

Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding¹

Wat is de aanleiding?²

Voor schuldhulpverlening geldt sinds 1 juli 2012 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).³ Deze wet regelt dat mensen met problematische schulden terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of een saneringskrediet. Een deel van de gemeenten geeft zelf hulp, andere schakelen instellingen in die zich bezighouden met schuldhulpverlening. Schulden zijn problematisch als de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit. Gevolg is dat de persoon die het betreft niet kan voortgaan met afbetalen of al opgehouden is met betalen. Voor schuldhulpverlening is veel informatie nodig over de (financiële) situatie van de persoon met schulden. Een betere ontsluiting van persoonsgegevens als middel om schuldhulpverlening effectiever te maken en daarmee bij te dragen aan een behoorlijke levensstandaard, maar bijvoorbeeld ook gezondheid, staat daarom al langer in de belangstelling. Tegelijkertijd roept deze gegevensuitwisseling vragen op over het mensenrecht van de bescherming van privacy. In 2013 vroeg de Tweede Kamer in de Motie Schouten de regering met betrokkenen bij schuldhulpverlening te overleggen over de privacyaspecten van initiatieven om informatie over schulden makkelijker beschikbaar te maken.⁴ De evaluatie van de Wgs in 2016 bevestigt het belang van meer inzicht in gegevens en naar aanleiding daarvan is het Besluit gegevensuitwisseling aangekondigd.⁵ Begin 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over welke gegevens in welke fase van het schuldhulpverleningsproces noodzakelijk zijn.⁶ Een andere belangrijke ontwikkeling is de inwerkingtreding van nieuwe privacyregelgeving, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).⁷ De AVG geeft een kader voor omgaan met persoonsgegevens waar de Wgs beter op afgestemd moet worden. De Brede schuldenaanpak, die 22 mei 2018 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wil vroegsignalering van problematische schulden versterken en zet in op snellere en betere schuldhulpverlening. Om dit te realiseren kondigt de Brede schuldenaanpak een wijziging van de Wgs aan om gegevensuitwisseling voor schuldhulpverlening te faciliteren en tegelijkertijd naleving van de AVG te waarborgen.⁸ Gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverleners en schuldeisers moet bijvoorbeeld huisuitzettingen voorkomen. Dit is onderdeel van het regeerakkoord⁹ draagt bij aan de verwezenlijking van het belangrijke grondrecht bescherming van huis en familielevens. In moties van het lid Peters vraagt de Tweede Kamer aandacht voor verankering van afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties om huisuitzettingen te voorkomen.¹⁰ Uitwisselen van persoonsgegevens over mensen met huurachterstanden, zodat schuldhulpverleners hulp kunnen aanbieden, is een belangrijk onderdeel van die afspraken. Voorliggende wijziging van de Wgs is de uitwerking van de in de Brede schuldenaanpak aangekondigde wetwijziging en voert mede de moties over dit onderwerp uit. Verder wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt een onduidelijkheid in de oorspronkelijke toelichting op de Wgs uit 2010 recht te zetten over de toegang van zelfstandigen tot schuldhulpverlening.¹¹ De

¹ Indeling gebaseerd op Schrijfwijzer Memorie van Toelichting <https://www.kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting?cookie=yes.1527248375954-2021763261>

² Vragen van het IAK <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

³ Stb. 2012 nr. 78, Tweede Kamer 32 291

⁴ TK2013-2014 24 515 nr. 273

⁵ TK2015-2016 34 509 nr. 1

⁶ TK2017-2018 24 515 nr. 426

⁷ Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. PbEU 2016 L119

⁸ TK2017-2018 24 515 nr. 431

⁹ Terugdringen van schulden en armoede, blz. 27, Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst'

¹⁰ TK2017-2018 24 515 nr. 443, TK2017-2018, 35 000 XV nr. 53

¹¹ TK2009-2010 32291 nr. 3

verduidelijking van het besluit over de toegang tot schuldhulpverlening uit dit wetsvoorstel wil bijdrage aan brede toegang voor schuldhulpverlening, ook voor zelfstandigen.¹²

Wie zijn betrokken?

De wijziging van de Wgs is in de eerste plaats relevant voor burgers met problematische schulden. De wetswijziging gaat over uitwisseling van hun persoonsgegevens. Daarbij kan gedacht worden aan het inkomen en vermogen van burgers (is iemand een werknemer of een zelfstandige, wat zijn de inkomsten uit salaris, uit een onderneming en heeft iemand een huis of andere waardevolle bezittingen, maar ook aan het schuldensaldo bij verschillende schuldeisers). Uiteraard worden gemeenten en instellingen die in opdracht van gemeenten schuldhulp geven geraakt door de wetswijziging, omdat zij met het verlenen van hulp de Wgs uitvoeren. Verder is de wijziging relevant voor de Belastingdienst en uitkeringsinstanties, omdat zij over de inkomensinformatie beschikken die de afloscapaciteit bepaalt. En ten slotte zijn schuldeisers betrokken.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De voorgestelde wijziging van de Wgs faciliteert de uitwisseling van persoonsgegevens bij twee onderdelen van schuldhulpverlening, namelijk bij:

- a. de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
- b. de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

a. Vroegsignalering van schulden

Probleem en doel

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt zeker voor schulden. Als mensen vastlopen in schulden, levert dat alleen maar verliezers op. Schuldeisers lopen geld mis, het zorgt voor maatschappelijke kosten en mensen in problematische schulden raken vaak verstrikt in een cirkel van problemen met werk, gezondheid en sociaal isolement. Vaak schamen mensen zich en roepen ze pas hulp in als de problemen heel groot zijn. Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden. Bij vroegsignalering gaat het om personen die nog niet in beeld zijn bij de gemeente en die mogelijk ook niet weten dat ze hulp kunnen krijgen. De afgelopen jaren is in veel gemeenten ervaring opgedaan met vormen van vroegsignalering. Eerder beginnen met het oplossen van problemen en het bereiken van burgers die niet of nog niet in beeld zijn, blijkt te werken.¹³ De terugkerende vraag is echter welke bevoegdheden schuldhulpverleners hebben om signalen van anderen dan de burger zelf te gebruiken om de mensen die hulp nodig hebben te vinden. Deze juridische onzekerheid is een belemmering om op grotere schaal in vroegsignalering te investeren, terwijl dit wenselijk is om problematische schulden tijdig, dat wil zeggen in een eerder stadium, in beeld te krijgen. De mate van (juridische) onzekerheid is afhankelijk van de gekozen aanpak voor vroegsignalering. Er kunnen vier methoden worden onderscheiden, maar combinaties komen ook voor:¹⁴

1. intern verwijzen: Er is sprake van intern verwijzen als de gemeente binnen de eigen organisatie geregeld heeft dat burgers die in beeld zijn bij de gemeente (meestal door gebruik van regelingen en voorzieningen), in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden, worden doorgeleid naar de schuldhulpverlening.

¹² TK2018-2019 aanhangselnummer 1526

¹³ Zie onder meer:

- Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Panteia, 2014
- Evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Berenschot, 2016
- Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, Inspectie SZW, 2017
- Vroegsignalering Schulden; lessen uit de praktijk, Schouders eronder, 2018

¹⁴

- Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten; Verkennende studie, Inspectie SZW, 2015
- Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, Inspectie SZW, 2016
- Vroegsignalering schulden door gemeenten, Inspectie SZW, 2017

2. extern doorverwijzen: Er is sprake van extern doorverwijzen wanneer de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat zij klanten waarvan zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, verwijzen naar de gemeente. De klanten nemen zelf contact op (eventueel met hulp van de verwijzer).
3. signaleren door derden: Er is sprake van signalering door derden als de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat deze zelf signalen afgeven aan de gemeente wanneer zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten. Het kan gaan om feitelijke gegevens als betalingsachterstanden, maar ook om andere signalen. De signalen worden afgegeven met of zonder medeweten van de klanten, maar niet door de klanten zelf.
4. risicomodellen: Er is sprake van een risicomodel als de gemeente op basis van (het combineren van) beschikbare gegevens (bv. gegevens over doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico-indicatoren of risicoprofielen) burgers probeert in beeld te krijgen waar mogelijk het risico van een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is. Let op: Bij risicomodellen gaat om statistieken. De gegevens zijn niet herleidbaar tot individuen.

Omdat in de Wgs niet expliciet staat dat vroegsignalering van schulden een taak van gemeenten is, ontstaat spanning met de AVG wanneer schuldhulpverleners persoonsgegevens willen gebruiken die zij van schuldeisers ontvangen. Dat speelt bij methode 3: Signaleren door derden. Deze wetswijziging moet de Wgs verduidelijken, zodat een kader ontstaat over wat wel en niet mag bij gegevensuitwisseling voor vroegsignalering van schulden. Vroegsignalering moet van schuldpreventie worden onderscheiden. Bij schuldpreventie is geen uitwisseling van tot op het individu herleidbare informatie nodig. Voorbeelden van schuldpreventie zijn financiële educatie, voorlichting over de risico's van lenen of de financiële gevolgen van life events, zoals meerderjarig worden of scheiden.

Waarom overheidsinterventie en instrumentkeuze

De maatschappelijke inzet om vroegsignalering te versterken is groot, maar de juridische belemmeringen voor gegevensuitwisseling bij vroegsignalering kunnen gemeenten en de betrokken schuldeisers, zoals woningcorporaties en energiebedrijven, niet oplossen. De Wgs moet daarvoor beter afgestemd worden op de privacyregelgeving (AVG). Daarom vragen zij aan de rijksoverheid de regelgeving te verbeteren door de wettelijke taken van schuldhulpverlening duidelijker te omschrijven. Hiermee ontstaat een wettelijke grondslag voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van die taken. Met deze wetswijziging wordt expliciet in de wet opgenomen dat gemeenten persoonsgegevens mogen uitwisselen voor vroegsignalering. Meer concreet regelt de wetswijziging dat gemeenteraden in hun gemeentelijke plan voor integrale schuldhulpverlening opnemen welke hulp zij uit eigen beweging aanbieden en welke afspraken zij daartoe beogen te maken met schuldeisers over uitwisseling van persoonsgegevens.

De wetswijziging creëert de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) signalen op te nemen die aanleiding zijn voor het college om uit eigen beweging schuldhulpverlening te kunnen aanbieden. Het gaat om signalen:

1. waarmee redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of dat hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen (gebaseerd op definitie schuldhulpverlening artikel 1 Wgs) of
2. die een bedreigende situatie voorspellen, inhoudende gedwongen woningontuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (gebaseerd op artikel 4, tweede lid, Wgs).

Als deze uitgangspunten voor te kiezen signalen worden gelegd naast de praktijkervaringen met vroegsignalering van schulden, blijken betalingsachterstanden op vaste lasten de meest gebruikte voorspellers voor vroegsignalering. Knelpunten met het betalen van vaste lasten blijken goed te werken om mensen met risicovolle of problematische schulden te bereiken. Het recht op huisvesting en een behoorlijke levensstandaard en toegang tot drinkwater zijn bovendien internationaal

vastgelegde basisrechten. Daarom worden als signalen voor vroegsignalering betalingsachterstanden op huur, energie, water en zorgverzekering opgenomen in een AMvB:

- Vanaf 2 maanden huurachterstand;
- Vanaf 3 maanden betalingsachterstand op energie;
- Vanaf 3 maanden betalingsachterstand op drinkwater;
- Vanaf 4 maanden betalingsachterstand op de zorgverzekering.

Het voornemen is in de AMvB te regelen dat bij betalingsachterstanden op twee of meer vaste lasten schuldhulpverleners contact opnemen met de persoon die het betreft.

Om de uitwisseling van persoonsgegevens met het oog op de bescherming van de privacy proportioneel te houden worden waarborgen opgenomen:

1. De schuldeisers hebben eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso geprobeerd, dat wil zeggen:
 - a. ten minste eenmaal een schriftelijke betalingsherinnering gestuurd,
 - b. zich ingespannen om in persoonlijk contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen,
 - c. gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening en
 - d. aangeboden gegevens door te geven aan gemeenten (methode 2) en;
2. De persoonsgegevens voor vroegsignalering mogen maximaal zes maanden worden bewaard.

Het is nodig ruimte te houden om te experimenteren en innoveren met andere signalen. Dit sluit aan bij de ambitie uit de brede schuldenaanpak om de schuldhulpverlening te vernieuwen en verbeteren. De andere of nieuwe signalen kunnen potentieel betere voorspellers van problematische schulden opleveren. De meerwaarde ligt in innovatie. Hiervoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling signalen voor een periode van 3 jaar aan te wijzen.

b. Gegevensuitwisseling besluit toegang en plan van aanpak schuldhulpverlening

Probleem en doel

Het versnellen en verbeteren van de schuldhulpverlening is een belangrijk doel van de Brede schuldenaanpak.¹⁵ Efficiënte schuldhulpverlening kan alleen met complete en kwalitatief goede informatie die snel beschikbaar is. De huidige Wgs gaat ervanuit dat burgers vooral zelf informatie leveren waarmee de gemeente een plan van aanpak voor schuldhulpverlening maakt. Dit is vastgelegd met de inlichtingenplicht van artikel 6 van de Wgs. In de praktijk blijkt dit zeker voor minder-redzame burgers een hele moeilijke opgave en leidt tot langere wacht- en doorlooptijden (zie ook toelichting op doenvermogen onder 4. Gevolgen). Om de gegevensuitwisseling structureel te versnellen en verbeteren is het nodig dat schuldhulpverleners eenvoudig zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen, zoals gegevens over iemands salaris, onderneming, woning en andere inkomsten en bezittingen bij uitkeringsinstanties en de belastingdienst. Daarnaast gaat om het verzamelen van informatie over schulden door achterstallige betalingen, boetes en beslagen bij bijvoorbeeld zorgverzekeraars, CJIB, deurwaarders, enz. Deze gegevensuitwisseling is momenteel lastig, omdat niet alle gegevens gedigitaliseerd zijn en digitaal uitgewisseld kunnen worden. Meer samenwerking tussen de bij schuldhulpverlening betrokken organisaties en ICT-ondersteuning is in ontwikkeling om de gegevensuitwisseling te verbeteren (zie ook uitvoerbaarheid onder gevolgen). Juridische risico's zijn een deel van de belemmering, waardoor zowel gemeenten als schuldeisers terughoudend zijn met het opvragen en aanleveren van persoonsgegevens. Het argument is dat in de Wgs de taak van het college mogelijk onvoldoende duidelijk is omschreven om een grondslag te kunnen bieden voor de uitwisseling van persoonsgegevens in de zin van de AVG. Eén van de doelen van de wetwijziging is daarom te faciliteren dat de schuldhulpverlener zelf de noodzakelijke gegevens verzamelt, dus zonder dat de cliënt gegevens moet aanleveren of daar toestemming voor geeft, en zo de dienstverlening te versnellen en verbeteren.

¹⁵ TK2017-2018 24 515 nr. 431

Waarom overheidsinterventie en instrumentkeuze

Om de juridische risico's van digitale gegevensuitwisseling bij schuldhulpverlening weg te nemen is wijziging van de Wgs nodig om de regelgeving af te stemmen op de privacyregels (AVG). In deze wetwijziging is ervoor gekozen duidelijker te maken dat het college een taak heeft met betrekking tot schuldhulpverlening. In een AMVB worden vervolgens aan de taken gegevens gekoppeld die noodzakelijk zijn om de taak te kunnen uitvoeren.

Eén van de taken die volgt uit de Wgs is besluiten over toegang tot schuldhulpverlening (artikelen 3 en 4 Wgs). Dit besluit valt onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op dit moment staat in artikel 4 van de Wgs niet expliciet dat de gemeente in een besluit aan de individuele burger aangeeft op welke hulp een burger recht heeft. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en transparantie is dit wel gewenst en bij de meeste gemeenten al praktijk.

De wetwijziging verduidelijkt de procedure over het besluit over toegang tot en inhoud van de hulp (plan van aanpak) door het opnemen van een specifieke bepaling daarover. Deze verduidelijking wil ook bijdragen aan het realiseren van de brede toegang tot schuldhulpverlening die de Wgs beoogt. In het bijzonder voor zelfstandigen wekt de memorie van toelichting van het oorspronkelijke wetsvoorstel ten onrechte de indruk dat zelfstandigen geen hulp zouden kunnen krijgen.¹⁶ De wettelijke taak om te besluiten over schuldhulpverlening is de grondslag voor en de rechtvaardiging van het raadplegen van persoonsgegevens. In de uitvoering ontwikkelt zich, mede onder invloed van de politieke en bestuurlijke belangstelling voor schuldhulpverlening, de praktijk dat iedere rechtmatige inwoner om schuldhulpverlening kan vragen. Gelet op de vaak kwetsbare positie waarin mensen met schulden zitten, is de hulpvraag eenvoudig en zonder eisen (artikel 4, eerste lid, Wgs). Schuldhulpverlening kan starten op aanvraag, al dan niet mondeling gedaan. Elke aanvraag wordt individueel beoordeeld en gemotiveerd gehonoreerd of afgewezen. Bij afwijzing is het nodig en steeds meer de gewoonte, om een alternatief te bieden of burgers met ondersteuning en begeleiding ('warm') door te verwijzen. Artikel 3 van de Wgs biedt geen mogelijkheid om groepen categoriaal uit te sluiten van schuldhulpverlening. De Wgs noemt twee overwegingen om schuldhulpverlening te weigeren (artikel 3, tweede en derde lid, Wgs), namelijk in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening (recidive) en in geval een persoon fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die persoon in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd.

Ook welke hulp iemand krijgt, het plan van aanpak, is een individuele beoordeling en vereist motivering. Dat geldt zeker voor situaties die vragen om een meer specifieke vorm van schuldhulpverlening of juist een meer integrale aanpak, zoals bij burgers met onderliggende problemen (verslaving, dakloosheid), zelfstandigen zonder personeel of personen met een onderneming met schulden, mensen met een eigen woning met overwaarde, burgers die geen stabiel of toereikend inkomen hebben, enz. Om in al deze situaties tijdig een gemotiveerd besluit te nemen over toegang en het plan van aanpak zijn persoonsgegevens nodig.

De Wgs regelt dat binnen vier weken na de eerste hulpvraag een gesprek plaatsvindt (artikel 4, eerste lid, Wgs). Bij een bedreigende situatie¹⁷ is dat drie dagen (artikel 4, tweede lid, Wgs). Dat zijn goede momenten om informatie te vergaren, maar het direct kunnen raadplegen van relevante informatiebronnen zal (een besluit over) schuldhulpverlening verder versnellen en verbeteren. De huidige wetstekst van de Wgs legt niets in de weg aan brede toegang, maar duidelijke bepalingen over de inhoud en de persoonsgegevens waarvan raadpleging noodzakelijk is om tijdig en

¹⁶ TK2009-2010 32291 nr. 3

¹⁷ Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.

gemotiveerd een besluit te nemen ontbreken. Daarom wordt in de wetstekst op dit punt verduidelijkt. Daarbij wordt schuldhulpverlening onderverdeeld in besluitvorming en uitvoering:

- a. Besluitvorming bestaat uit een besluit of iemand ja/nee toegang tot schuldhulp krijgt en over welke schuldhulp iemand krijgt.
- b. Uitvoering bestaat naast schuldhulpverlening ook uit nazorg. Uitvoering houdt in uitvoering van de onder a. genoemde besluiten. Het is feitelijk handelen in de privaatrechtelijke sfeer en hoeft niet expliciet wettelijk geregeld. Gebruikelijk is dat hulpverlener en cliënt voor specifieke vormen van hulpverlening zoals een schuldregeling of budgetbeheer, een overeenkomst sluiten, waarin afspraken over gegevensuitwisseling worden opgenomen.

In een AMvB op grond van artikel 8 van de Wgs worden vervolgens personen en instanties aangewezen die aan het college van B&W gegevens en inlichtingen verstrekken waarvan kennisgeving noodzakelijk is voor uitvoering van de Wgs, voor zover niet al in andere wetgeving bepaald:¹⁸

Personen en instanties	Gegevens en inlichtingen
Uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, Wgs, aanbieden	
Woningverhuurders	Contactgegevens van de klant, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld vanaf 2 maanden huurachterstand
Zorgverzekeraars/CAK	naam, adres, postcode, woonplaats, geboortedatum en burgerservicenummer van de op de zorgpolis vermelde verzekeringnemer en verzekerden zorgverzekeraarsidentificatienummer de door de verzekeringnemer verschuldigde bedragen vanaf 4 maanden betalingsachterstand, inclusief eventuele bestuursrechtelijke premies, de wijze van inning en eventuele betalingsregelingen
Energiebedrijven	Contactgegevens van de klant, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld vanaf 3 maanden betalingsachterstand
Drinkwaterbedrijven	Contactgegevens van de klant, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld vanaf 3 maanden betalingsachterstand
Besluit toegang - Identiteit	
Gemeente	Basisregistratie Personen (naam, adres, woonplaats/NAW, identiteitsbewijs, burgerservicenummer/BSN, verblijfstatus)
Besluit toegang – Recidive en fraude	
Gemeente en andere gemeenten	Al eerder gebruik gemaakt van schuldhulpverlening of krijgt al schuldhulp (Verwijsindex schuldhulpverlening/VISH)

¹⁸ Gebaseerd op: Informatiebehoefte Wgs, PBLQ, 2017 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/01/rapport-informatiebehoefte-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening>)

Bureau Kredietregistratie (BKR)	Eerdere schuldregeling
Rechtspraak	Centraal Insolventieregister (eerdere schuldsanering)
Gemeente en andere gemeenten	Frauderegister
UWV, SVB, Belastingdienst	Strafrechtelijke veroordeling of bestuurlijke sanctie voor financiële benadeling bestuursorgaan
Besluit Plan van aanpak	
<i>Persoonsinformatie</i>	
Gemeente	Gegevens verzameld bij uitvoering Wmo en Jeugdwet voor zover noodzakelijk voor schuldhulpverlening
Rechtspraak	Centraal curatele- en bewindregister (CCBR)
Kamer van Koophandel	Bedrijfsnamen, rechtspersonen
<i>Werk, inkomen en vermogen</i>	
Belastingdienst	Inkomen uit arbeid, onderneming en andere inkomstenbronnen, vermogen
Gemeenten	Gegevens verzameld bij uitvoering Participatiewet voor zover noodzakelijk voor schuldhulpverlening
UWV, SVB	Inkomen uit uitkering
Kadaster	Basisregistratie Kadaster Basisregistratie Adressen en Gebouwen
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	Alimentatie
RDW (Dienst Wegverkeer)	Gemotoriseerde voertuigen (vermogen)
<i>Schulden</i>	
Gemeente	Schulden
Belastingdienst	Schulden
CAK	Schulden
UWV	Schulden
SVB	Schulden
CJIB	Schulden
DUO	Schulden
(andere) Schuldeisers	Schulden
Deurwaarders	Beslagen (Digitale beslagregister en Verwijsindex schuldhulpverlening/VISH)
Bureau Kredietregistratie (BKR)	Kredieten en hypotheke met betalingsachterstand

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

Mensenrechten

De Wgs en deze wetswijziging raken aan verschillende mensenrechten, neergelegd in verschillende mensenrechtenverdragen. De mate waarin en de voorwaarden waaronder schuldhulpverleners persoonsgegevens mogen uitwisselen vereist een afweging van het recht op bescherming van de privacy tegen sociale en economische rechten, zoals een behoorlijke levensstandaard en gezondheid. De rechtvaardiging van de inperking van de privacy ligt daarom in het helpen schulden op te lossen.

Het is belangrijk te noemen dat de wetwijziging één van de acties is om schulden op te lossen. De Brede schuldenaanpak heeft drie actielijnen die alle drie nodig zijn en ook de achterliggende oorzaken achter schulden willen aanpakken: 1) Problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering, 2) Ontzorgen en ondersteunen en 3) Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. De wetwijziging maakt het makkelijker voor mensen om hulp van de overheid te krijgen door een belangrijke drempel voor het vragen en accepteren van hulp, het verzamelen van informatie, bij de gemeenten te leggen. De wetwijziging geeft waarborgen waarmee gemeenten deze verantwoordelijk goed kunnen invullen, zoals voorwaarden voor het bewaren en doorgeven van persoonsgegevens, onder meer om stigmatiseren te voorkomen. Effectieve gegevensuitwisseling binnen het (gemeentelijke) sociale domein en met schuldeisers, waaronder ook de overheid zelf, stimuleert integraal werken in de zin dat niet alleen armoede wordt bestreden, maar de hulp ook bijdraagt aan gezondheid, onderwijs en werk. Gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverleners en schuldeisers moet bijvoorbeeld huisuitzettingen voorkomen. Dit draagt bij aan de verwezenlijking van het belangrijke grondrecht bescherming van huis en familielevens.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De wetwijziging faciliteert de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens voor schuldhulpverlening door gemeenten en andere bij schuldhulpverlening betrokken organisaties. De wetwijziging beoogt daarmee ook de naleving te waarborgen van de nieuwe Europese privacyregelgeving, de AVG, die per 25 mei 2018 van toepassing is. Een voorwaarde voor de verwerking van persoonsgegevens is het hebben van een expliciete grondslag. Een veel gebruikte grondslag is toestemming van de gebruiker. Deze grondslag is niet goed bruikbaar voor het verzamelen van persoonsgegevens voor schuldhulpverlening. In de eerste plaats, omdat de burgers met problematische schulden zich lang niet altijd melden bij gemeenten. De gemeente gebruikt daarom signalen van anderen om burgers met problematische schulden te vinden. Ook als een burger zichzelf wel meldt, bestaat twijfel over de grondslag toestemming, omdat de burger afhankelijk is van hulp daarom niet geheel vrijwillig toestemming kan geven aan de gemeente, althans naar het oordeel van de AP.¹⁹ Een alternatief voor toestemming is het hebben van een taak van algemeen belang, in dit geval de wettelijke taak voor gemeenten om hun inwoners schuldhulp te geven. Deze taak wordt in deze wetwijziging verduidelijkt om de uitwisseling van persoonsgegevens te rechtvaardigen. Schuldhulpverlening gaat op basis van vrijwilligheid. Als mensen hulp weigeren mogen geen gegevens gewisseld worden, ook niet via een warme overdracht. Als iemand aangeeft wel schuldhulpverlening te willen, zal om een goede schuldhulp te kunnen geven, alle gegevens beschikbaar moeten zijn. Toestemming per soort van gegevens is daarmee niet meer aan de orde. Het vragen van toestemming impliceert namelijk tevens de mogelijkheid om de toestemming te weigeren, maar dat is binnen een schuldhulpverleningstraject niet aan de orde. Zo is het bijvoorbeeld niet goed voorstelbaar dat iemand binnen een schuldhulpverleningstraject zijn toestemming weigert om belastingschulden op te vragen. Een minnelijk schuldenregeling kan niet zonder die informatie tot stand worden gebracht. Bij vroegsignalering zal zolang er geen contact is met de desbetreffende persoon slechts een beperkte set van gegevens worden uitgewisseld, namelijk alleen de NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) en het desbetreffende vroegsignaleringssignaal. Zodra er contact is gelegd is het afhankelijk daarvan of meer gegevens toegankelijk worden.

De uitvoering van de Wgs heeft ook andere raakvlakken met de AVG. Hiervoor hoeft de Wgs niets te regelen, omdat de eisen aan de bescherming van persoonsgegevens van de AVG rechtstreeks gelden voor gemeenten en andere organisaties die persoonsgegevens verzamelen en verwerken. Burgers hebben door de AVG meer mogelijkheden gekregen om voor zichzelf op te komen bij de verwerking van hun gegevens. Mensen kunnen bijvoorbeeld eisen dat een organisatie hun persoonsgegevens verwijdert en dat de organisatie de verwijdering doorgeeft aan alle andere organisaties die gegevens van deze organisatie hebben gekregen. Organisaties die persoonsgegevens verwerken geeft de AVG juist meer verplichtingen. De AVG legt meer nadruk op de verantwoordelijkheid van organisaties zelf om de wet na te leven én om te kunnen aantonen dat zij zich aan de wet houden (accountability).

¹⁹ Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein; De rol van toestemming, AP, 2016

Organisaties hebben bijvoorbeeld een documentatieplicht. Dit houdt in dat zij met documenten moeten kunnen aantonen dat zij de juiste organisatorische en technische maatregelen hebben genomen om aan de AVG te voldoen.

De AVG eist een verwerkerovereenkomst om de verwerking van persoonsgegevens te kunnen uitbesteden. In deze overeenkomst moet onder meer de aansluit- en gebruikersvoorwaarden zijn vastgesteld over bijvoorbeeld de doelbinding en proportionaliteit van de gegevensuitwisseling, het soort persoonsgegevens, de geheimhoudingsplicht en de beveiliging. Dit is relevant, omdat een deel van de gemeenten schuldhulpverlening heeft uitbesteed. Nu de Wgs meer (expliciete) mogelijkheden gaat bieden om persoonsgegevens uit te wisselen, ontstaan er ook meer risico's op datalekken en -misbruik. Met de inzet van technische middelen om toegang tot persoonsgegevens te beperken en autoriseren kunnen deze risico's worden beperkt. Het faciliteren van de uitwisseling van persoonsgegevens is geen aanleiding in de Wgs beperkingen aan de uitvoering en mandatering van schuldhulpverlening te stellen.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Voor schuldhulpverlening zijn twee onderdelen van de Awb relevant. In de eerste plaats gelden de bepalingen over besluiten uit de Awb voor schuldhulpverlening. In de tweede plaats geeft de Awb regels over de mandatering die een deel van de gemeenten gebruikt om schuldhulpverlening uit te besteden.

Het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening valt onder de Awb. De Wgs geeft geen specifieke beslistermijn, zodat de redelijke termijn van de Awb geldt. Die termijn is in ieder geval 8 weken na de hulpvraag verstreken. Het eerste gesprek, bedoeld in artikel 4, eerste lid, Wgs, dat zowel gevoerd wordt als iemand zichzelf meldt bij de gemeente als wanneer de gemeente met vroegsignalering iemand heeft benaderd, is hiervoor het startpunt. De Awb is ook relevant als iemand die niet te goeder trouw blijkt alsnog toegang tot schuldhulpverlening worden geweigerd. Ook de tussentijdse beëindiging van de hulp is een besluit. Bij vroegsignalering biedt de gemeente uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4 aan. Dit aanbod van de gemeente is op zichzelf nog geen besluit; de rechtspositie van de burger wijzigt immers niet. Vervolgens zal een gesprek op grond van artikel 4 Wgs, tweede lid, onderdeel b, Wgs plaatsvinden, waarna als daadwerkelijk een schuldhulpverleningstraject tot stand komt een besluit tot toegang met een plan van aanpak wordt genomen.

Een deel van de gemeenten besteedt schuldhulpverlening uit aan gespecialiseerde instellingen die in opdracht van en voor rekening van de gemeenten werken. **Voor het uitbesteden van besluiten** (over toegang en hulp) is mandatering nodig. Daaraan stelt titel 10.1 van de Algemene wet bestuursrecht eisen. De Wgs vereist dat in het plan voor schuldhulpverlening wordt aangegeven welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd (artikel 4), ongeacht uitbesteding en mandatering en inclusief gegevensverwerking.

Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet, Algemene wet inzake rijksbelastingen en Wet algemene bepalingen burgerservicenummer

Een deel van de gegevens die nodig zijn voor schuldhulpverlening is al door burgers aan de overheid verstrekt. Om te voorkomen dat burgers meer keren dezelfde informatie moeten geven, moet het mogelijk zijn deze informatie ook voor schuldhulpverlening te gebruiken. Dat is niet vanzelfsprekend, want de gegevens zijn met een ander doel verzameld en de AVG staat niet zomaar toe dat persoonsgegevens worden 'hergebruikt'. Dit geldt bijvoorbeeld voor gegevens die in de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), Jeugdwet, Participatiewet en de Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn verzameld. Om belastinggegevens en informatie rond bijstandsuitkeringen te kunnen gebruiken bij schuldhulpverlening vereisen respectievelijk artikel 65 van de Participatiewet en artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een uitzondering van

de geheimhoudingsplicht op wetsniveau. Burgerservicenummers kunnen door overheidsorganen bij de uitvoering van hun taken worden gebruikt. Omdat schuldhulpverlening ook door instellingen buiten de gemeenten wordt verleend, is een wettelijke bepaling nodig (artikel 15 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer). Deze wetwijziging voorziet in de benodigde regelgeving. In de Wmo 2015 zijn bepalingen opgenomen over het gebruik van informatie die is verzameld in het kader schuldhulpverlening (artikelen 5.1.1 en 5.2.1) voor maatschappelijke ondersteuning. In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet Suwi) is geregeld (artikelen 9 en 62) dat het college van B&W, UWV en SVB samenwerken en gegevens uitwisselen bij onder meer de uitvoering van de Participatiewet en de Wgs. Met deze wetwijziging en in het bijzonder de AMvB ter uitwerking daarvan wordt het spiegelbeeld geregeld. Gegevens die bij uitvoering van de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet zijn verzameld, kunnen zo worden gebruikt bij schuldhulpverlening als deze noodzakelijk daarvoor zijn.

Signalen uit de zorg (Wmo 2015 en Jeugdwet) en uitvoering van de Participatiewet hoeven niet expliciet als signalen voor vroegsignalering van schulden in regelgeving te worden opgenomen. Deze personen zijn immers bekend binnen de gemeente. In de diverse vormen van klantcontact kunnen zij naar schuldhulpverlening worden verwezen (zie 'Hoofdlijnen van het voorstel', a. Vroegsignalering van schulden). Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor signalen uit de gemeentelijke belastingen. Met de wetwijziging wordt wel expliciet geregeld dat deze informatie voor zover noodzakelijk voor schuldhulpverlening (dus als iemand hulp heeft geaccepteerd) uitgewisseld en gebruikt mag worden.

Zorgverzekeringswet, Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet

Voor zorgverzekering, energie en drinkwater en bestaat al regelgeving voor schuldeisers over het zonder toestemming van burgers leveren van gegevens over betalingsachterstand aan gemeenten. Het gaat om de volgende regelingen:

- Regeling zorgverzekering (artikel 7b.1)
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater

In deze regelingen heeft de schuldeiser in de eerste plaats de verantwoordelijkheid betalingsachterstanden te voorkomen of te verminderen. Dit kan de schuldeiser doen door goed klantcontact en door de burgers met betalingsachterstanden zo nodig de weg naar gemeentelijke schuldhulpverlening te wijzen. De regelingen geven als dat onvoldoende oplevert de opdracht om persoonsgegevens aan de gemeenten door te geven. Het gaat om NAW-gegevens, geboortedatum, burgerservicenummer, openstaande betalingen en de ophogingen daarvan door incasso- en deurwaarderskosten en bestuursrechtelijke premies. De regelingen geven niet aan wat de gemeente vervolgens met die informatie mag of moet doen, de Wgs ook niet. Het gebruiken van deze gegevens voor vroegsignalering en schuldhulpverlening ligt uiteraard voor de hand, maar concrete regelgeving ontbreekt. Deze wetwijziging regelt 'de gemeentelijke kant': signalen over betalingsachterstanden van de vaste lasten waarover het hier gaat, worden gebruikt om uit eigen beweging een aanbod voor hulp te doen en wanneer een burger schuldhulpverlening krijgt wisselen gemeenten direct met schuldeisers gegevens uit.

Burgerlijk wetboek (7, Titel 4 Huur)

Het Burgerlijk wetboek heeft voor huurachterstanden bepalingen voor huurders en verhuurders, onder meer dat alleen een rechter kan beslissen over huisuitzetting (artikel 7:231). Het Burgerlijk wetboek zegt niets over gegevensuitwisseling met gemeenten. Omdat huurachterstand een veelgebruikt signaal is voor een problematische schuld of bedreigende situatie (artikel 4 Wgs), is het nodig gegevensuitwisseling tussen verhuurders (in de praktijk vooralsnog alleen woningcorporaties) en gemeenten te regelen. Het doel is huisuitzetting voorkomen. Het moment dat een verhuurder de rechter verzoekt de huurovereenkomst te ontbinden is daarom te laat. Bij twee maanden huurachterstand of uiterlijk op het moment dat de verhuurder een deurwaarder inschakelt (de rechter vraagt daarover te beslissen) zouden persoonsgegevens met gemeenten moeten kunnen worden

uitgewisseld. Met deze wetwijziging (en onderliggende regelgeving) wordt geregeld dat gemeenten deze gegevens gebruiken voor vroegsignalering van schulden. De wetwijziging vraagt gemeenten met schuldeisers en in het bijzonder verhuurders afspraken te maken ter uitvoering van het gemeentelijke plan integrale schuldhulpverlening. Om de gegevens conform de privacyregelgeving te kunnen melden bij de gemeente geven verhuurders veelal in de algemene voorwaarden of de huurovereenkomst aan huurders aan dat betalingsachterstanden en andere persoonsgegevens worden uitgewisseld. Onderwerp van onderzoek en overleg is of het melden van betalingsachterstanden door verhuurders in regelgeving moet worden verankerd en zo ja, welke juridische opties daarvoor geschikt zijn.

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (beslagvrije voet)

Met de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet kan de beslagvrije voet in principe zonder informatie van de schuldenaar worden berekend. Voor implementatie is een ICT-tool in ontwikkeling om de gegevens die nodig zijn om de beslagvrije voet te berekenen automatisch digitaal te verzamelen bij bronnen zoals de Polisadministratie van UWV en de Belastingdienst. De beslagvrije voet is een belangrijk onderdeel van de inkomensinformatie die nodig is voor schuldhulpverlening. De gegevensbronnen, zoals UWV en Belastingdienst, leveren ook informatie voor schuldhulpverlening. In de wetwijziging is daarom opgenomen dat schuldhulpverleners bij het opstellen van het plan van aanpak de beslagvrije voet zoals geregeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gebruiken.

