

Vergaderjaar 2024–2025

36 799

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 juni 2025 en het nader rapport d.d. 29 augustus 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 februari 2025, nr. 2025000417, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 juni 2025, nr. W12.25.00040/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan in cursief, voorzien van mijn reactie.

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:

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft opmerkingen bij het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW over de verhouding met reguliere dienstverlening, over de effectiviteit gelet op de keuze voor een discretionaire bevoegdheid en gelet op de benodigde persoonsgegevens, en over de bescherming van persoonsgegevens. Op de opmerkingen wordt hierna ingegaan. Naar aanleiding van de opmerkingen is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangepast.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

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.²

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.³ Dit houdt in dat zij gevraagd en

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

³ Voorgesteld artikel 10b, eerste lid, Wet SUWI.

ongevraagd een burger gericht mogen informeren en adviseren over voor hem relevante uitkeringen of voorzieningen.⁴ Ook mogen de SUWI-partijen het doen van een aanvraag vergemakkelijken, bijvoorbeeld door het vooraf invullen van een aanvraagformulier.⁵ 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.⁶ Ook voorziet het voorstel in de mogelijkheid dat deze instanties daarvoor onderling (persoons)gegevens uitwisselen.⁷ 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.⁸

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.⁹

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.

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.¹⁰ 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.

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

⁵ Voorgesteld artikel 10b, tweede lid, aanhef en onder b, Wet SUWI.

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

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

⁸ Voorgesteld artikel 73b, tweede lid, Wet SUWI.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.3.

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.¹¹

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.

De regering onderschrijft de opmerking van de Afdeling dat naast het stimuleren van proactieve dienstverlening de vereenvoudiging van de sociale zekerheid nodig is.¹² Uit onderzoek dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, blijkt dat grofweg drie categorieën van oorzaken verklaren waarom mensen uitkeringen en voorzieningen niet gebruiken. Ten eerste zijn dat oorzaken op het niveau van de regelgeving, zoals de complexiteit en de voorwaarden voor inkomensondersteuning. Ten tweede oorzaken op het niveau van de uitvoering, zoals ingewikkelde aanvraagprocedures en de manier waarop uitvoeringsorganisaties informatie geven. Ten derde oorzaken op het niveau van de burger, zoals kennis en vaardigheden maar ook angst voor afhankelijkheid en stigmatisering.¹³ Proactieve dienstverlening wil oorzaken op het niveau van de uitvoering wegnemen en voor zover mogelijk op het niveau van de burger.

Het wegnemen van oorzaken op het niveau van regelgeving blijft onverminderd noodzakelijk om het gebruik van uitkeringen en voorzieningen verder te verbeteren. Sommige vereenvoudigingen kunnen leiden tot een verminderde behoefte aan proactieve dienstverlening. Een bekend voorbeeld is het laten vervallen van de aanvraagprocedure, waarbij de overheid op basis van een ambtshalve of automatische toekenning inkomensondersteuning verstrekt. Mensen hoeven dan minder geïnformeerd te worden over hun recht op inkomensondersteuning en hoeven niet geholpen te worden bij het aanvragen. Niettemin blijft proactieve dienstverlening naar verwachting ook in een vereenvoudigd socialezekerheidsstelsel nodig, omdat het waarschijnlijk niet mogelijk is alle oorzaken van niet-gebruik op te lossen.

De regering onderschrijft ook de opmerkingen van de Afdeling dat proactieve dienstverlening niet ten koste mag gaan van de reguliere dienstverlening. Proactieve dienstverlening heeft tot doel om mensen te wijzen op de reguliere dienstverlening waarop zij recht hebben, en om de toegang daartoe te vergemakkelijken. Niet-gebruik van uitkeringen en

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

¹² Zie paragraaf 3.4.3. van de memorie van toelichting over vereenvoudiging van regelgeving en het stelsel van sociale zekerheid. De Hervormingsagenda inkomensondersteuning beschrijft het overzicht en de samenhang van de lopende vereenvoudigingen. Zie ook Kamerstukken II 2024/2025, 26 448, nrs. 792 en 849.

