

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

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

Direct belanghebbend:

- Mensen die door hun persoonlijke situatie (zoals inkomen, leeftijd, gezinssamenstelling) waarschijnlijk aanspraak op een uitkering of voorziening binnen de sociale zekerheid kunnen maken, maar deze niet hebben aangevraagd;
- UWV, de SVB en gemeenten (eventueel een samenwerking van meerdere gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling). Dit zijn de publieke dienstverleners die door dit voorstel een nieuwe wettelijke bevoegdheid krijgen.

Ook belanghebbend:

- Alle Nederlandse burgers, omdat vrijwel niemand is uitgezonderd van het risico of de omstandigheden die een beroep op de sociale zekerheid op enig moment nodig kunnen maken;
- De VNG;
- Andere instanties of personen (dan UWV, de SVB en gemeenten): andere instanties en personen kunnen worden aangewezen om gegevens te leveren aan UWV, de SVB en gemeenten als die noodzakelijk zijn voor uitvoering van proactieve dienstverlening;
- Organisaties die zich inzetten voor werknemers en ten behoeve van cliënten in de sociale zekerheid. Daarnaast organisaties voor maatschappelijke doeleinden die bijdragen aan armoedebestrijding en bestaanszekerheid.

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

UWV, de SVB, gemeenten (waaronder gemeenschappelijke regelingen), de VNG.

Ook andere publieke dienstverleners, zoals Dienst Toeslagen en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), hoewel geen direct onderdeel van dit voorstel, hebben kennis over en ervaring met niet-gebruik van financiële voorzieningen tegengaan.

Belangenbehartigers van werknemers en cliënten, maatschappelijke organisaties en verzekeringsmaatschappijen, private uitvoerders van de sociale zekerheid (voornamelijk voor werknemersregelingen).

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

Dit wetsvoorstel is in december 2022 in een brief aan de Tweede Kamer over de modernisering van de Wet SUWI aangekondigd.¹ Dit voorstel vormt invulling van actielijn twee ('Meer proactieve dienstverlening'). Het voorstel zelf is een uitkomst van bredere en doorlopende beleidsvorming van het ministerie van SZW en UWV, de SVB en gemeenten/VNG, waarover bijvoorbeeld is gerapporteerd via knelpuntenbrieven en via de Stand van de Uitvoering.

Gedurende het ontwerp en de uitwerking van het concept wetsvoorstel zijn UWV, de SVB en de VNG betrokken. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is geïnformeerd.

¹ *Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 692.*

1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

De sociale zekerheid kent verschillende inkomensondersteunende regelingen en andersoortige voorzieningen, die zijn bedoeld om de bestaanszekerheid te waarborgen. Diverse persoonlijke omstandigheden kunnen recht geven op een uitkering of voorziening. Om een recht hierop te effectueren, is vrijwel altijd een aanvraag door (of namens) de betrokkene bij de uitvoerende overheidsinstantie vereist. Niet iedere burger die aanspraak kan maken op een uitkering of voorziening, vraagt deze ook aan. Dit staat bekend als 'niet-gebruik'. Niet-gebruik komt over de hele linie van de sociale zekerheid voor, maar is relatief significant bij inkomensondersteunende regelingen die sociale voorzieningen (oftewel een vangnet) zijn.

Niet-gebruik kan een negatieve uitwerking hebben op de bestaanszekerheid van de burger. Situaties waarin niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen in (zeer) sterke mate de bestaanszekerheid van burgers kan raken, doen zich voor als rechthebbenden al te maken hebben met (een verhoogd risico op) geldzorgen en armoede. Opgroeien en leven in armoede heeft ingrijpende negatieve gevolgen, zoals het vaker voorkomen van sociale uitsluiting, een slechtere gezondheid en een lagere tevredenheid met het leven als geheel.² Een leefsituatie die wordt gekenmerkt door (verhoogd risico op) armoede kan escaleren in omvangrijkere problematiek met negatieve gevolgen voor betrokkenen, en mogelijk meer publieke kosten.

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

Nadere toelichting:

Paragraaf 3.1.3. memorie van toelichting concept wetsvoorstel.

Decentrale overheden

Gemeenten voeren een aantal sociale zekerheidswetten uit, waaronder (het merendeel van) de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ. Ook geven zij lokaal invulling aan beleid op armoedebestrijding en bestaanszekerheid. Niet-gebruik komt ook voor bij regelingen die gemeenten uitvoeren, en omdat dit veelal regelingen zijn met een vangnet-karakter is het niet-gebruik daarvan relatief hoog (zie de tabel verderop).