Caribisch Nederland

De Wgs en bijvoorbeeld ook de Algemene wet bestuursrecht gelden niet in Caribisch Nederland. Deze wetwijziging is daarom niet direct relevant voor Caribisch Nederland. Dit neemt niet weg dat onder de armere huishoudens een groot aandeel met schulden kampt. Schuldhulpverlening is een eilandelijke taak. Betalingsachterstanden op vaste lasten zijn belangrijke signalen voor schulden. De Regeling elektriciteit en drinkwater BES regelt daarom dat een distributeur afnemers die facturen niet tijdig voldoen bij iedere aanmaning tot betaling informeert over onder meer schuldhulpverlening en de mogelijkheid vooraf te betalen. De problemen en oplossingen zijn dus vergelijkbaar. Het kabinet wil met de openbare lichamen afspraken maken over schuldhulpverlening. Prioriteit hebben praktische stappen die op korte termijn gezet. Nieuwe of gewijzigde regelgeving zijn niet voorzien, maar ook niet uitgesloten.²⁰

4. Gevolgen

Doenvermogen en privacy van en regeldruk voor burgers

De belangrijkste doelgroep van de wetwijziging zijn burgers met schulden. De wetwijziging wil bijdragen aan het beter en sneller bereiken en het beter en sneller helpen van mensen met schulden. Wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat schulden een mentale last zijn.²¹ De stress van schulden beïnvloedt het verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen en deadlines in de gaten houden negatief. Hulpverlening wil stress verminderen, bijvoorbeeld door actief hulp aan te bieden, zoals bij vroegsignalering van schulden, en ook door laagdrempelige en snelle dienstverlening.²² Recent onderzoek van de Nationale Ombudsman laat zien dat 30% van de mensen rond het eerste gesprek uitvalt. Eén van de oorzaken is de drempel van het op orde brengen van de administratie en verzamelen van gegevens en bewijsstukken.²³ Een deel van schuldhulpverlening

²⁰ TK2017-2018, 34 775 IV nr. 45

²¹ Zie onder meer:

- Schaarste; Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, 2014
- Geld en gedrag; De theoretische basis. NIBUD, 2015
- Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR, 2017

²² Zie onder meer:

- Een gedragsgerichte benadering van armoede: Van beleid naar uitvoering. Hogeschool van Amsterdam, 2017
- Mobility Mentoring: Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden. Nadja Jungmann en Peter Wesdorp, 2017
- 2017-2018, 34 775 VI, nr. 88 en 113

²³ Een open deur? Het vervolg. Nationale Ombudsman, 2018

bestaat namelijk uit administratieve en juridische acties, die burgers als regeldruk ervaren. De wetswijziging wil de hulpverlening beter laten aansluiten bij het doenvermogen van burgers met schulden door gegevensuitwisseling te vereenvoudigen. Voor het oplossen van schulden hoeven burgers dan minder in actie te komen. Zij worden zo ontzorgd. De regeldruk die zij ervaren neemt af. Burgers kunnen altijd nee zeggen tegen een hulpaanbod of juist aangeven aan welke (andere) hulp zij behoefte hebben (betere rechtsbescherming). De Wgs biedt een kader. De lasten en lastenvermindering die burgers ervaren hangt af van hoe gemeenten en schuldeisers de hulpverlening in de praktijk vormgeven.

De keerzijde van het ontzorgen van burgers is dat schuldhulpverleners makkelijker de beschikking krijgen over persoonsgegevens zonder dat burgers daarvoor toestemming hebben gegeven. Het risico is reputatie- of anderszins relationele schade en het verlies van vertrouwelijkheid van het door beroepsgeheim beschermde persoonsgegevens. Schuldhulpverleners evalueren namelijk inkomens- en schuldeninformatie, maar bijvoorbeeld ook strafrechtelijke persoonsgegevens, om de economische situatie, gezondheid, betrouwbaarheid en het gedrag te analyseren. Het is een inbreuk op de privacy van burgers die wellicht helemaal niet geholpen willen worden of die geen hulp nodig hebben. Daarnaast treden risico's op door al dan niet ongeoorloofde toegang en verstrekking van de persoonsgegevens aan instanties in de schulden- en incassoketen of anderen. Om de privacy van burgers te beschermen wordt het faciliteren van gegevensuitwisseling voor schuldhulpverlening in dit wetsvoorstel gecombineerd met waarborgen. Allereerst worden persoonsgegevens alleen verwerkt als dat noodzakelijk is om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daartoe worden in dit wetsvoorstel de taken nauwkeuriger omschreven en verwerkingsverantwoordelijken aangewezen: Het college van burgemeester en wethouders en instellingen die zich opdracht van en voor kosten van het college met schuldhulpverlening bezighouden. Ook de gegevensverwerkingen worden nauwkeuriger omschreven. Het gaat om de twee processen. Het eerste proces is uit eigen beweging hulp aanbieden (vroegsignalering). Daartoe worden gegevens verstrekt (door schuldeisers), gecombineerd (in een informatiesysteem), gebruikt (door schuldhulpverleners) en gewist (in het informatiesysteem). Het tweede proces is een besluit over de toegang en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening. Daartoe worden gegevens opgevraagd of geraadpleegd en gebruikt door schuldhulpverleners. In onderliggende regelgeving worden de gegevens voor de verschillende (deel)processen gespecificeerd. De specificatie gaat uit van dataminimalisatie, alleen absoluut noodzakelijke gegevens worden uitgewisseld. Burgers houden altijd hun privacyrechten, zoals het recht op informatie, inzage, rectificatie en gegevenswissing en het recht van bezwaar. Om de privacy verder beschermen gelden aansluit- en gebruikersvoorwaarden voor de gebruikte informatiesystemen die de inzage en besluiten over persoonsgegevens beperken tot schuldhulpverleners. Om in het kader van vroegsignalering gegevens (signalen) te combineren worden deze eerst gepseudonimiseerd en versleuteld.

In Nederland hebben naar schatting 540.000 huishoudens problematische schulden. Daarvan melden zich ongeveer 90.000 huishoudens per jaar aan voor schuldhulpverlening. Ongeveer 193.000 huishoudens zijn bekend of geregistreerd bij gemeentelijke schuldhulpverlening of wettelijke schuldsanering. Van mensen die gemeentelijke schuldhulpverlening krijgen is bekend dat zij gemiddeld ongeveer 15 schuldeisers hebben en gemiddeld € 40.000 schuld. Vroegsignalering beoogt beide omlaag te brengen.²⁴ In het bijzonder wil vroegsignalering huisuitzettingen voorkomen (in 2017 3700 uit woningen van woningcorporaties) en ook afsluiten van energie en drinkwater verminderen, respectievelijk ca. 10.000 energieafsluitingen en 3600 drinkwaterafsluitingen per jaar).²⁵ Vroegsignalering beoogt ook betalingsachterstanden bij zorgverzekeringen terug te dringen. Op dit moment staan ongeveer 230.000 mensen bij het CAK met betalingsachterstanden geregistreerd.²⁶

Regeldruk gemeenten

²⁴ Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, 2015 en Jaarverslagen NVVK

²⁵ Toelichting Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (Stcrt 2018 nr. 5311) en Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (Stcrt 2018 nr. 26271)

²⁶ CBS-statistiek zorgverzekeringwet <https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81066ned&LA=NL>

Nieuwe privacyregelgeving (AVG) en de vragen die die nieuwe regels oproepen voor het uitwisselen van persoonsgegevens ervaren gemeenten en schuldeisers momenteel als een belemmering schuldhulpverlening en in het bijzonder bij vroegsignalering van schulden. De wetswijziging beoogt dat door een aantal verduidelijkingen op te lossen. Vroegsignalering van schulden is, zo staat in de toelichting van de Wgs, onderdeel van schuldhulpverlening. De Wgs vereist ook al dat gemeenten met het plan richting geven aan schuldhulpverlening. De wetswijziging leidt dus niet tot een nieuwe gemeentelijke taak. De wetswijziging wil bereiken dat de doelgroep (mensen met problematische schulden) beter en eerder wordt bereikt. Dat kan tot een grotere toeloop leiden van burger die de gemeente schuldhulp geeft, maar daar staat efficiencywinst en vroeger kunnen beginnen met aanpakken van schulden tegenover. De Inspectie SZW heeft geconcludeerd dat vrijwel alle gemeenten een vorm van vroegsignalering kennen, maar dat het nog wel in de kinderschoenen staat.²⁷ Gemeenten die nog niet aan vroegsignalering doen of dit op grotere schaal gaan inzetten, zullen hun gemeentelijke plan voor integrale schuldhulpverlening aanpassen.

Ook voor het besluit toegang en plan van aanpak voor schuldhulpverlening is met vereenvoudigde gegevensuitwisseling winst te boeken. Nu wordt informatie via de schuldenaar verzameld of vraagt de hulpverlener met medewerking van de schuldenaar informatie op bij bronnen, zoals schuldeisers en uitkeringsinstanties. Dit is de nul-situatie ten opzichte waarvan de wetwijziging snellere en betere dienstverlening (waaronder kortere wacht- en doorlooptijden) beoogt te realiseren. De vaststelling van de hulpvraag wordt een publiekrechtelijk besluit, hetgeen de gegevensuitwisseling die noodzakelijk is voor de voorbereiding van dat besluit rechtvaardigt. Daarmee is echter ook de rechtsbescherming beter geborgd, want burgers weten beter waar ze aan toe zijn en kunnen eventueel bezwaar maken en in beroep gaan. Deze bredere beschikking zal voor een deel van de gemeenten vragen om formalisering van processen van schuldhulpverlening, inclusief de behandeling van eventuele bezwaren en beroepen. Recente gegevens van de Nationale Ombudsman laten zien dat 67% van de gemeenten in de beschikking aangeeft welke hulp iemand krijgt. Dat wordt door de wetswijziging geformaliseerd, maar blijkt dus al bij tweederde van de gemeenten praktijk.²⁸

De wetswijziging regelt het wettelijk kader voor gegevensuitwisseling. Voor de uitvoering zijn echter afspraken nodig tussen gemeenten, eventueel instellingen die in opdracht van gemeenten schuldhulpverlening geven, schuldeisers en andere informatiebronnen.

