezelfde

plaats elke vorm 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-instanties 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.

Er is gekozen voor het niveau van een ministeriële regeling, om de nodige flexibiliteit te behouden. Gelet op het huidige aantal initiatieven rondom proactieve dienstverlening, is de verwachting dat een betrekkelijk groot aantal vormen van proactieve dienstverlening aangewezen en uitgewerkt zal worden, en dat er ook periodiek wijziging plaats zal moeten vinden. De relatief korte doorlooptijd van een wijziging van een ministeriële regeling biedt een waarborg dat er met voldoende snelheid en flexibiliteit op ontwikkelingen in de samenleving en de uitvoering kan worden ingespeeld. Nieuwe wensen op het gebied van proactieve dienstverlening kunnen zo betrekkelijk snel worden uitgewerkt en aangewezen, en zo nodig ook weer worden geschrapt.

In het tweede lid is bepaald dat het UWV, de SVB en gemeenten samenwerken met het oog op proactieve dienstverlening. Dit betreft een concretisering van de al bestaande algemene samenwerkingsplicht in artikel 9 Wet SUWI. 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.

Het derde lid bevat de basis om de samenwerking uit te kunnen werken. Het betreft met name een delegatiegrondslag om communicatie en contact met burgers bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader vorm te geven. Zo kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving van de samenwerking, waaronder over de inrichting en financiering van het loket; van zowel de fysieke als de online variant. In dit artikellid is tevens de doelstelling van het loket opgenomen. Het dient ter ondersteuning van burgers met informatie en advies ten behoeve van het versterken van hun bestaanszekerheid en participatie, en strekt er tevens toe om een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van werk en inkomen te verkrijgen. 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 (artikel 46)*

Onderdeel C stelt een toevoeging voor aan artikel 46, tweede lid, Wet SUWI. In die bepaling is geregeld dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de inhoud en de indiening van het jaarplan door het UWV en de SVB. Onderdeel C 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 D (artikel 49)*

Onderdeel D 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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. Onderdeel D 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 E (artikel 64)*

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

#### *Onderdeel F (artikel 65)*

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

#### *Onderdeel G (artikel 73b)*

Met onderdeel F wordt voorgesteld om artikel 73b in te voegen, met specifieke bepalingen inzake gegevensverwerking ten behoeve van proactieve dienstverlening.

Benadrukt wordt dat dit artikel een restbepaling is; het regelt de gegevensverwerking voor proactieve dienstverlening, voor zover dit niet al is geregeld door andere artikelen. Daarbij moet met name gedacht worden aan de artikelen 54, 62 en 73 Wet SUWI.

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 (waaronder de Belastingdienst), kunnen in beginsel 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, en 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 relevanter. 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.

In het eerste lid van artikel 73b is bepaald, dat het UWV, de SVB en de colleges bevoegd zijn om de gegevens in de onder hun verantwoordelijkheid gevoerde administraties verder te verwerken voor zover noodzakelijk voor proactieve dienstverlening. Indien persoonsgegevens zijn verkregen door een van deze instanties voor een ander doeleinde, kunnen zij door dezelfde instantie verder worden verwerkt voor proactieve dienstverlening.

Vanwege dit eerste lid hoeft niet aan de hand van de criteria in de onderdelen a tot en met d 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 doelstellingen (met name de doelstellingen, bedoeld in onderdeel e; sociale zekerheid). De verenigbaarheid is daarmee een gegeven. 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 reeds een vergelijkbare regeling. Artikel 73b, eerste lid, concretiseert 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.

In het tweede lid is bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het aan de in artikel 10b genoemde instanties, door andere instanties en personen, verstrekken van de gegevens die noodzakelijk zijn voor proactieve dienstverlening. Met andere instanties en personen wordt bedoeld: anderen dan het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders. Een voorbeeld van zulke personen is de curator. Het tweede lid vindt alleen toepassing voor zover het aan deze andere partij niet reeds is toegestaan om gegevens te verstrekken aan het UWV, de SVB of het college, op basis van een al bestaande wettelijke grondslag.

