

No. W12.25.00040/III

's-Gravenhage, 11 juni 2025

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2025, no.2025000417, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met het bevorderen van proactieve dienstverlening door het UWV, de SVB en gemeenten (Wet proactieve dienstverlening SZW), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de colleges van burgemeester en wethouders (gemeenten) gericht in contact kunnen treden met mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of een andere vorm van inkomensondersteuning (hierna: voorziening). Voor deze proactieve dienstverlening mogen zij de (persoons)gegevens in hun eigen administraties gebruiken en, als dit bij algemene maatregel van bestuur (amvb) is geregeld, ook de (persoons)gegevens in elkaars administraties en die van derden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteuning. Het toekennen van een bevoegdheid tot proactieve dienstverlening aan het UWV, de SVB en de gemeenten kan daaraan een bijdrage leveren en past als aanpak ook binnen een bredere ontwikkeling in de richting van een meer responsieve overheid. Wel blijft vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel noodzakelijk en zou proactieve dienstverlening niet ten koste mogen gaan van de reguliere dienstverlening door de SUWI-partijen.

De Afdeling begrijpt de keuze voor een discretionaire bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen. Zij merkt daarbij wel op dat de effectiviteit van deze aanpak van niet-gebruik hiermee afhankelijk is van de uitvoeringscapaciteit en kundigheid van de SUWI-partijen. Ook aanvaardt de wetgever dat hiermee gerechtvaardigde verschillen in behandeling mogen ontstaan tussen en binnen SUWI-partijen. De effectiviteit van het voorstel lijkt verder beperkt te zijn in het licht van de benodigde gegevens voor een gerichte inzet van proactieve dienstverlening en de beperkingen die een op gegevens gebaseerde aanpak van niet-gebruik meebrengt.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, de verhouding tussen de twee mogelijkheden van bezwaar tegen de gegevensverwerking ten behoeve van proactieve dienstverlening en de bepaling dat de voor proactieve dienstverlening verstrekte gegevens niet verder mogen worden verwerkt voor handhaving.

In verband daarmee adviseert de Afdeling de toelichting, en zo nodig het wetsvoorstel, aan te passen.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

AAN DE KONING

Uitkeringen en andere inkomensondersteunende regelingen dragen bij aan de bestaanszekerheid van mensen die (tijdelijk) niet of onvoldoende in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Maar niet iedereen die aanspraak kan maken op zo'n regeling, doet dat ook. Dit wordt niet-gebruik van inkomensondersteuning genoemd. Omdat dit ten koste kan gaan van de bestaanszekerheid van mensen wil de regering dit niet-gebruik helpen terugdringen.¹

Het wetsvoorstel kent daartoe aan het UWV, de SVB en de gemeenten (hierna ook: de SUWI-partijen) een discretionaire bevoegdheid toe om proactieve dienstverlening toe te passen.² Dit houdt in dat zij gevraagd en ongevraagd een burger gericht mogen informeren en adviseren over voor hem relevante uitkeringen of voorzieningen.³ Ook mogen de SUWI-partijen het doen van een aanvraag vergemakkelijken, bijvoorbeeld door het vooraf invullen van een aanvraagformulier.⁴ Het streven daarbij is een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van werk en inkomen.

Om te onderzoeken wie mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening, regelt het voorstel dat het UWV, de SVB en de gemeenten de (persoons)gegevens in de eigen administraties verder mogen verwerken.⁵ Ook voorziet het voorstel in de mogelijkheid dat deze instanties daarvoor onderling (persoons)gegevens uitwisselen.⁶ Bij amvb moet worden bepaald welke gegevens dit zijn en ten behoeve van welke regeling dit gebeurt. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheid dat andere partijen, zoals de Belastingdienst, aan het UWV, de SVB en de gemeenten (persoons)gegevens verstrekken.⁷

2. Proactieve dienstverlening

Om aanspraak te kunnen maken op een uitkering of voorziening is het indienen van een aanvraag hiervoor in de regel een wettelijke voorwaarde. Vervolgens besluit de desbetreffende publieke dienstverlener over de toekenning. De indiening van een aanvraag vormt daarmee het startpunt voor de reguliere dienstverlening. Overheidsinstanties hebben meestal geen expliciete bevoegdheid om vóór de aanvraag van een uitkering of voorziening gericht contact te zoeken met (mogelijke) rechthebbenden.⁸

Met het wetsvoorstel verandert dit voor de SUWI-partijen. Zij krijgen namelijk de bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen. Deze dienstverlening onderscheidt zich van de reguliere dienstverlening omdat proactieve dienstverlening plaatsvindt voordat iemand een aanvraag voor een uitkering of voorziening heeft gedaan.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

² Voorgesteld artikel 10b, eerste lid, Wet SUWI.

³ Voorgesteld artikel 10b, tweede lid, aanhef en onder a, Wet SUWI.