Gevolgen voor schuldeisers

Schuldeisers hebben een belang bij de wetswijziging over gegevensuitwisseling: juridische zekerheid en meer mogelijkheden om in samenwerking met gemeenten schulden beter en eerder op te lossen. Na incassobureaus, die namens ondernemingen achterstallige betalingen incasseren, zijn de grootste schuldeisers in Nederland de Belastingdienst, zorgverzekeraars, regionale belastingen, CJIB en woningcorporaties. Voor schuldeisers bevat de wetswijziging geen verplichtingen. Door een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso van achterstallige betalingen dragen schuldeisers bij aan het voorkomen en oplossen van problematische schulden. De schuldeisers namens de rijksoverheid (CAK, Belastingdienst, UWV, SVB, CJIB en DUO) werken samen vanuit de Rijksincassovisie. Gegevensuitwisseling met gemeenten is een onderdeel van de Rijksincassovisie.²⁹ Deze wetswijziging maakt de gegevensuitwisseling tussen de rijksoverheid en gemeenten makkelijker. Zorgverzekeraars, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven moeten voldoen aan regels voor een zorgvuldige incasso (zie ook 3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving). Zij melden op basis daarvan mensen met betalingsachterstanden aan bij gemeenten. De wetswijziging verandert daar niets aan, maar de uitvoering wordt wel makkelijker en juridisch zekerder door afstemming met

²⁷

- Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten; Verkennende studie, Inspectie SZW, 2015
- Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, Inspectie SZW, 2016
- Vroegsignalering schulden door gemeenten, Inspectie SZW, 2017

²⁸ Een open deur? Het vervolg. Nationale Ombudsman, 2018

²⁹ TK2017–2018, 24 515, Nr. 446

de Wgs. Het gaat om ongeveer 40 zorgverzekeraars, 40 energieleveranciers en 10 drinkwaterbedrijven.

Samengevat zijn de gevolgen:

1. Voor burgers: beter en eerder bereik doelgroep, betere rechtsbescherming, ontzorging.
2. Voor gemeenten: juridische zekerheid en formalisering processen (uitgebreidere beschikking) met behoud ruimte om dienstverlening op lokale situatie af te stemmen.
3. Voor publieke en private schuldeisers: juridische zekerheid en meer mogelijkheden om in samenwerking met gemeenten schulden beter en eerder op te lossen.

5. Uitvoering

Om vroegsignalering van schulden en gegevensuitwisseling bij schuldhulpverlening te versterken hebben gemeenten, de gemeentelijke koepels (VNG, NVVK, Divosa) en vertegenwoordigers van de belangrijkste publieke en private schuldeisers vele afspraken gemaakt en hulpmiddelen ontwikkeld. De Rijksoverheid heeft daarbij afwisselende rollen: stimuleren, coördineren en subsidiëren. De betrokken organisaties zullen deze ontwikkelingsactiviteiten de komende tijd voortzetten.

Vroegsignalering van schulden

De praktijkervaring die een groot aantal gemeenten inmiddels met vroegsignalering van schulden heeft opgedaan, is gebundeld in handreikingen die gemeenten gebruiken om vroegsignalering op grotere schaal te passen. De belangrijkste zijn:

- Leidraad Vroegsignalering schulden (2018)
- Vroegsignalering schulden: Lessen uit de praktijk (2018)
- Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van persoonsgegevens (2017)

De branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, NVVK, heeft een website en webforum om gemeente te ondersteunen bij vroegsignalering.

Om vroegsignalering op landelijke schaal toe te passen zijn naast deze wetwijziging ook afspraken tussen schuldhulpverleners en schuldeisers nodig. Deze worden tot nu per gemeente en per schuldeiser gemaakt. Het Interbestuurlijk Programma, dat momenteel wordt uitgevoerd, zet onder meer in op landelijke afspraken over vroegsignalering van schulden. Dit moet leiden tot uniformering en vereenvoudiging, hetgeen noodzakelijk is voor efficiënte uitvoering en automatisering. De landelijke afspraken krijgen waarschijnlijk de vorm van één of meer convenanten die onder leiding van VNG en NVVK worden opgesteld met de belangrijkste schuldeisers.

Voor het digitaal verzamelen en verwerken van signalen over betalingsachterstanden bestaan al applicaties: Vindplaats van schulden (VPS) van BKR en het Registratie Informatie Systeem (RIS) Vroeg eropaf van Inforing.

Gegevensuitwisseling besluit toegang en plan van aanpak schuldhulpverlening

Voor snellere hulpverlening is het nodig dat de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor schuldhulpverlening digitaal beschikbaar komen voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uitgangspunt daarbij is dat burgers in de eerste plaats zelf digitaal de beschikking (kunnen) krijgen over hun persoonsgegevens. Als burgers minder zelfredzaam zijn, moeten hulpverleners de betreffende gegevens kunnen gebruiken. Vereenvoudiging en ontzorging van burgers is nodig. Dit vraagt betere afstemming tussen de organisaties in de schulden- en incassoketen en betere informatievoorziening van burgers. Burgers zouden maar één keer informatie hoeven geven. Als gegevens vaker nodig zijn, moeten die door vragende partijen worden hergebruikt.

Steeds meer gegevens die nodig zijn voor schuldhulpverlening komen digitaal beschikbaar. De wetwijziging wil juridische belemmeringen voor het gebruik van de gegevens door schuldhulpverleners wegnemen. Voor het praktisch beschikbaar maken van de gegevens is technische ontwikkeling noodzakelijk. Dit staat los van de wetwijziging.

De volgende ICT-ondersteuning is geheel of gedeeltelijk beschikbaar:

- a. (Basis)registraties: Een deel van gegevens dat nodig zijn voor schuldhulpverlening zijn beschikbaar in bestaande registers: BRP, BKR, Centraal Insolventieregister, Kamer van Koophandel, Centraal curatele- en bewindregister (CCBR) en Frauderegister.
- b. Het Digitaal Beslagregister van de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG): Het register is in beheer bij de aan de KBvG gelieerde Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) en is bedoeld om onnodige kosten voor schuldeisers te voorkomen en de beslagvrije voet op de juiste wijze vast te stellen en toe te passen. Gerechtsdeurwaarders zijn op basis van een verordening verplicht het register te raadplegen alvorens (eventueel) beslag te leggen.
- c. Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH): Deze verwijsindex laat zien of een bepaald burgerservicenummer (BSN) ook bekend is bij een bepaalde schuldhulpverlener. Op basis daarvan kunnen deurwaarders en andere gemeenten informatie bij de schuldhulpverlener opvragen.
- d. Suwinet: Via Suwinet Services kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers digitaal bij elkaar opvragen en naar elkaar sturen voor de uitvoering van taken rond werk en inkomen. Deze informatie is vooralsnog niet bedoeld of geschikt voor schuldhulpverlening.
- e. Burgerportalen: Steeds meer organisaties hebben portalen om informatie te delen (MijnOverheid, Mijnbelastingdienst, MijnIncasso). Onder regie van de burger zelf komen steeds persoonsgegevens via de portalen beschikbaar.

Het beschikbaar maken voor schuldhulpverlening van persoonsgegevens die al bekend zijn bij de overheid heeft prioriteit om te voorkomen dat burgers vaker dezelfde informatie aan de overheid moeten leveren. Omdat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid systeemverantwoordelijk is voor de organisatie van werk en inkomen, zorgt het Ministerie van SZW samen met de andere aangesloten organisaties dat noodzakelijke informatie uit die infrastructuur voor gemeentelijke schuldhulpverlening beschikbaar komt (zoals Suwinet-standaarden en de Suwinet-infrastructuur). Bij voorkeur is er één overheidsknooppunt van waaruit persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor schuldhulpverlening van en naar gemeenten gaan. Dit knooppunt voorkomt dat individuele gemeenten afspraken met de vele actoren in de keten moeten maken. Het Inlichtingenbureau (IB), dat deze functie nu onder meer heeft voor gegevensuitwisseling over werk en inkomen, is in principe beschikbaar om deze rol te vervullen, maar hiervoor zijn nadere afspraken en (ICT)-doorontwikkeling nodig.

Zelfs met één gemeentelijk knooppunt zijn naar verwachting nog steeds veel afspraken nodig om alle relevante gegevensuitwisselingen te regelen. Voor uitvoerbare digitale gegevensuitwisseling is het nodig dat de vele schuldeisers zich in één of meer collectieven organiseren en investeren in gegevensknooppunten, die verbonden kunnen worden met publieke knooppunten. De belangrijkste publieke partijen zijn de zes uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, samen de grootste schuldeiser in NL: Belastingdienst, UWV, SVB, CAK, CJIB en DUO. Hun inzet om steeds meer informatie digitaal beschikbaar te maken is belangrijk.

Met digitale gegevensuitwisseling beschikt de schulden- en incassoketen over een betere informatiepositie en worden aan het einde van de keten burgers met schulden beter bereikt en sneller geholpen. De voor de burger geldende beslagvrije voet wordt (beter) geborgd en ophoging met – gezien de schuldpositie van betrokkene - onnodige incassokosten wordt zo veel mogelijk voorkomen.

