AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Hoge Nieuwstraat 8, 2514 EL Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum	Ons kenmerk	Uw brief van
14 mei 2024	[redacted]	16 februari 2024
	Contactpersoon	Uw kenmerk
	[redacted]	[redacted]

Onderwerp
Wetgevingstoets concept voor de Wet proactieve dienstverlening SZW

Geachte mevrouw Van Gennip,

Bij brief van 16 februari 2024 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor 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) (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat van de bepalingen van het concept met betrekking tot proactieve dienstverlening zonder nadere onderbouwing niet vaststaat dat deze toetsing aan punt 4. *rechtszekerheid* van het kader in de bijlage doorstaan. Deze bepalingen zullen zonder nadere onderbouwing wegens strijd met hoger recht mogelijk buiten toepassing gelaten moeten worden.

Daarnaast heeft de AP nog enkele aanmerkingen op het verduidelijken van de inzet van andere manieren om het doel te bereiken, de voorgestelde ministeriële regelingen, de gezamenlijke registratie van *opt outs* en de bewaartermijn.

Hoofdlijn

- Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en gemeenten zullen in het kader van proactieve dienstverlening persoonsgegevens uitwisselen. Ook zijn deze instanties bevoegd om hiervoor gegevens verder te verwerken. In het concept, of in lagere regelgeving, moet worden geconcretiseerd welke (categorieën van) persoonsgegevens worden

uitgewisseld en verder verwerkt. In de toelichting moet de noodzaak van deze gegevensverwerkingen worden onderbouwd. Of in de toelichting moet worden onderbouwd waarom deze limitatieve opsomming onmogelijk of onwenselijk is.
- Het doel van het concept (het niet-gebruik van sociale voorzieningen tegengaan) kan gedeeltelijk op andere manieren worden bereikt. Deze andere manieren zijn onvoldoende in de toelichting bij het concept uiteengezet, zodat de toelichting op dit punt moet worden aangevuld.
- Diverse onderdelen van het concept worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Er moet worden beoordeeld of (een aantal van) deze onderdelen op een hoger niveau kunnen worden vastgesteld.
- Er worden geen gegevens voor proactieve dienstverlening verwerkt als de betrokkene niet instemt. De gezamenlijke registratie hiervan door het UWV, de SVB en gemeenten moet in de wettekst worden opgenomen. En de verantwoordelijkheden van deze instanties met betrekking tot dit register moeten worden vastgelegd.
- Het is aangewezen om een bewaartermijn (eventueel in de vorm van maximum) in het concept, of in lagere regelgeving, op te nemen en in de toelichting te onderbouwen. Of om te onderbouwen dat precisering niet mogelijk of wenselijk is.

Strekking van het concept

Het concept wijzigt de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) om het niet-gebruik van sociale voorzieningen tegen te gaan. Hiervoor verkrijgen het UWV, de SVB en gemeenten[1] de bevoegdheid om onderzoek te doen naar potentieel rechthebbenden op een uitkering of voorziening. En om deze groep gericht te informeren en adviseren over, en te faciliteren bij het doen van een aanvraag ('proactieve dienstverlening').[2] De proactieve dienstverlening heeft betrekking op wet- en regelgeving en voorzieningen die bij ministeriële regeling worden aangewezen.[3]

Het UWV, de SVB en gemeenten zullen voor proactieve dienstverlening persoonsgegevens uitwisselen. Het concept sluit hiervoor aan bij reeds bestaande grondslagen voor gegevensverwerking.[4] Daarnaast bepaalt het concept dat deze instanties bevoegd zijn om gegevens in de onder hun verantwoordelijkheid gevoerde administraties verder te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor proactieve dienstverlening.[5] Ook worden bij ministeriële regeling regels gesteld over gegevensverstrekkingen door andere instanties en personen.[6] En kan bij ministeriële regeling regels worden gesteld over tijdelijke onderlinge gegevensverstrekkingen tussen het UWV, de SVB en gemeenten om te onderzoeken of die gegevens noodzakelijk zijn voor proactieve dienstverlening.[7]

[1] Meer specifiek de colleges van burgemeester en wethouders.
[2] Het voorgestelde artikel 10b, eerste lid, j° het voorgestelede artikel 1, eerste lid, onder s, van de Wet SUWI.
[3] Het voorgestelde artikel 10b, eerste lid, van de Wet SUWI.
[4] Het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, aanhef, van de Wet SUWI. Zie ook de memorie van toelichting, p. 7 en 40.
[5] Het voorgestelde artikel 73b, eerste lid, van de Wet SUWI.
[6] Het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, van de Wet SUWI. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld de curator (p. 41).
[7] Het voorgestelde artikel 73b, derde lid, van de Wet SUWI.

Gegevens worden niet voor proactieve dienstverlening verwerkt nadat de betrokkene hier desgevraagd of uit eigen beweging niet mee instemt ('opt out').[8] Er zal/kan een gezamenlijke registratie van deze voorkeuren worden bijgehouden door het UWV, de SVB en gemeenten.[9]

Naast regels over proactieve dienstverlening, bepaalt het concept dat het artikel over het Systeem Risico Indicatie (SyRI) wordt geschrapt.[10] En dat het UWV en de SVB zich over hun dienstverlening mede moeten verantwoorden aan de hand van publieke waarden.[11]

Wetgevingstoets

Concretiseren gegevensverwerkingen

Wetgeving met betrekking tot inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens moet volgens vaste rechtspraak altijd duidelijk en nauwkeurig zijn en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is (*rechtszekerheid*).[12]

De beoogde gegevensverstrekkingen tussen het UWV, de SVB en gemeenten, en de verdere verwerkingen, worden gebaseerd op reeds bestaande grondslagen. Met betrekking tot de gegevensuitwisselingen verwijst het concept expliciet naar artikel 54, 62 en 73 van de Wet SUWI. De bewoordingen in deze artikelen, zoals *een ieder verstrekt alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van bij of krachtens deze wet of enige andere wet door de betreffende instantie uit te voeren taken*, zijn nauwelijks bepalend en voldoen daarmee niet aan het rechtszekerheidsbeginsel (punt 4 van het kader in de bijlage).

De AP concludeert dat in het concept, of in lagere regelgeving, moet worden geconcretiseerd welke (categorieën van) persoonsgegevens het UWV, de SVB en gemeenten uitwisselen en verder verwerken. En dat in de toelichting de noodzaak van deze gegevensverwerkingen moet worden onderbouwd. Of in de toelichting moet worden onderbouwd waarom deze limitatieve opsomming onmogelijk of onwenselijk is.

Andere manieren bereiken doel

De toelichting bij het concept noemt de volgende drie categorieën van oorzaken van niet-gebruik van inkomensondersteuning:[13]

[8] Het voorgestelde artikel 73b, vierde lid, van de Wet SUWI.
[9] Memorie van toelichting, p. 23 en 43. De toelichting is niet eenduidig of de gezamenlijke registratie een verplichting of bevoegdheid is.
[10] Het huidige artikel 65 van de Wet SUWI.
[11] Het concept bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent het jaarplan. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de dienstverlening, en de mate waarin deze onder meer geschiedt op basis van de publieke waarden dienstbaarheid, responsiviteit, inclusiviteit, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Zie het voorgestelde artikel 46, tweede lid, en 49, vijfde lid, van de Wet SUWI.
[12] Overweging 41 bij de AVG.
[13] Memorie van toelichting, p. 12.

1. Regelgeving

Hieronder vallen volgens de toelichting de mate van complexiteit van de regeling, hoe concreet criteria zijn en of een financiële drempel 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 uitkeringsverstrekking.

2. Uitvoering

Hieronder vallen volgens de toelichting een ingewikkelde aanvraagprocedure en -formulieren, 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 stigmatiserend ervaren.

3. Burger

Hieronder vallen volgens de toelichting 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.