⁴ Voorgesteld artikel 10b, tweede lid, aanhef en onder b, Wet SUWI.

⁵ Voorgesteld artikel 73b, eerste lid, Wet SUWI.

⁶ Voorgesteld artikel 73b, vierde lid, Wet SUWI.

⁷ Voorgesteld artikel 73b, tweede lid, Wet SUWI.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

Doel van het voorstel is om niet-gebruik van uitkeringen en andere vormen van inkomensondersteuning terug te dringen. Zoals de toelichting vermeldt, zijn de oorzaken van niet-gebruik erg uiteenlopend.⁹ Deze liggen niet alleen op het niveau van de burger, zoals onbekendheid met bestaande regelingen, een beperkt doenvermogen of angst voor terugvorderingen. Ook de complexiteit van regelgeving, ingewikkelde aanvraagprocedures en ontoereikende ondersteuning door medewerkers zijn oorzaken van niet-gebruik.

De Afdeling onderschrijft dat het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteuning van belang kan zijn om de bestaanszekerheid te vergroten van mensen die voor een uitkering of voorziening in aanmerking komen. Daardoor worden de bestaande inkomensondersteunende regelingen doeltreffender. Mede gelet op het complexe karakter van bepaalde inkomensondersteunende regelingen en het soms beperkte doenvermogen van burgers uit de doelgroep is het begrijpelijk dat de overheid daarom de burger tegemoet wil komen en wil ondersteunen bij het doen van een aanvraag.

Het toekennen van een bevoegdheid tot proactieve dienstverlening aan het UWV, de SVB en de gemeenten kan bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik. Zeker waar het gaat om het gevraagd verstrekken van informatie en advies aan een individuele burger over uitkeringen of voorzieningen die voor hem of haar (ook) relevant kunnen zijn, kan dit leiden tot een succesvolle aanvraag daarvan. Daarnaast past de voorgestelde proactieve aanpak binnen een bredere maatschappelijke en politieke ontwikkeling in de richting van een meer dienende en responsieve overheid, zoals ook de toelichting aangeeft.¹⁰

Wel geldt dat de introductie van proactieve dienstverlening de bestaande inkomensondersteunende regelingen niet inhoudelijk verandert. Vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel en de daarmee samenhangende regelgeving blijft daarmee noodzakelijk. Ook zou proactieve dienstverlening, gelet op de uitvoeringscapaciteit, niet ten koste moeten gaan van de reguliere dienstverlening waartoe de SUWI-partijen gehouden zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de proactieve dienstverlening die erin bestaat om individuele burgers ongevraagd van informatie en advies te voorzien.

3. Effectiviteit van voorgestelde aanpak van niet-gebruik

Het wetsvoorstel beoogt niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan, waarbij proactieve dienstverlening wordt geïntroduceerd als instrument. Ten behoeve van het proactief informeren en adviseren van individuele burgers wordt geregeld dat de SUWI-partijen eigen (persoons)gegevens verder mogen verwerken, onderling (persoons)gegevens mogen uitwisselen en gegevens van andere partijen

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.3.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

mogen ontvangen.¹¹ De Afdeling merkt over de effectiviteit van de voorgestelde aanpak van niet-gebruik het volgende op.

a. *Discretionaire bevoegdheid*

Toepassing van proactieve dienstverlening is vormgegeven als een discretionaire bevoegdheid (kan-bepaling). Uit de toelichting blijkt dat hiervoor met name is gekozen omdat het wettelijk verplicht stellen van proactieve dienstverlening onevenredig kan uitwerken voor de uitvoerende instanties. De regering acht het van belang dat zij de ruimte behouden om de eigen prioriteiten optimaal te kunnen stellen. Ook is het niet de bedoeling en niet gewenst dat proactieve dienstverlening voor betrokkenen rechten in het leven zou roepen.¹²

De Afdeling begrijpt de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een discretionaire bevoegdheid. Zoals hiervoor opgemerkt moet worden voorkomen dat proactieve dienstverlening ten koste zou gaan van de reguliere dienstverlening door de SUWI-partijen. Met een discretionaire bevoegdheid wordt aan de uitvoerende instanties de mogelijkheid geboden om bij het toepassen van en invulling geven aan proactieve dienstverlening rekening te houden met de beschikbare mensen en middelen.

Een discretionaire bevoegdheid betekent ook dat de effectiviteit van deze aanpak van niet-gebruik afhankelijk is van de wijze waarop de uitvoerende instanties hiermee zullen omgaan. Hierbij geldt dat een goede toepassing van proactieve dienstverlening de nodige zorgvuldigheid en kennis vergt, ook van regelingen die door andere instanties worden uitgevoerd. Mede gelet op de overwegingen om proactieve dienstverlening niet verplicht te stellen, roept dit de vraag op in hoeverre het voorstel voorziet in een effectieve aanpak van niet-gebruik.