6. Financiële gevolgen

Schulden kosten de maatschappij veel geld. De vuistregel is dan ook dat investeringen in het voorkomen en oplossen van schulden zich altijd terugverdienen. Dat geldt zowel voor burgers die incassokosten en boetes voorkomen, gemeenten die bijvoorbeeld besparen op uitkeringen en andere inkomensondersteuning als schuldeisers die allerlei kosten uitsparen van betalingsherinneringen tot deurwaarders en huisuitzettingen. Enkele cijfers: Een huishouden met problematische schulden kost

de maatschappij ongeveer €100.000 (over tien jaar). Minder dan 1% hiervan zijn directe kosten voor schuldhulpverlening. Gemeenten ontvangen hiervoor via de algemene uitkering van het Gemeentefonds geld. Gemeenten geven gemiddeld in de orde van grootte van €15 per inwoner per jaar uit aan schuldhulpverlening. Dit is een investering die zich terugverdient, zowel binnen de gemeente (vooral voorkomen bijstandsuitkeringen) als maatschappij breed (denk aan voorkomen werkloosheid, ziektekosten, afsluiten energie, enz.). Elke euro die gemeenten besteden aan schuldhulpverlening, leidt tot gemiddeld twee euro aan kostenbesparing op andere plekken.³⁰

Het doel van deze wetswijziging, uitwisseling van persoonsgegevens faciliteren, maakt schuldhulpverlening effectiever en efficiënter. Dit levert voor alle betrokkenen kostenbesparingen op. Dit geldt in het bijzonder voor vroegsignalering van schulden. Uit de maatschappelijke kostenbatenanalyse van vroegsignalering blijkt dat dit een positief rendement heeft: elke geïnvesteerde euro levert de gemeente ca. €1,65 op, en de maatschappij als geheel €2,46.³¹ Omdat de Wgs een kaderwet is en blijft, is de omvang van de besparingen afhankelijk van keuzes die burgers, gemeenten en schuldeisers lokaal maken. Maar gelet op de grote groep burgers met problematische schulden die beter en eerder bereikt moeten worden, zullen de besparingen hoe dan ook direct worden geïnvesteerd in betere dienstverlening. De wetswijziging biedt als het ware de kans de achterstand in te lopen. Per saldo zijn de structurele financiële gevolgen daarom neutraal.

7. Advies en consultatie

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is de toezichthouder op de juiste uitvoering van de AVG. Daarom zal dit wetsvoorstel voor advies worden voorgelegd aan de AP. Ter ondersteuning van deze adviesvraag is een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld. Het college van B en W en de gemeenteraad zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de Wgs. Daarom worden uitvoeringstoetsen gevraagd aan VNG, NVVK en Divosa. Tenslotte zal het wetsvoorstel aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) worden voorgelegd.

Reacties naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen, internetconsultatie en het advies van de Raad van State en de wijze waarop deze zijn gebruikt om het wetsvoorstel te verbeteren worden na afronding van de advisering en consultatie toegevoegd.

8. Inwerkingtreding

Beoogde publicatiedatum van de wetswijziging is medio 2020.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET GEMEENTELIJKE SCHULDHULPVERLENING

A, B, E, G, H (artikelen 1, 2, vijfde lid, 4, tweede lid, 6, 7, eerste lid)

In verschillende artikelen van de wet wordt uitgegaan van de verzoeker. Dit begrip is gedefinieerd als een persoon die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening. Met vroegsignalering is er echter geen sprake van een persoon die zich tot het college heeft gewend. Voorgesteld wordt om in de wet waar nu staat verzoeker te wijzigen in de algemene bewoordingen persoon in verband met de schuldhulpverlening (zie de onderdelen B, E, G en H). De definitie van verzoeker kan vervolgens vervallen in artikel 1.

³⁰

- Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, Cebeon, 2009
- Op weg naar effectieve schuldhulp: De kosten en baten van schuldhulpverlening, APE/Stimulanz, 2011
- Schuldhulpverlening loont!: Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011
- Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud, 2014

³¹ Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Panteia, 2014

B (artikel 2, vierde lid)

Met de wijziging van het vierde lid worden onder verlettering twee nieuwe onderdelen ingevoegd. De volgorde is veranderd zodat de onderdelen op chronologische volgorde zijn genoemd. In het nieuwe onderdeel c is expliciet opgenomen dat actief afspraken moeten worden maken met schuldeisers. Met deze afspraken wordt in algemene zin preventie van schulden en schuldhulpverlening beoogd, maar ook vroegsignalering van schulden. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken over het incassobeleid dat bedrijven voeren, afspraken over de invulling van vroegsignalering en samenwerking bij schuldregelen. Het kan zijn dat het bedrijf na het uitblijven van een betaling eerst telefonisch contact moet opnemen alvorens over te gaan tot incasso maatregelen.

In onderdeel d (nieuw) wordt voorgesteld dat in het plan voortaan wordt opgenomen wanneer het college, op basis van vooraf in het plan vastgelegde signalen, op eigen initiatief personen benadert met een aanbod om een gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid (nieuw), te voeren. Onderdeel d ziet niet op de situatie dat een bezorgde buurvrouw of familielid zich meldt bij de gemeente. In dat geval zal er geen gegevensuitwisseling plaatsvinden. Het college kan informatie verstrekken aan de bezorgde buurvrouw of familielid waar degene met schulden zich bij de gemeente kan melden, maar kan niet op basis van de melding van de bezorgde buurvrouw of familielid persoonsgegevens van de persoon met schulden gaan verwerken. Dit geldt ook voor de situatie dat iemand zich meldt bij de gemeente voor een bijstandsuitkering en in dat gesprek tevens blijkt dat deze persoon in een problematische schuldensituatie zit. In dat geval kan gelijk een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid worden aangeboden. Als daar echter afwijzend op gereageerd wordt, zal er verder geen actie mogelijk zijn. Zo mogen dan niet de gegevens omtrent de schulden doorgespeeld worden binnen de gemeente naar bijvoorbeeld een afdeling die zich met schulden bezighoudt, of - indien het college de schuldhulpverlening gemandateerd heeft - naar de gemandateerde. In de op basis van dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur zullen de in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde signalen worden opgenomen. Op het moment dat over een inwoner van zijn gemeente een signaal, dat er sprake is van een betalingsachterstand op twee of meer vaste lasten, binnenkomt, dan zal het college in actie moeten komen. Het is vervolgens de inwoner die beslist of hij gebruik wil maken van het aanbod.

C (artikel 3, eerste en vijfde lid (nieuw))

Door in het eerste lid explicieter te maken dat het college een taak heeft ten aanzien van het verlenen van schuldhulpverlening, kan vervolgens op basis van artikel 8, eerste lid, bij AMvB aangegeven worden welke uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn voor een goede taakvervulling. Daarnaast wordt een nieuw lid aan artikel 3 toegevoegd. In principe is het college gehouden schuldhulpverlening aan inwoners van zijn eigen gemeente aan te bieden. Er zijn echter omstandigheden die het wenselijk maken om schuldhulpverlening aan te bieden (en hiervoor persoonsgegevens te verwerken) aan een persoon die geen inwoner is van zijn gemeente, bijvoorbeeld aan een (ex-)gedetineerde of in het geval van een verhuizing. Gedetineerden zijn nog geen inwoner van de gemeente, maar in het kader van hun terugkeer in de samenleving is het wenselijk om in voorkomende gevallen al een schuldhulpverleningstraject op te starten voordat de gedetineerde vrijkomt. Ook als iemand al in een schuldhulpverleningstraject zit en verhuist naar een andere gemeente kan het wenselijk zijn om deze persoon te blijven helpen in dezelfde gemeente vanwege de continuïteit van de hulpverlening. Het college heeft hierin de beleidsvrijheid om een eigen afweging te maken. Wanneer besloten is om een persoon op grond van dit artikellid te helpen, geldt de Wgs onverkort voor deze persoon.

D (artikel 3a (nieuw))

Met deze wijziging wordt expliciet opgenomen dat het college schuldhulpverlening kan mandateren en verduidelijkt dat de aard van de bevoegdheid zich daarmee niet tegen mandatering verzet. In de huidige praktijk van schuldhulpverlening komt het voor dat het college de taak laat uitvoeren door gespecialiseerde private schuldhulpverleners. De gespecialiseerde private schuldhulpverleners hebben veel kennis en ervaring en kunnen zo de juiste hulp bieden. Aangezien niet alle gemeenten deze kennis hebben of willen hebben, is het wenselijk dat deze mogelijkheid blijft. Tegelijk wordt met dit wetsvoorstel de rechtsbescherming van de burgers die met schuldhulpverlening in aanraking komen,

verbeterd. Of het nu het college zelf is dat het besluit over de toegang neemt en de uitvoering doet, of dit (in zijn geheel) aan een gemandateerde instelling overlaat, via bezwaar en beroep kan een inwoner tegen het college in verweer komen als de geboden hulp naar zijn mening onvoldoende is of onterecht wordt afgewezen.

Het college kan zowel de uitvoering van de Wgs als de besluitvorming in het kader van de Wgs overlaten aan instellingen die zich bezighouden met schuldhulpverlening. Om de besluitvorming aan deze instellingen over te laten, is het nodig dat het college dit mandateert. Met betrekking tot de uitvoering kan het college alle onderdelen door deze instellingen laten uitvoeren zoals het voeren van het eerste gesprek of het zelf benaderen van inwoners naar aanleiding van een vroegsignalerings signaal.