In de toelichting bij artikel 10b, eerste lid, is uitgelegd waarom is gekozen voor het niveau van een ministeriële regeling. Omdat een brede waaier aan initiatieven op het gebied van proactieve dienstverlening mogelijk is, is de verwachting dat er meerdere en uiteenlopende varianten op lager niveau moeten worden uitgewerkt. Het is wenselijk dat daarvoor de relatief flexibele procedure van de ministeriële regeling openstaat. Daarbij weegt mee, dat de persoonsgegevens in dit verband niet voor belastende doeleinden worden verwerkt, maar dat de verwerkingen gericht zijn op het vergroten van de bestaanszekerheid met inkomensondersteuning. Proactieve dienstverlening leidt niet tot ambtshalve toekenning van uitkeringen of voorzieningen, en betrokkenen kunnen ook te allen tijde aangeven dat ze niet langer voor dit doeleinde benaderd wensen te worden. De belangrijkste kaders om te waarborgen dat de inperking van de persoonlijke levenssfeer, die met de verwerkingen wordt gemaakt, niet in onevenredige verhouding komt te staan tot dit doeleinde, zijn daarmee al vastgelegd op het niveau van de wet, en van internationaal recht.

Op lager niveau dient slechts nog te worden geregeld welke gegevens in concrete gevallen verstrekt kunnen worden, hoe lang die gegevens maximaal mogen worden bewaard, en welke technische en organisatorische maatregelen worden toegepast om te waarborgen dat aan de voorschriften van de AVG wordt voldaan.

Op grond van onderdeel a moeten de categorieën van persoonsgegevens die worden verwerkt voor het doeleinde van proactieve dienstverlening, per vorm van proactieve dienstverlening zo specifiek mogelijk worden aangewezen in een ministeriële regeling. Daarbij geldt dat – voor zover het verbod op het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 9 AVG, al doorbroken is met een bepaling in met name de Uitvoeringswet AVG – voor het doeleinde van proactieve dienstverlening géén bijzondere categorieën van persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, met uitzondering van gegevens over 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, op grond van artikel 30, eerste lid, onderdeel a, Uitvoeringswet AVG. 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 informeren, kan het noodzakelijk zijn om voor bepaalde vormen van proactieve dienstverlening ook deze categorieën van persoonsgegevens aan te wijzen in de ministeriële regeling.

Op grond van onderdeel b dient in de ministeriële regeling te worden vastgelegd wat de bewaartermijnen zijn, van persoonsgegevens die zijn ontvangen voor het doeleinde van 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.

Op grond van onderdeel c dient in de ministeriële regeling te worden vastgesteld welke technische en organisatorische maatregelen worden toegepast om te waarborgen dat aan de voorschriften van de AVG wordt voldaan. Daarbij kan gedacht worden aan pseudonimisering en het beperken van de toegankelijkheid van de persoonsgegevens, als de vorm van proactieve dienstverlening zich daarvoor leent.

Het derde 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 inkomensondersteuning ouderen (AIO), waarbij SVB op basis van gegevens van UWV heeft onderzocht wie mogelijk in aanmerking komt voor deze aanvulling op de AOW.<sup>78</sup> 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 derde lid zulke verwerkingen 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 tijdelijk 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.

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

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

De onderdelen c en d bevatten aanvullende waarborgen ten opzichte van het tweede lid. In onderdeel c is bepaald dat in de ministeriële regeling 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 betrouwbaar met die gegevens om te gaan.

Tot slot dient op grond van onderdeel d in de ministeriële regeling te worden vastgelegd hoe in dit verband uitvoering wordt gegeven aan de rechten van de betrokkene, bedoeld in hoofdstuk III van de Algemene verordening gegevensbescherming. Te denken valt met name aan de rechten op informatie, inzage, rectificatie en wissing.

Het vierde lid betreft de zogeheten *opt-out*-mogelijkheid. Deze mogelijkheid is vormgegeven als de optie om instemming te weigeren om persoonsgegevens te verwerken 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. Ook kan de betrokkene aangeven dat zijn persoonsgegevens niet in de onderzoeksfase van proactieve dienstverlening mogen worden verwerkt, en kan hij uiteraard 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. Daarbij dienen keuzes te worden geboden: wenst de betrokkene geen specifieke vormen van proactieve dienstverlening meer te ontvangen door specifieke bestuursorganen, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde uitkeringen of voorzieningen, of geen enkele vorm van proactieve dienstverlening door enige

---

<sup>78</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 29 389, nr. 121.

instantie? De in artikel 10b genoemde instanties zijn verantwoordelijk voor een deugdelijke, gezamenlijke registratie van deze voorkeuren, zodat deze inzichtelijk zijn voor elk van deze instanties. Immers, als een betrokkene bij het UWV heeft aangegeven dat zijn persoonsgegevens niet langer mogen worden verwerkt in het kader van onderzoek naar mogelijk niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen door enige instantie, mag de SVB diens persoonsgegevens niet alsnog meenemen in een onderzoek naar een mogelijk recht op uitkering.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid,  
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten