



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens

Nader Rapport

10 oktober 2019

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juli 2019, nr. 2019-001333 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 september 2019, nr. W12.19.0181/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over enkele aspecten inzake het verwerken van persoonsgegevens en de bevoegdheid om bij ministeriële regeling tijdelijk signalen over betalingsachterstanden van schuldeisers aan te wijzen op grond waarvan het college een eerste gesprek aan de schuldenaar moet aanbieden. Tevens plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het voorstel. Ten slotte maakt zij een opmerking over het ontbreken van een termijn waarbinnen het college een aanbod moet doen tot een eerste gesprek, nadat zij een signaal heeft ontvangen. In verband daarmee vindt zij aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

Op de opmerkingen wordt hierna ingegaan. Het advies is cursief afgedrukt, met tussengevoegd de reactie.

1. Inleiding

a. Schuldhulpverlening

De Wgs regelt dat mensen met problematische schulden¹ bij gemeenten terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of saneringskrediet. Met het voorstel wil de regering de mogelijkheden tot vroegsignalering versterken en inzetten op snellere en betere schuldhulpverlening.² Het voorstel moet hierin voorzien door gegevensuitwisseling te faciliteren en tegelijkertijd naleving van de AVG te waarborgen.

Vaak schamen mensen zich voor hun betalingsachterstanden en schulden en roepen zij pas hulp in als de problemen heel groot zijn. Ook weten ze niet altijd dat ze hulp kunnen krijgen. Zo vermeldt de toelichting dat er naar schatting 540.000 huishoudens met problematische schulden zijn, terwijl er maar zo'n 193.000 huishoudens bekend zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of wettelijke schuldsanering.

Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze hulp aan te bieden. Op dit moment hebben mensen die schuldhulpverlening krijgen gemiddeld zo'n 15 verschillende schuldeisers en € 40.000 schuld. Door het (eerder) hulp aanbieden wordt beoogd de omvang van de schuld bij de aanvang van het schuldhulpverleningstraject te verkleinen en daarmee schuldenaren voor meer schulden te behoeden. Daarnaast is het voor de maatschappij als geheel kosteneffectief om te investeren in schuldhulpverlening, aangezien mensen die schulden hebben vaak verstrikt raken in een samenstel van problemen.

Bijna alle gemeenten kennen dan ook een vorm van vroegsignalering. Het gaat hier zowel om intern doorverwijzen. Daarbij worden schuldenaren doorverwezen naar de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie en worden afspraken gemaakt met private schuldeisers over het doorgeven

¹ Schulden zijn problematisch als de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder 'Wat is de aanleiding?'.



van signalen over schulden aan het college. Sommige private schuldeisers (zorgverzekeraars, drinkwater- en energiebedrijven) kennen reeds een verplichting om signalen over schulden door te geven.

De Afdeling onderschrijft de strekking van het voorstel. Gezien de grote gevolgen van schulden voor (de naaste omgeving van) de betrokkene en de samenleving als geheel, is het van belang en gerechtvaardigd om in een vroegtijdig stadium inzicht te krijgen in signalen die een indicatie vormen voor problematische schulden. Zo kan zo vroeg als mogelijk actie worden ondernomen om de omvang van de schulden te beperken en kan aan oplossingen worden gewerkt. Het wetsvoorstel zou daaraan een nuttige bijdrage kunnen leveren.

Om de schuldhulpverlening structureel te verbeteren zal echter meer nodig zijn dan de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling. In het verleden is kritiek geleverd op de toegankelijkheid van de vrijwillige schuldhulpverlening voor burgers.³ Recent heeft de Nationale Ombudsman er op gewezen dat de gemeenten een positieve ontwikkeling doormaken. Desalniettemin is er nog ruimte voor verbetering.⁴ Zo vallen (te veel) mensen voortijdig uit in het toegangsproces, en is gespecialiseerde schuldhulpverlening voor zelfstandigen noodzakelijk. Dit laat zien dat – naast aanpassing van regelgeving – de praktische invulling van schuldhulpverlening verdere verbetering behoeft.