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

² CBS: Armoede en sociale uitsluiting (2021), hoofdstuk 5 (De sociale context van armoede).

Niet-gebruik is een probleem dat geen eenduidige oorzaak kent. Een gangbare indeling van oorzaken is het onderscheid naar oorzaken op het niveau van de regeling zelf, het niveau van de uitvoering van de regeling en het niveau van de burger.³

Oorzaken op het niveau van de regelgeving zijn bijvoorbeeld de mate van complexiteit van de regeling, hoe concreet criteria zijn en of een financiële drempel (inkomens- of vermogenstoets) bestaat.

Oorzaken op het niveau van de uitvoering zijn bijvoorbeeld een ingewikkelde aanvraagprocedure en -formulieren (wat vaak samenhangt met de regelgeving zelf), de manier waarop informatie over regelingen wordt gepresenteerd en of burgers de aanvraag als (enigszins) stigmatiserend ervaren.

Oorzaken op het niveau van de burger (die de burger lang niet altijd te verwijten zijn maar waarop verbetering van beleid goed kan aansluiten) zijn bijvoorbeeld onbekendheid met het bestaan van de regeling, onvoldoende kennis en/of onjuiste interpretatie van de voorwaarden en angst voor afhankelijkheid of stigmatisering. Ook het idee dat de administratieve lasten of het risico op sancties of terugbetaling het benutten van een uitkering of voorziening niet de moeite waard maken, kan een oorzaak zijn.

Nadere toelichting:

Paragraaf 3.1.2. memorie van toelichting concept wetsvoorstel.

Decentrale overheden

De diverse (combinaties van) oorzaken van niet-gebruik spelen op zowel centraal als decentraal niveau.

c) Wat is de omvang van het probleem?

³ 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.

De vermoedde omvang van het niet-gebruik verschilt per regeling. Uit onderzoeken volgen de volgende cijfers⁴ van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen:

Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland			
Gemiddelde omvang in procenten (na= cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kindgebonden budget	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 %
	Toeslagenwet (percentages niet-gebruik per moederwet waarop de toeslag wordt verstrekt)	2019	WW: 38 % IOW: 56 % IVA: 35 % WGA: 35 % WAO: 33 % Wajong: 68 %
Nabestaanden	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9 %

Nadere toelichting:

Paragraaf 3.1.2. memorie van toelichting concept wetsvoorstel.

Decentrale overheden

Bovenstaande tabel illustreert dat bij twee inkomensondersteunende regelingen die door gemeenten uitgevoerd worden – algemene en bijzondere bijstand – er een relatief hoog niet-gebruik wordt geschat. Beide regelingen hebben het karakter van een sociaal vangnet.

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

De bovengenoemde cijfers illustreren wat het relatief recente gebruik en het vermoedde niet-gebruik van regelingen bedraagt. Uit de evaluatie van de Wet SUWI (2021) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale zekerheid (2023) komt naar voren dat binnen het SUWI-stelsel uitvoeringsorganisaties geen expliciete opdracht hebben om niet-gebruik van uitkeringen tegen te gaan. Daarin werd aanbevolen dat meer aandacht hiervoor kan leiden tot vergroting van de brede maatschappelijke welvaart.⁵

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

⁴ Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 27 januari 2023 (p. 5, p. 16); Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 23 oktober 2023 (p. 16).

⁵ De beleidsonderzoekers, *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, maart 2021.

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

Zie vraag 2a voor de motivering dat het terugdringen van niet-gebruik wenselijk is.

Nadere toelichting:

Paragraaf 3.1.3. memorie van toelichting concept wetsvoorstel;

Paragraaf 3.4.1. memorie van toelichting concept wetsvoorstel.

2. Wat is het beoogde doel?

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

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

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

Doel 1: geen armoede
Doel 10: ongelijkheid verminderen

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

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

Om proactieve dienstverlening (dus dienstverlening voordat iemand zelf een aanvraag voor een uitkering of voorziening gedaan heeft) in de sociale zekerheid als bevoegdheid voor UWV, de SVB en gemeenten op te nemen, is een wetswijziging aangewezen. Voor de uitvoering van veel uitkeringen en voorzieningen is het een voorwaarde dat iemand deze aanvraagt, en daarmee start de overheidsdienstverlening. Voor de aanvraag hebben UWV, de SVB en gemeenten (uitzonderingen daargelaten) geen taak of bevoegdheid richting de burger, en mogen zij ook geen persoonsgegevens verwerken. Het wetsvoorstel creëert de bevoegdheid, en daarmee ook de grondslag voor de benodigde gegevensverwerking.⁶