¹³ Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie, Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 696.

voorzieningen kan alleen effectief worden tegengegaan als proactieve en reguliere dienstverlening allebei van goede kwaliteit zijn en naadloos in elkaar overgaan. Dit is een belangrijke overweging om proactieve dienstverlening als een discretionaire bevoegdheid vorm te geven. Voorkomen moet immers worden dat de uitvoerders verplicht zouden zijn om proactieve dienstverlening uit te voeren, zelfs als dat ten koste zou gaan van de reguliere dienstverlening.

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 mogen ontvangen.¹⁴ 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.¹⁵

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2.

wijze waarop SUWI-partijen omgaan met hun bevoegdheid tot proactieve dienstverlening. De toelichting gaat hier niet op in.

In het wetsvoorstel is proactieve dienstverlening een discretionaire bevoegdheid. De wijze waarop UWV, de SVB en gemeenten deze bevoegdheid gaan gebruiken, gaat mede bepalen of meer mensen uitkeringen en voorzieningen gaan gebruiken. De regering verwacht dat deze aanpak effectief is, omdat UWV, de SVB, gemeenten en ook cliëntenraden de meeste kennis en ervaring hebben met het tegengaan van niet-gebruik. Het wetsvoorstel is met het oog op het oplossen van knelpunten in de uitvoering geschreven. Daar waar UWV, de SVB, gemeenten en cliëntenraden mogelijkheden zien en soms ook al toepassen, wil het wetsvoorstel duidelijkheid geven, en ruimte om de dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren met uiteenlopende vormen van proactieve dienstverlening.

De Afdeling merkt terecht op dat de keuze voor een discretionaire bevoegdheid niet mag leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Gerechtvaardigde verschillen in behandeling, die zullen ontstaan door de wijze waarop SUWI-partijen omgaan met hun bevoegdheid tot proactieve dienstverlening, zijn aanvaardbaar. Het kan aanvaardbaar zijn, als het verschil in behandeling voortvloeit uit de aard van de uitkeringen en voorzieningen, die onderling variëren in voorwaarden en verplichtingen, de mate van niet-gebruik en de gevolgen van dat niet-gebruik voor de doelgroep. Ook kan een lager doenvermogen bij een bepaalde doelgroep rechtvaardigen dat extra inspanningen door het bestuursorgaan worden verricht ten opzichte van een meer zelfredzame doelgroep. Het moet worden voorkomen dat op oneigenlijke gronden onaanvaardbare verschillen ontstaan in de mate waarin de overheid de burgers tegemoetkomt bij het maken van aanspraken op inkomensondersteuning. Zo mogen factoren als etnische afkomst geen rol spelen. Verschil in (de mate van) een proactieve opstelling naar inwoners van verschillende gemeenten kunnen verklaarbaar zijn, aangezien niet elke gemeente dezelfde voorzieningen aanbiedt en de ene gemeente meer capaciteit aan proactieve dienstverlening kan wijden dan de andere.

Proactieve dienstverlening is onder meer een gerichte communicatie over sociale zekerheid, die alleen met een zorgvuldige en deskundige uitvoering effectief kan bijdragen aan het tegengaan van niet-gebruik. De regering onderschrijft de opmerkingen van de Afdeling daarover. De inschatting is dat proactieve dienstverlening maatschappelijke baten heeft, maar van de uitvoering wel extra inspanningen vraagt. Op verschillende manieren zorgt de regering voor een gecoördineerde uitvoering van proactieve dienstverlening.

De Wet SUWI is het bestaande kader voor de SUWI-partijen om samen te werken in de sociale zekerheid, onder meer vanuit het uitgangspunt dat mensen die inkomensondersteuning nodig hebben in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Het wetsvoorstel is een wijziging van de Wet SUWI, die de bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen geeft aan de SUWI-partijen en daarbij uitgaat van goede onderlinge samenwerking. Het wetsvoorstel geeft de grondslag om bij AMvB regels te stellen over de vormgeving van de samenwerking. Het doel is een zo integraal mogelijke dienstverlening, waarbij de SUWI-partijen ook regelingen adviseren en faciliteren die niet door het eigen bestuursorgaan worden uitgevoerd. De gegevensuitwisseling die nodig is voor proactieve dienstverlening en die het voorstel mogelijk wil maken, leidt ertoe dat de SUWI-partijen vergelijkbare persoonsgegevens gebruiken voor proactieve dienstverlening.

De SUWI-partijen kennen een lang bestaande ketensamenwerking. Het voornemen is de ketensamenwerking voor proactieve dienstverlening te versterken, ten aanzien van de voor proactieve dienstverlening benodigde gegevensuitwisseling. De gegevensknooppunten BKWI en IB gaan nieuwe informatievoorzieningen voor proactieve dienstverlening ontwikkelen. Daartoe zullen de SUWI-partijen gecoördineerde keuzes maken over de inhoud en frequentie van gevraagde en ongevraagde gegevensleveringen en de inpassing in de dienstverlening. Ook zijn communicatie, trainingen en pilots voorzien, gericht op het publiek en op professionals.

Proactieve dienstverlening kan vragen van burgers voorkomen, en het verder verwerken van beschikbare persoonsgegevens kan de administratieve lasten voor de uitvoering en burgers verlagen. Daarvoor zijn investeringen voor de implementatie van proactieve dienstverlening nodig, onder meer om mensen ongevraagd van informatie te kunnen voorzien.¹⁶ Daarom heeft de regering extra middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering. Hiertoe is een eerste inschatting gemaakt van het effect van proactieve dienstverlening. In nauwe samenwerking met de uitvoering en cliëntenraden zal de regering proactieve dienstverlening monitoren, een jaar na invoering een invoeringstoets uitvoeren en binnen vijf jaar evalueren. Het voornemen is onder meer om te onderzoeken hoe de verschillende uitvoerders vormgeven aan de discretionaire bevoegdheid en in hoeverre dit eventueel verschilt. Zo nodig kan de regering op basis hiervan bijsturen om de effectiviteit te borgen.

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,¹⁷ 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.

De uitkomsten van de pilot om met gegevensuitwisseling het gebruik van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (hierna: AIO) gericht te bevorderen, illustreren dit.¹⁸ 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 vermogens-toets deel uit van de vaststelling of sprake is van een recht op een

¹⁶ De impact van eenvoud; Een verkenning naar de brede kosten en baten van eenvoudiger inkomensondersteuning, SEO Economisch Onderzoek, november 2024.

¹⁷ Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2022/23, 29 389, nr. 121, en de daarbij gevoegde brief van de SVB over «resultaten pilot gerichte bevordering gebruik AIO» van 27 juni 2023.

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.¹⁹

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.²⁰ 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.

Het wetsvoorstel geeft een specifieke grondslag voor meer soorten verwerking. Het maakt ten eerste mogelijk dat UWV, de SVB en gemeenten de gegevens in de onder hun verantwoordelijkheid gevoerde eigen administraties verder mogen verwerken voor proactieve dienstverlening. Het wetsvoorstel geeft ten tweede de grondslag om bij AMvB mogelijk te maken dat persoonsgegevens worden verstrekt aan UWV, de SVB en gemeenten voor proactieve dienstverlening. Voor beide situaties geldt dat beschikbaarheid, hoge kwaliteit en actualiteit van persoonsgegevens cruciaal zijn voor de effectiviteit waarmee proactieve dienstverlening het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen kan tegengaan.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de memorie van toelichting opgenomen hoe de uitkomsten van de pilot AIO zijn benut voor het wetsvoorstel. De pilot AIO is een voorbeeld van de vorm van proactieve dienstverlening, waarbij mogelijk rechthebbenden met behulp van gegevensuitwisseling proactief een gericht hulpaanbod krijgen. Hiervoor is het verder verwerken van financiële gegevens noodzakelijk. Het voornemen is daarom uitwisseling van inkomensgegevens tussen UWV en de SVB voor proactieve dienstverlening van de AIO structureel mogelijk te maken, in de op het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, Wet SUWI gebaseerde AMvB. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om verstrekking van andere gegevens en ook vanuit andere bronnen, zoals de Belastingdienst, voor proactieve dienstverlening mogelijk te maken via deze AMvB. Een kanttekening hierbij is dat het wetsvoorstel alleen voorziet in deze mogelijkheid ten aanzien van UWV en de SVB. De huidige Wet SUWI maakt alleen gegevensverstrekking mogelijk door UWV en de SVB aan gemeenten; niet door bijvoorbeeld de Belastingdienst. Het is een bewuste keuze om de mogelijkheden tot proactieve dienstverlening aan te laten sluiten op de bestaande bevoegdheden tot gegevensverzameling. Dit houdt dus in dat gemeenten in eerste instantie uit minder gegevensbronnen kunnen putten dan UWV en de SVB. De regering wil eerst ervaring opdoen met proactieve dienstverlening op deze schaal. Afhankelijk van de resultaten van de invoeringstoets of de evaluatie kunnen de mogelijkheden voor gegevensverstrekking aan gemeenten voor proactieve dienstverlening worden uitgebreid door middel van een wetswijziging.