De AP maakt hieruit op dat het doel van het concept (het niet-gebruik van sociale voorzieningen tegengaan) ook gedeeltelijk op andere manieren kan worden bereikt, namelijk door de betreffende regelingen, de aanvraagprocedures en –formulieren, en de informatieverstrekking te vereenvoudigen en te verbeteren. Volgens de toelichting bij het concept wordt hiervoor het interdepartementaal programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor mensen (VIM) opgericht.[14]

Desgevraagd heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de volgende nadere toelichting gegeven:
SZW werkt in verschillende trajecten aan vereenvoudigingsvoorstellen om het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan. Die worden jaarlijks, gebundeld in de Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid, aan de Tweede Kamer aangeboden. Ook werkt SZW in samenwerking met andere departementen, via het programma VIM, aan domeinoverstijgende voorstellen voor vereenvoudiging, zoals harmonisering van begrippen.[15]
Daarnaast is het vereenvoudigen en verbeteren van de aanvraagprocedures en –formulieren, en informatieverstrekking een voortdurend punt van aandacht. Het programma VIM houdt zich bezig met vereenvoudigingstrajecten van aanvraagprocedures die samenhangen met het ontwerp van een regeling en complex zijn omdat voor uitvoering veel (gedetailleerde) informatie van de aanvrager nodig is.
De vormgeving en inrichting van aanvraagprocedures, formulieren, brieven etc. die los staan van regelgeving, is vooral een aangelegenheid van publieke dienstverleners zelf. Zij werken met geijkte

[14] Memorie van toelichting, p. 30.
[15] Daarbij heeft het ministerie van SZW opgemerkt dat het aanpassen van de Wet SUWI en aanverwante wet- en regelgeving in de sociale zekerheid vanuit de Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid tot de mogelijkheden behoort, maar op dit moment zijn de voorstellen en initiatieven niet in een zodanig stadium dat op korte termijn aanpassing van de Wet SUWI te verwachten is.

instrumenten als klantonderzoeken, feedbackmechanismen, leren van klachten en evaluaties. Maar ook met initiatieven als maatwerkplaatsen en teams (vaak met gedragsexperts) die zich bezig houden met doenvermogen. De aandacht hiervoor binnen de Rijksoverheid ligt vooral binnen het Programma Werk aan Uitvoering, in de pijler Toekomstbestendige dienstverlening.[16]

De AP concludeert dat onvoldoende in de toelichting is opgenomen dat ook deze andere manieren worden ingezet om het doel te bereiken, zodat de toelichting op dit punt moet worden aangevuld.

Ministeriële regelingen

Diverse onderdelen van het concept worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Volgens de toelichting bij het concept is hiervoor gekozen om de nodige flexibiliteit te behouden. Gelet op het huidige aantal initiatieven rondom proactieve dienstverlening, is volgens de toelichting de verwachting dat een betrekkelijk groot aantal vormen van proactieve dienstverlening aangewezen en uitgewerkt zal worden, en dat er periodiek wijziging zal moeten plaatsvinden. 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, aldus de toelichting.[17]

De Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat, ingeval van delegatie, een algemene maatregel van bestuur de voorkeur verdient. Delegatie aan een minister moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[18]

Met betrekking tot de flexibiliteit geldt dus dat voorschriften die meer structureel van aard zijn, op een hoger niveau dan een ministeriële regeling moeten worden vastgesteld. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het aanwijzen van wet- en regelgeving en voorzieningen waarvoor proactieve dienstverlening 'altijd' zal plaatsvinden en regels over gegevensverstrekkingen door 'vaste' andere instanties en personen.

De AP concludeert dat moet worden beoordeeld of onderdelen van het concept waarvoor uitwerking bij ministeriële regeling wordt voorgesteld, op een hoger niveau kunnen worden vastgesteld.

Gezamenlijke registratie opt outs

De toelichting bij het concept is niet eenduidig of de gezamenlijke registratie van opt outs een verplichting of bevoegdheid is. Enerzijds stelt de toelichting namelijk dat het UWV, de SVB en gemeenten verantwoordelijk zijn voor gezamenlijke registratie.[19] Anderzijds stelt de toelichting dat het hanteren van een gezamenlijk register tot de mogelijkheden behoort.[20] Het concept bevat hierover geen bepalingen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid acht de AP een verplichting het meest aangewezen.

---

[16] E-mails van 27 maart 2024 en 4 april 2024.
[17] Memorie van toelichting, p. 38.
[18] Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[19] Memorie van toelichting, p. 43.
[20] Memorie van toelichting, p. 23.