Het beleidsdoel van dit voorstel is niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen tegengaan. Daar kan proactieve dienstverlening aan bijdragen, maar er zijn ook andere aangrijpingspunten om dit doel te realiseren. Te denken valt aan het automatisch toekennen van uitkeringen en voorzieningen (aanvraag niet langer vereist) of het zeer sterk inhoudelijk vereenvoudigen van criteria van regelingen. Deze aangrijpingspunten zijn (op dit moment) weinig kansrijk in dit kader. Het automatisch toekennen van uitkeringen is bijna nooit mogelijk zonder aanvullende gegevens van de betrokkene. Voor het vereenvoudigen van regelingen zelf lopen afzonderlijke trajecten.⁷

Nadere toelichting:

Hoofdstuk 2 memorie van toelichting concept wetsvoorstel.

Paragraaf 3.4.1. memorie van toelichting concept wetsvoorstel.

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

Het creëren van een wettelijke basis (met uitwerking in ministeriële regeling) voor UWV, de SVB en gemeenten om proactieve dienstverlening toe te passen.

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

Proactieve dienstverlening, zoals in dit wetsvoorstel wordt geregeld, is een middel om uiteindelijk niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verminderen. Door proactieve dienstverlening ontstaan een of meerdere contactmoment(en) (mondeling of schriftelijk) tussen de overheidsinstantie en de mogelijk rechthebbende. Dit contact is bedoeld om iemand zo goed mogelijk te informeren over de mogelijke aanspraak op een uitkering of voorziening. Tenzij vastgelegd in ministeriële regeling, staat het de overheidsinstantie vrij om dit contact zowel qua procedure als inhoud vorm te geven, waarbij voor de hand ligt dit zoveel als mogelijk aan te laten sluiten bij de persoon in kwestie en diens situatie.

⁶ Artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG.

⁷ Zie voor meer informatie over vereenvoudiging van de sociale zekerheid: IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 23 maart 2023, en de kabinetsreactie op dit onderzoek (*Kamerstukken II 2022/2023*, 26 448, nr. 328).

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Zie het antwoord op vraag 3c.

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

De volgende toetsen vinden plaats op het voorstel:

- Uitvoerbaarheidstoetsen door UWV (inclusief BKWI), SVB en Stichting Inlichtingenbureau;
- Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO, zie meer hieronder);
- Doenvermogenstoets: cliëntentoets (uitgevoerd door de Landelijke Cliëntenraad) en onderzoek naar het burgerperspectief op proactieve dienstverlening door een bureau;
- Data Protection Impact Assessment (DPIA) en advies Autoriteit Persoonsgegevens;
- Wetgevingstoets (ministerie van Justitie en Veiligheid) en grondrechtstoets (ministerie van Binnenlandse Zaken).

De uitkomsten van deze toetsen zijn nog niet bekend. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft dit voorstel niet voor een regeldruktoets geselecteerd.

Uitvoeringstoets Decentrale Overheden - UDO

Dit wetsvoorstel raakt gemeenten. SZW en de VNG hebben besproken hoe de gevolgen van dit voorstel en de nog tot stand te komen ministeriële regeling voor gemeenten in kaart worden gebracht. Dit is vastgelegd in een plan van aanpak. De uitkomsten geven invulling aan de UDO. De omvang van de UDO wordt als middelgroot gekwalificeerd.

De wettelijke bepalingen schetsen een kader voor proactieve dienstverlening, maar deze dienstverlening pas kan worden uitgevoerd door een gemeente als deze concreet is uitgewerkt in de ministeriële regeling, waaronder ook de benodigde gegevensverwerking hiervoor. Omdat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel pas goed bepaald kan worden als ook de lagere regelgeving beschikbaar is, wordt dit via een gefaseerde aanpak getoetst:

- Deel A is een toets op hoofdlijnen op basis van het nu voorliggende wetsvoorstel en de memorie van toelichting;
- Deel B is een uitgebreidere uitvoeringstoets op basis van het wetsvoorstel inclusief lagere regelgeving.

SZW verzoekt de VNG om de toets. Op basis van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting haalt de VNG eerst een globaal beeld van de uitvoerbaarheid bij gemeenten op. Daarnaast zal de VNG met gemeenten kijken naar belangrijke aandachtspunten, risico's en randvoorwaarden, die input vormen voor de uitwerking van proactieve dienstverlening in een ministeriële regeling. Als de regeling voldoende is uitgewerkt, wordt deze door de VNG in meer detail op uitvoerbaarheid getoetst. Het streven is om de onderdelen van de toets uiteindelijk te verenigen in een omvattende uitvoerbaarheidstoets op de regelgeving over proactieve dienstverlening.