¹⁹ 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 alleenverdiensproblematiek (Stb. 2024, 407) tot overcompensatie. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36 617, nr. 3.

²⁰ In de consultatieversie van het ontwerpbesluit proactieve dienstverlening SZW is vooralsnog niet voorzien in het kunnen gebruiken van gegevens van de Belastingdienst.

Door proactieve dienstverlening te monitoren en evalueren zal een beter beeld ontstaan van de omvang van het niet-gebruik en de mate waarin proactieve dienstverlening het gebruik kan verbeteren. Overigens is proactieve dienstverlening bij de AIO een van de vormen en niet per se representatief. Zo heeft UWV ervaring met het gelijktijdig faciliteren van de aanvraag van WW en een aanvulling op grond van de Toeslagenwet. Hierbij kan de doelgroep specifiekere worden bepaald. Een ander voorbeeld is proactieve dienstverlening naar aanleiding van een burgervraag, waarbij in het persoonlijk contact digitaal of aan het loket op maat gesneden advies over uitkeringen en voorzieningen mogelijk is, zonder dat iemand al een aanvraag heeft gedaan.

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.

Van burgers die al gebruikmaken van inkomensondersteunende regelingen hebben UWV, de SVB en gemeenten de meeste persoonsgegevens. Dat maakt proactieve dienstverlening voor «cliënten» relatief eenvoudig; het sluit nauw aan bij de bestaande dienstverlening. Een nuancerende kanttekening is dat veel burgers ook in beeld zijn als zij geen gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen. Zo hebben UWV, de SVB en gemeenten ook persoonsgegevens, of kunnen die verkrijgen, uit belangrijke bronnen als de polisadministratie van UWV en de verzekerdenadministratie van de SVB. Deze gegevens zijn geschikt om een inschatting maken van het recht op een uitkering of voorziening van mensen die nog geen cliënt zijn bij UWV, de SVB of de gemeente. Daarnaast zijn andere gegevens beschikbaar die voor proactieve dienstverlening worden of kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld vanuit het onderwijs over voortijdig schoolverlaten of vanuit werkgevers over werknemers die door dreigend faillissement inkomen mislopen.

Niettemin klopt het dat er doelgroepen zijn die moeilijk door middel van datagedreven werken bereikt kunnen worden, zoals zelfstandigen en dak- en thuislozen. Over deze doelgroepen zijn weinig gegevens beschikbaar of is de datakwaliteit onvoldoende. Dit is een uitdaging waar de regering zich van bewust is. Algemene communicatie vanuit UWV, de SVB of gemeenten zonder persoonsgegevens te verwerken blijft altijd mogelijk, al dan niet met hulp van vindplaatsen, zoals vakbonden en maatschappelijke organisaties. Daarbij geldt wel de kanttekening dat algemene communicatie beperkingen heeft, wat juist een rechtvaardiging is voor het wetsvoorstel.²¹ Het wetsvoorstel geeft in artikel 10b veel flexibiliteit voor niet op persoonsgegevens gebaseerde proactieve dienstverlening. Dit betekent dat SUWI-partijen de mogelijkheid hebben en houden om ook andere benaderingen te gebruiken om burgers te bereiken en te ondersteunen. Dat kan vanuit de SUWI-partijen zelf, met bijvoorbeeld communicatiecampagnes en in samenwerking met derden, zoals vakbonden, maatschappelijke organisaties en huisartsen. Ook kan het digitaal, via

²¹ Zie ook paragraaf 3.4.3 van de memorie van toelichting.

bijvoorbeeld BerekenUwRecht of Geldfit en fysiek, zoals cliëntondersteuning en inlooppunten in gemeentehuizen en wijkcentra.²²

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 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.