Uit de toelichting lijkt te volgen dat het UWV, de SVB en de gemeenten gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken zijn voor het register. Hun respectieve verantwoordelijkheden voor de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de AVG, met name met betrekking tot de uitoefening van de rechten van de betrokkene en hun verplichting tot het verstrekken van informatie[21], moeten dan bij lidstatelijke bepaling of onderlinge regeling zijn vastgesteld.[22]

De AP concludeert dat de verplichting (of eventueel de bevoegdheid) tot gezamenlijke registratie van opt outs in de wettekst moet worden opgenomen. En de respectieve verantwoordelijkheden van het UWV, de SVB en gemeenten met betrekking tot dit register moeten worden vastgelegd.

Bewaartermijn

Het wetsvoorstel bepaalt dat er bij ministeriële regeling bewaartermijnen worden vastgesteld met betrekking tot gegevensverstrekkingen aan het UWV, de SVB en gemeenten door andere instanties en personen.[23] En met betrekking tot de tijdelijke onderlinge gegevensverstrekkingen tussen het UWV, de SVB en gemeenten om te onderzoeken of die gegevens noodzakelijk zijn voor proactieve dienstverlening.[24] Met betrekking tot de overige gegevensverwerkingen voor proactieve dienstverlening is of wordt geen bewaartermijn vastgesteld.

De AVG bepaalt dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.[25] Een algemene normstelling zoals deze betekent dat er moet worden geconcretiseerd voor specifieke gegevensverwerkingen. De AP acht het uit oogpunt van rechtszekerheid in beginsel wenselijk dat de wetgever de bewaartermijn bepaalt als het maken van afwegingen in individuele gevallen niet is aangewezen en een logische bewaartermijn ook niet onmiskenbaar voortvloeit uit de context.[26]

Niet is gebleken dat het noodzakelijk is om de persoonsgegevens langer te bewaren voor proactieve dienstverlening nadat die dienstverlening heeft plaatsgevonden. De persoonsgegevens zullen dan dus na die dienstverlening moeten worden verwijderd. Als het UWV, de SVB of gemeenten de gegevens ook op basis van andere wettelijke taken verwerken, dan kunnen daarvoor andere bewaartermijnen gelden.

---

[21] Als bedoeld in artikel 13 en 14 van de AVG.
[22] Artikel 26, van de AVG.
[23] Het voorgestelde artikel 73b, tweede lid, onder b, van de Wet SUWI.
[24] Het voorgestelde artikel 73b, derde lid, onder b, van de Wet SUWI.
[25] Artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG.
[26] Zie bijvoorbeeld ook het advies van de AP over het concept voor het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, 26 maart 2024, z2024-000192 (Advies wijziging Besluit allocatie arbeidskrachten intermediairs | Autoriteit Persoonsgegevens), het concept voor de Wet centralisatie ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen, 11 oktober 2022, z2022-03222 (Advies Wet centralisatie ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen | Autoriteit Persoonsgegevens) en over het concept voor de aanvulling op de Wet kind, draagmoederschap en afstamming, 4 juli 2022, z2022-03252 (Advies aanvulling Wet kind, draagmoederschap en afstamming | Autoriteit Persoonsgegevens).

De AP concludeert dat is aangewezen om een bewaartermijn (eventueel in de vorm van maximum) met betrekking tot de overige gegevensverwerkingen voor proactieve dienstverlening in het concept, of in lagere regelgeving, op te nemen en in de toelichting te onderbouwen. Of om te onderbouwen dat precisering niet mogelijk of wenselijk is.

Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot beperkte extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Minister voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van deze wetgevingstoets gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,

[redacted]

voorzitter

Datum
14 mei 2024

Ons kenmerk
z2024-000[illegible]

-Bijlage

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG (Verordening 2016/679), dan wel 8 en 10 van de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680) en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

(a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
(b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinden*; en
(c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is.*

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

[redacted]

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

MINISTERIE VAN SZW
17 MEI 2024
SCANPLAZA

#XX3CC - 3CCXR#0000#0000#