Verder wijst de Afdeling erop dat de vormgeving van proactieve dienstverlening als een discretionaire bevoegdheid meebrengt dat tussen en binnen de SUWI-partijen verschillend mag worden omgegaan met die bevoegdheid. Hierbij geldt uiteraard dat ongelijke behandeling van gelijke gevallen moet worden voorkomen. Wel aanvaardt de wetgever hiermee gerechtvaardigde verschillen in behandeling die zullen ontstaan door de wijze waarop SUWI-partijen omgaan met hun bevoegdheid tot proactieve dienstverlening. De toelichting gaat hier niet op in.

b. *Benodigde gegevens*

De Afdeling merkt verder op dat, indien proactieve dienstverlening wordt toegepast, de effectiviteit daarvan in belangrijke mate afhankelijk is van de gegevens die al voorhanden zijn of worden verstrekt en de (verdere) verwerking daarvan. Voor het onderzoek of een individuele burger een “gerede kans” heeft op een uitkering of voorziening,¹³ is het nodig dat zoveel mogelijk relevante en accurate gegevens beschikbaar zijn. Hoe gericht de proactieve benadering, hoe vaker die zal leiden tot een succesvolle aanvraag.

¹¹ Voor de onderlinge uitwisseling van gegevens en de gegevensverstrekking vanuit andere partijen geldt dat hiervoor bij amvb moet worden uitgewerkt om welke gegevens het gaat, waarvoor die precies worden ingezet en welke waarborgen daarbij gelden

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2.

¹³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

De uitkomsten van de pilot om met gegevensuitwisseling het gebruik van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (hierna: AIO) gericht te bevorderen, illustreren dit.¹⁴ Op basis van een vergelijking door de SVB van de eigen (persoons)gegevens met inkomensgegevens uit de polisadministratie van het UWV zijn 995 potentiële AIO-gerechtigden aangeschreven. Hiervan kwam 75% toch niet in aanmerking voor een AIO-uitkering, omdat bijvoorbeeld sprake was van inkomensbronnen die niet in de polisadministratie worden geregistreerd, zoals winst uit een onderneming of een aanvullend buitenlands pensioen. Daarnaast reageerde 20% niet op de (herhaalde) contactpogingen van de SVB. De pilot leidde uiteindelijk tot toekenning van een AIO-uitkering aan 28 huishoudens.

De uitkomsten van de pilot laten zien dat voor een gerichte inzet van proactieve dienstverlening de beschikbaarheid van voldoende accurate en actuele inkomensgegevens en andere financiële gegevens van bijzonder belang is. In veel gevallen maakt immers een inkomens- of vermogenstoets deel uit van de vaststelling of sprake is van een recht op een uitkering of voorziening. De gegevens in de polisadministratie van het UWV geven weliswaar een beeld van de inkomstenverhoudingen van werknemers, uitkeringsgerechtigden en pensioenontvangers, maar andere inkomens- en financiële gegevens van de Belastingdienst zijn noodzakelijk om dit beeld complementeren.¹⁵

De toelichting gaat niet in op de hiervoor geschetste uitkomsten van de pilot en de daaruit te trekken conclusies over het belang van (met name) inkomensgegevens en andere financiële gegevens voor een gerichte inzet van proactieve dienstverlening. Uit de toelichting blijkt ook niet in hoeverre verzekerd is dat bijvoorbeeld gegevens van de Belastingdienst, maar ook van andere relevante partijen, in de praktijk gebruikt zullen kunnen worden.¹⁶ De vraag rijst dan ook in hoeverre het voorstel voorziet in een effectieve aanpak van niet-gebruik en dus zal leiden tot betere resultaten dan de pilot.

c. *Andere beperkingen*

De Afdeling merkt op dat een op gegevens gebaseerde toepassing van proactieve dienstverlening beperkingen kent. De proactieve dienstverlening zal zich vooral uitstrekken tot diegenen van wie een van de SUWI-partijen al over bepaalde gegevens beschikt. Burgers die geen gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen en daardoor niet in beeld zijn bij de SUWI-partijen zullen met deze aanpak (alsnog) niet of nauwelijks worden bereikt. Dit doet afbreuk aan de effectiviteit van het voorstel.

Tot slot merkt de Afdeling op dat bij toepassing van proactieve dienstverlening het van bijzonder belang is dat geen onrealistische verwachtingen worden gewekt bij de

¹⁴ Zie Kamerstukken II 2022/23, 29389, nr. 121, en de daarbij gevoegde brief van de SVB over 'resultaten pilot gerichte bevordering gebruik AIO' van 27 juni 2023.