De regering onderschrijft het belang van toegankelijke en duidelijke communicatie over proactieve dienstverlening om geen onrealistische verwachtingen te wekken. UWV, de SVB en gemeenten hebben veel ervaring met communicatie. De ketensamenwerking van de SUWI-partijen geeft de mogelijkheid op communicatie samen te werken en kennis uit te wisselen.

De regering benadrukt dat de communicatie met burgers duidelijk moet aangeven dat proactieve dienstverlening bedoeld is om hen te informeren en te ondersteunen bij het aanvragen van uitkeringen of voorzieningen, maar dat daarbij geen concrete toezeggingen worden gedaan zonder een officiële aanvraag en beoordeling. Uit onderzoek blijkt dat de meeste mensen aangereikte informatie over de sociale zekerheid waarderen.²³ Voor de uitvoering van proactieve dienstverlening zijn communicatie, trainingen en pilots voorzien, gericht op het publiek en op professionals. De regering is voornemens de wijze waarop burgers proactieve dienstverlening ervaren te blijven monitoren en evalueren.

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.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een onderbouwing van de effectiviteit van proactieve dienstverlening en de aanvaardbaarheid van verschillen in

²² Het Nationaal Programma Armoede en Schulden gaat onder meer over het beter bereiken van mensen in armoede en schulden. Het recente rapport «Wat werkt in de dienstverlening voor mensen met geldzorgen; Onderzoek naar laagdrempelige financiële dienstverlening» richt zich op de werking van laagdrempelige financiële laagdrempelige financiële dienstverlening en de manier waarop mensen met geldzorgen eerder bereikt kunnen worden om daar gebruik van te maken. Het onderzoek inventariseert wat er in de huidige praktijk bekend is over de werking van financiële inlooppunten. Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 799.

²³ Burgerperspectief proactieve dienstverlening, Motivaction, 26 maart 2023.

behandeling (paragraaf 3.4.2). De regering zal het advies ook betrekken bij de AMvB op grond van artikel 73b, tweede, vierde en zesde lid, van het wetsvoorstel, waarin de samenwerking tussen UWV, de SVB en gemeenten bij proactieve dienstverlening, en de vormen van proactieve dienstverlening en de daarvoor benodigde persoonsgegevens, worden gespecificeerd. In nauwe samenwerking met de uitvoering en cliëntenraden zal de regering proactieve dienstverlening monitoren, een jaar na invoering een invoeringstoets uitvoeren en binnen vijf jaar evalueren.

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 belang²⁴ wordt gebaseerd op de noodzaak van gegevensverwerking voor het verstrekken van sociale diensten.²⁵ 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.

In artikel 73b, vijfde lid, van het wetsvoorstel is geregeld dat de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet is toegestaan, met uitzondering van gezondheidsgegevens. Daaronder valt bijvoorbeeld het gegeven dat iemand een WIA- of Wajong-uitkering ontvangt, gegevens over beperkingen om bepaalde arbeid te verrichten of re-integratiegegevens. Dit wil niet zeggen dat voor elke variant van proactieve dienstverlening ook gezondheidsgegevens zullen worden gebruikt. Zowel in geval van het verder verwerken van gezondheidsgegevens die zich al in de eigen administratie bevinden voor proactieve dienstverlening, als bij het uitwerken in de AMvB van de verstrekking van gezondheidsgegevens voor proactieve dienstverlening, zal de noodzaak daartoe grondig moeten kunnen worden onderbouwd. Als die noodzaak eenmaal vaststaat, is de regering van opvatting dat het verbod op het verwerken van gezondheidsgegevens niet van toepassing is, omdat er meerdere uitzonderingen uit artikel 9, tweede lid, AVG van toepassing zijn wanneer deze gegevens worden verwerkt voor het doeleinde van proactieve dienstverlening:

- Onderdeel b: de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitoefening van specifieke rechten van de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het socialezekerheids- en socialebeschermingsrecht. Als er ten aanzien van bepaalde inkomensondersteuning een hoge mate van niet-gebruik is, en de conclusie is dat proactieve dienstverlening een noodzakelijk middel is om dit terug te dringen, acht de regering deze uitzonderingsgrond van toepassing als die proactieve dienstverlening alleen goed kan worden uitgevoerd als daarvoor gezondheidsgegevens worden verwerkt. In die gevallen zijn er namelijk te veel betrokkenen die hun rechten op het gebied van het sociaal domein niet uitoefenen, en is de verwerking noodzakelijk om daar verandering in te brengen.

²⁴ Artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.

²⁵ Artikel 9, tweede lid, onder h, AVG.

- Onderdeel g: de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, namelijk het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteuning en daarmee het terugdringen van armoede, en het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie. De regering acht dat de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, vanwege de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht.
- Onderdeel h: de verwerking is noodzakelijk voor het verstrekken van sociale diensten dan wel het beheren van sociale stelsels en diensten. Inderdaad is het zo dat niet alle personen waarvan gezondheidsgegevens zullen worden verwerkt, bij aanvraag ook recht blijken te hebben op de uitkering of voorziening in kwestie.
- Dat maakt echter niet dat het verwerken van de gezondheidsgegevens daarmee niet noodzakelijk was voor de uitvoering van de proactieve dienstverlening. De regering is van opvatting dat niet alleen de reguliere dienstverlening die eventueel volgt op de proactieve dienstverlening kan worden gezien als een sociale dienst als bedoeld in onderdeel h; ook de proactieve dienstverlening zelf is een sociale dienst. Daarbij is uiteraard wel van belang dat de verwerking van deze gevoelige categorie van gegevens in evenredige verhouding blijft staan tot het doel dat ermee wordt gediend: naarmate een lagere «opbrengst» van de proactieve dienstverlening wordt verwacht of waargenomen, moet sneller worden geconcludeerd dat het buitenproportioneel is om de gezondheidsgegevens van een gehele doelgroep te verwerken. In dat geval moet van de verwerking worden afgezien dan wel moet deze worden gestopt.

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

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

De memorie van toelichting (paragrafen 5.2.2 en 7.4) is aangevuld in het licht van deze overwegingen.

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 van proactieve dienstverlening de dienstverlener de betrokkene wijst op de mogelijkheid om tegen de gegevensverwerking bezwaar te maken.²⁶

De Afdeling vraagt of het mogelijk is 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. Dit is niet het geval. Het wetsvoorstel heeft in artikel 73b, zesde lid, de verwijzing opgenomen naar artikel 21 AVG, dat vereist dat de betrokkene uiterlijk bij het eerste contactmoment door de dienstverlener

²⁶ Zie ook artikel 21, vierde lid, Algemene verordening gegevensbescherming.

wordt gewezen op de mogelijkheid om tegen de gegevensverwerking bezwaar te maken. UWV, de SVB en de gemeente mogen de betrokkene hooguit eerder op de opt-out wijzen, als die gelegenheid zich voordoet. Daarnaast kan de betrokkene uit eigen beweging een opt-out vragen.

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.²⁷ 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.²⁸ 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 maakt een opmerking over artikel 73b, derde lid, van het wetsvoorstel, op grond waarvan de voor proactieve dienstverlening verstrekte gegevens niet verder mogen worden verwerkt voor handhaving.²⁹ Dit houdt in dat zowel gegevens die door andere partijen worden verstrekt als gegevens die door UWV, de SVB en gemeenten onderling worden verstrekt niet gebruikt mogen worden voor handhaving. De artikelsgewijze toelichting van artikel 73b, derde lid, is naar aanleiding van deze opmerking verduidelijkt.

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,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

²⁷ Voorgesteld artikel 73b, derde lid, Wet SUWI.

²⁸ Voorgesteld artikel 73b, vierde lid, Wet SUWI.

²⁹ 3. Gegevens die met toepassing van het tweede lid worden verstrekt aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank of het college van burgemeester en wethouders, voor het doeleinde, bedoeld in het eerste lid, worden niet verder verwerkt ten behoeve van handhaving.