E (artikel 4, eerste lid)

Met de voorgestelde wijziging in het eerste lid wordt duidelijk gemaakt dat de wacht- en doorlooptijden in beide gevallen hetzelfde zijn, zowel in de situatie dat iemand zich wendt tot het college voor schuldhulpverlening als in het geval het college op eigen initiatief iemand benaderd naar aanleiding van een signaal over achterstanden in betalingen. Waar in de wet nu voor spoedeisende situaties een termijn van drie werkdagen geldt, zal het tweede lid van de wet met inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van het eerste lid, ook gelden in het geval van vroegsignalering. Als er aan de hand van een signaal bij het college blijkt dat er zich een spoedeisende situatie voordoet, zoals een (dreigende) uithuiszetting, geldt ook een termijn van drie werkdagen.

F (artikel 4a (nieuw))

In artikel 4 van de wet zijn de meer feitelijke verplichtingen van het college omschreven, zoals het aangaan van het gesprek met mensen die mogelijk in aanmerking komen voor een schuldhulpverleningstraject. In dit nieuw voorgestelde artikel 4a worden de juridische verplichtingen verduidelijkt. Uit het eerste lid volgt dat wanneer een schuldhulpverleningstraject start, zowel op eigen initiatief van de schuldenaar of nadat een persoon benaderd is door het college, er een beschikking dient te worden afgegeven. De beschikking kan een plan van aanpak inhouden of een weigering tot schuldhulpverlening. Het plan van aanpak bevat een omschrijving welke hulp aangeboden wordt en welke voorwaarden gelden om recht te hebben op schuldhulpverlening. Denk bijvoorbeeld aan de voorwaarde dat er geen nieuwe schulden mogen worden gemaakt tijdens het schuldhulpverleningstraject. Om deze reden is in het derde lid opgenomen dat aan de beschikking voorwaarden kunnen worden verbonden. Als iemand ook een bijstandsuitkering heeft, dan kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat iemand zich aan de verplichtingen van de Participatiewet dient te houden, zoals de sollicitatieplicht. Het niet voldoen aan de verplichtingen van de Participatiewet kan daarmee ook gevolgen hebben voor het schuldhulpverleningstraject.

De beschikking tot weigering bevat de motivering. Er is slechts één absolute weigeringsgrond welke is opgenomen in het vierde lid van artikel 3, te weten een persoon die geen verblijfstatus heeft komt niet in aanmerking voor schuldhulpverlening. De motivering kan beperkt blijven tot de constatering dat iemand geen verblijfstatus heeft. De overige redenen om te weigeren zijn minder absoluut (artikel 3, tweede en derde lid, Wgs) en vereisen een deugdelijke motivering.

Wanneer iemand toegelaten wordt tot schuldhulpverlening bestaat de beschikking uit het plan van aanpak. Door dit expliciet voor te schrijven, is niet alleen bezwaar en beroep mogelijk tegen het al dan niet toelaten tot de schuldhulpverlening, maar is er ook betere rechtsbescherming mogelijk tegen het soort hulp dat aangeboden wordt.³² Het opnemen van het plan van aanpak in de beschikking betekent ook dat een wijziging van de rechtspositie van de persoon betekent dat er een gewijzigde beschikking dient te worden afgegeven, waartegen wederom bezwaar en beroep kan worden opengesteld. Als de persoon in verband met schuldhulpverlening na het eerste gesprek aangeeft niet te willen worden geholpen hoeft het college geen beschikking af te geven.

³²Uitspraken ECLI:NL:CRVB:2016:1491, ro 4.5 t/m 4.8, en ECLI:NL:CRVB:2018:3241, ro 4.11 en 4.13, onderbouwen het belang om dit expliciet te regelen.

In het voorgestelde vierde lid is de verplichting opgenomen dat in het plan van aanpak rekening moet worden gehouden met het bestaansminimum. Als er (minnelijke) schuldregelingen worden getroffen dient ten minste de beslagvrije voet in acht te worden genomen. Het ophogen van de beslagvrije voet is toegestaan, het verminderen niet.

Er is sprake van een tussentijdse beëindiging als het plan van aanpak niet volledig wordt uitgevoerd en het beoogde resultaat dat met het plan van aanpak wordt nagestreefd niet wordt gehaald. Als het plan van aanpak volledig wordt uitgevoerd, is het echter niet nodig om een beschikking te nemen. Er is immers geen sprake van een tussentijdse beëindiging. In het plan van aanpak kunnen bijvoorbeeld voorwaarden worden opgenomen die nagekomen dienen te worden door de schuldenaar om een effectieve hulp mogelijk te maken. Bijvoorbeeld het volgen van een cursus budgetbeheer, bekostigd door de gemeente. Als blijkt dat iemand onvoldoende aanwezig is, kan dit reden zijn om het traject voortijdig stop te zetten. Om bij deze tussentijdse beëindiging van het schuldhulpverleningstraject ook de rechtsbescherming te garanderen is in het vijfde lid expliciet geregeld dat er in dat geval een beschikking wordt afgegeven.

H (artikel 7, tweede lid)

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het tweede lid van artikel 7 in technische zin te wijzigen volgens aanwijzing 3.27, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

I (artikelen 7a tot en met 7d (nieuw))

In het nieuwe voorgestelde artikel 7a wordt geregeld op welk moment het college persoonsgegevens mag uitwisselen en opvragen. Vanaf het moment dat het gesprek tussen het college en de inwoner heeft plaatsgevonden is het college bevoegd de gegevens op te vragen en verwerken. Dit is voordat een beschikking (of weigering) tot schuldhulpverlening wordt afgegeven. De reden hiervoor is dat om een beschikking te kunnen nemen het al noodzakelijk is om gegevens te verwerken, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Op grond van artikel 3, derde lid, kan onder andere de schuldhulpverlening worden geweigerd in verband met gepleegde fraude. Doordat er sprake is van een bevoegdheid tot weigeren en geen verplichting, blijft ook in het geval van een eerdere fraude het noodzakelijk dat het college in een voorkomend geval de beschikking heeft over persoonsgegevens, zoals schulden, inkomen, leefsituatie, om een goede afweging te kunnen maken over het al dan niet toegang hebben tot een schuldhulpverleningstraject. Onder de persoonsgegevens die kunnen worden uitgewisseld vallen het inkomen, het vermogen en de schulden.

In artikel 7b wordt de (beperkte) gegevensuitwisseling bij vroegsignalering geregeld. Bij een combinatie van signalen neemt het college uit eigen beweging contact op neemt met inwoners met (mogelijke) problematische schulden. Voor een goede uitvoering is het wenselijk dat tussen de schuldeisers die het signaal uitdoen en de gemeenten een tussenstap komt, waarbij alleen die signalen aankomen bij gemeenten waarop actie wordt ondernomen. De signalen worden pas op de persoon herleidbaar als een gesprek wordt aangeboden. Tot die tijd zijn de persoonsgegevens versleuteld. Een organisatie die deze tussenstap kan uitvoeren, kan worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Ook kan bij deze algemene maatregel van bestuur eisen worden opgenomen betreffende informatiebeveiliging, technische eisen en de borging van privacy.

De gegevensuitwisseling bij vroegsignalering is beperkter dan in het eigenlijke schuldhulpverleningstraject. Pas nadat duidelijk is geworden dat iemand ook hulp aanvaard en vanuit het college ook is vastgesteld dat iemand recht heeft op hulp, geldt artikel 7a. Voor vroegsignalering zijn alleen de gegevens uit de basisregistratie noodzakelijk en de gegevens omtrent de betalingsachterstand, waarmee het college is geïnformeerd over de mogelijke problemen van haar inwoner.

In het eerste lid van het nieuw voorgestelde 7c is geregeld dat het burgerservicenummer van de persoon in verband met schuldhulpverlening kan worden gebruikt. Het tweede lid maakt het mogelijk in voorkomende gevallen aan dossieroverdracht binnen de gemeente zelf te doen, om een goede integrale dienstverlening als gemeente te kunnen verrichten. Zo kan informatie vanuit de

Participatiewet noodzakelijk zijn, als er aanwijzingen zijn dat bijvoorbeeld recht bestaat op bijzondere bijstand, waardoor de situatie van de persoon in verband met de schuldhulpverlening verbeterd kan worden.

Het nieuwe artikel 7d heeft betrekking op de gegevensverstrekking door de Rijksbelastingdienst. Aangesloten is hiervoor bij de bepaling die in artikel 5.2.3 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is opgenomen. Het gaat om de gegevens van de belastingdienst voor zover die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de Wgs. Te denken valt aan inkomen die niet uit de polisadministratie valt af te leiden, vermogen van een persoon, maar ook eventuele belastingschulden.

J (artikel 10)

Op grond van dit artikel bestaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een ander signaal aan te wijzen dan de reeds genoemde signalen in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het artikel beoogt innovatie te stimuleren door ruimte te geven aan het ontwikkelen van betere indicatoren voor vroegsignalering. Een ander signaal wordt alleen aangewezen als het naar verwachting een betere voorspeller is voor vroegsignalering en daardoor mensen met risicovolle schulden sneller worden bereikt. Een samenwerkingsverband van gemeenten, schuldeisers en kennisinstellingen kan aan de minister een onderbouwd verzoek doen om een extra signaal aan te wijzen.

ARTIKEL II. SAMENLOOPBEPALING

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet nog niet in werking is getreden, aangezien dit thans nog niet het geval is. Voor het geval de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking treedt, is een samenloopbepaling opgenomen.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

De inwerkingtreedingsbepaling regelt dat het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit gebeurt. Dit moment kan per artikel of onderdeel ervan verschillen. De mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding biedt flexibiliteit voor het geval dit nodig is, bijvoorbeeld in verband met de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.