Bij de toets worden gemeenten, ketenpartners en waar nodig softwareleveranciers betrokken, zowel via interviews als in plenaire bijeenkomsten. De gefaseerde uitvoeringstoets zal naar verwachting ook knelpunten in de gegevensverwerkingen blootleggen die gemeenten nu ervaren, en die mogelijk in het kader van proactieve dienstverlening kunnen worden geadresseerd. Dit zal dus input vormen voor de uitwerking van proactieve dienstverlening in een regeling.

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Een wetsvoorstel dat de wet SUWI wijzigt en daarin voor UWV, de SVB en gemeenten de bevoegdheid vastlegt om proactieve dienstverlening toe te passen ten aanzien van bepaalde wettelijke taken in (de uitvoering van) de sociale zekerheid. Via dit voorstel wordt de concrete uitwerking van proactieve dienstverlening neergelegd in ministeriële regeling, en dat is voorwaardelijk voor de uitvoering.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

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

- **Doeltreffendheid en doelmatigheid:** dit voorstel creëert een wettelijke bevoegdheid die via ministeriële regeling invulling krijgt. Het is de bedoeling dat in de regeling de dienstverlening wordt uitgewerkt waarbij inzet van publieke dienstverleners en (mogelijke) opbrengst in voldoende mate met elkaar in verhouding zijn. Logischerwijs zal dit zijn gericht op (onderdelen van) regelingen en (te onderzoeken) doelgroepen waar tegengaan van niet-gebruik vermoedelijk het meeste effect zal sorteren.
- **Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen:** dit voorstel vereist in eerste instantie geen actie(s) vanuit de burger. De burger is aan zet als deze een aanvraag voor een uitkering of voorziening wil doen. Dat is nu ook al het geval. Voor het proces van de aanvraag maakt het niet uit of de burger hier vanuit proactieve dienstverlening op is geattendeerd of niet. Aan de publieke dienstverleners die in dit voorstel de bevoegdheid krijgen, UWV, de SVB en gemeenten, wordt een uitvoeringstoets gevraagd. Uitvoeringstoetsen zullen ook worden gevraagd op de ministeriële regeling, als deze voldoende is uitgewerkt. Dit voorstel creëert geen rechtsgevolgen voor de betrokkene en leidt niet tot besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Handhaving is niet aan de orde.
- **Brede maatschappelijke impact:** de maatschappelijke impact van dit voorstel zit voornamelijk in de wettelijke verankering dat de overheid in de sociale zekerheid mensen mag benaderen die geen aanvraag hebben ingediend. Deze algemene bevoegdheid bestond eerder niet als zodanig. Dit vormt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die niet door iedereen op prijs zal worden gesteld. Niet-gebruik kan een welbewuste keuze zijn. Met deze impact houdt het voorstel op twee manieren rekening: 1) er wordt een *opt-out* bepaling opgenomen, en 2) het wetsvoorstel bevat een kader aan waarborgen voor de gegevensverwerking die ingevuld moeten worden in de ministeriële regeling (artikel 73b).

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

- Om door te werken in de praktijk, moet proactieve dienstverlening – waar dit wetsvoorstel de formele wettelijke basis voor biedt – worden uitgewerkt in ministeriële regeling. Dit is voorwaardelijk voor uitvoering. De ministeriële regeling is nog niet gereed.
- De financiële effecten van het voorstel hangen direct samen met de dienstverlening die in de ministeriële regeling wordt uitgewerkt en uitgevoerd. Daarnaast maakt de aard van dit voorstel het berekenen van de kosten gecompliceerd, omdat het om een groep gaat die vaak niet scherp als zodanig in beeld is. De kosten van dit voorstel zijn beredeneerd, maar deze raming is onzeker.
- Het resultaat van dit voorstel is afhankelijk van allerlei factoren, belangrijke daarvan zijn de mate van gerichtheid waarmee niet-gebruikers in beeld kunnen worden gebracht, de wijze van benadering en of ze vervolgens ook een aanvraag indienen.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Het voorstel zal na inwerkingtreding in eerste instantie worden geëvalueerd door middel van een invoeringstoets. Vervolgens zal de wetgeving na vijf jaar op effectiviteit worden geëvalueerd.