¹⁵ Daarbij moet worden beseft dat de meest recente definitieve inkomensgegevens die bij de Belastingdienst beschikbaar zijn, inkomensgegevens zijn over het jaar voor het voorafgaande jaar (jaar t-2). Dat leidt bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek (Stb. 2024, 407) tot overcompensatie. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36617, nr. 3.

¹⁶ In de consultatieversie van het ontwerpbesluit proactieve dienstverlening SZW is vooralsnog niet voorzien in het kunnen gebruiken van gegevens van de Belastingdienst.

individuele burger. Ook het doen van concrete, ondubbelzinnige toezeggingen over het recht op een uitkering of voorziening zonder dat hiervoor een aanvraag is ingediend, moet gelet op het vertrouwensbeginsel worden voorkomen. De communicatie met burgers luistert daarom nauw. Het risico bestaat anders dat proactieve dienstverlening leidt tot onbedoelde juridische procedures en afbreuk doet aan het vertrouwen in de overheid.

d. *Conclusie*

De Afdeling begrijpt de keuze voor een discretionaire bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen. Omdat het tegengaan van niet-gebruik daarmee afhankelijk is van de uitvoeringscapaciteit en kundigheid van de SUWI-partijen, beperkt dit mogelijk de effectiviteit van het voorstel. Ook kunnen hierdoor verschillen ontstaan in de wijze waarop met deze bevoegdheid zal worden omgegaan. De effectiviteit lijkt verder beperkt te zijn in het licht van de benodigde gegevens voor een gerichte inzet van proactieve dienstverlening en de beperkingen die een op gegevens gebaseerde aanpak van niet-gebruik meebrengt.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren in hoeverre proactieve dienstverlening een effectieve aanpak is van niet-gebruik van inkomensondersteuning en welke verwachtingen er zijn over de resultaten van deze aanpak, en ook in te gaan op de aanvaardbaarheid van verschillen in behandeling die in de uitvoering kunnen optreden.

4. Grondslagen gegevensverwerking

Het voorstel voorziet in een nieuw artikel met specifieke bepalingen inzake de gegevensverwerking ten behoeve van proactieve dienstverlening. In dit artikel wordt onder andere voorzien in de mogelijkheid van een opt-out voor betrokkenen die bezwaar hebben tegen deze gegevensverwerking.

De Afdeling merkt op dat de verwerking van gezondheidsgegevens, als bijzondere persoonsgegevens, naast redenen van zwaarwegend algemeen belang¹⁷ wordt gebaseerd op de noodzaak van gegevensverwerking voor het verstrekken van sociale diensten.¹⁸ Omdat proactieve dienstverlening plaatsvindt in een context van soms bewust niet-gebruik van sociale diensten en de verstrekking van die sociale diensten niet altijd door de betrokkene is aangevraagd, is niet zonder meer duidelijk waarom de gegevensverwerking van bijzondere gegevens op deze laatste grondslag kan worden gebaseerd en in hoeverre die in alle beoogde situaties van toepassing kan zijn. De toelichting gaat hier niet nader op in.

Verder merkt de Afdeling op dat onduidelijk is hoe de twee bezwaarmogelijkheden tegen de gegevensverwerking ten behoeve van proactieve dienstverlening – desgevraagd of uit eigen beweging – zich tot elkaar verhouden. Is het mogelijk dat de dienstverlener de mogelijkheid van opt-out niet zelf onder de aandacht brengt bij de betrokkene, maar dat diegene alleen uit eigen beweging bezwaar moet maken? De Afdeling merkt op dat het wenselijk is dat, in overeenstemming met de Algemene verordening gegevensbescherming, uiterlijk bij het eerste contactmoment in het kader

¹⁷ Artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.

¹⁸ Artikel 9, tweede lid, onder h, AVG.

van proactieve dienstverlening de dienstverlener de betrokkene wijst op de mogelijkheid om tegen de gegevensverwerking bezwaar te maken.¹⁹

Tot slot merkt de Afdeling op dat de bepaling dat de voor proactieve dienstverlening verstrekte gegevens niet verder mogen worden verwerkt voor handhaving, alleen ziet op gegevens die verstrekt worden door andere partijen dan de SUWI-partijen.²⁰ Uit de toelichting blijkt niet waarom ervoor is gekozen om in deze bepaling niet ook te verwijzen naar de onderlinge gegevensverstrekking tussen de verschillende SUWI-partijen.²¹ Ook daarbij is namelijk sprake van verstrekking van gegevens die zich niet in de eigen administraties van de desbetreffende SUWI-partij bevinden. Daarvoor zou in dit licht bezien dezelfde beperking moeten gelden als voor de gegevens van derde partijen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op bovengenoemde punten nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁹ Zie ook artikel 21, vierde lid, Algemene verordening gegevensbescherming.

²⁰ Voorgesteld artikel 73b, derde lid, Wet SUWI.

²¹ Voorgesteld artikel 73b, vierde lid, Wet SUWI.