Het wetsvoorstel is één van de acties uit de brede schuldenaanpak. De brede schuldenaanpak wil schuldhulpverlening structureel verbeteren en neemt een groot aantal maatregelen langs drie actielijnen:

1. problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering,
2. ontzorgen en ondersteunen, en
3. zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

In de brede schuldaanpak dragen bijvoorbeeld het programma Schouders Eronder en het Interbestuurlijk Programma van gemeenten en Rijk bij aan het voorkomen van het voortijdig uitvallen in het toegangsproces tot schuldhulpverlening en aan meer gespecialiseerde hulp voor zelfstandigen.

b. Inhoud van het voorstel

Met name sinds de inwerkingtreding van de AVG in 2018 is er een toenemende aandacht voor de in de praktijk ervaren onduidelijkheid over de mogelijkheden om persoonsgegevens van schuldenaren uit te wisselen tussen gemeenten en (private) schuldeisers. De wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor schuldhulpverlening biedt mogelijk onvoldoende grondslag voor de gegevensuitwisseling zonder toestemming van de betrokkene.⁵ Als onderdeel van de 'Brede schuldenaanpak'⁶ wordt daarom voorgesteld in de wet de grondslag voor vroegsignalering te verduidelijken.

Tevens wordt een kader neergelegd waarbinnen het college verplicht is, na ontvangst van signalen over schulden en betalingsachterstanden, een eerste gesprek over schuldhulpverlening aan te bieden. In dat gesprek wordt de persoonlijke hulpvraag van de schuldenaar vastgesteld.

Na dat gesprek wordt in de regel een beschikking afgegeven, inhoudende een plan van aanpak om de schuldenaar te ondersteunen of de weigering van schuldhulpverlening. Het plan van aanpak bevat een omschrijving van de hulp die wordt geboden.⁷ Aan het plan van aanpak kunnen voorwaarden worden verbonden.

Het voorstel bevat de grondslagen om persoonsgegevens (verder) te verwerken.⁸

Zo wordt ten behoeve van de vroegsignalering gebruik gemaakt van de eerder genoemde signalen van zorgverzekeraars, het CAK, drinkwater- en energiebedrijven. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt. Daarbij zal ook worden geregeld dat verhuurders signalen over schulden en betalingsachterstanden moeten doorgeven. Daarnaast wordt ten behoeve van de toegang tot schuldhulpverlening en het opstellen van het plan van aanpak geregeld dat het college met bestuursorganen en schuldeisers gegevens kan uitwisselen. Deze gegevensuitwisseling omvat tevens

³ Nationale Ombudsman, Burgerperspectief op schuldhulpverlening, een onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, rapportnummer 2016/050, Den Haag 2016.

⁴ Nationale Ombudsman, Een open deur? Het vervolg, rapportnummer 2018/070, Den Haag 2018, p. 43–44.

⁵ Toelichting, algemeen deel, subparagraaf 2b, onder 'Probleem en doel'.

⁶ Met het zogeheten actieplan Brede schuldenaanpak wil het kabinet bereiken dat meer mensen uit een uitzichtloze schuldsituatie blijven of komen door de inzet op drie actielijnen: a. problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering; b. ontzorgen en ondersteunen; c. zorgvuldige en maatschappelijke incasso.

⁷ Bijvoorbeeld het aanbieden van een budgetcoach of een schuldregeling.

⁸ Voorgestelde artikelen 8a tot en met 8e.



gegevens over de gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard.⁹

2. Verwerking van persoonsgegevens

Indien de betrokkene ingaat op het aanbod van het college tot een eerste gesprek over schuldhulpverlening, kan het college verschillende persoonsgegevens bij een groot aantal organisaties opvragen. Het gaat hierbij om gegevens verstrekt door andere gemeenten, het Bureau Kredietregistratie, de rechtspraak, UWV, SVB, Belastingdienst, DUO, de Kamer van Koophandel, het kadaster, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de RDW, het CAK, het CJIB, deurwaarders en (andere) schuldeisers.¹⁰ Met de verkregen gegevens kan het college besluiten tot weigering van schuldhulpverlening, of een plan van aanpak opstellen.

a. Gezondheidsgegevens

Ten behoeve van het opstellen van een plan van aanpak wordt ook een grondslag opgenomen om gegevens inzake de gezondheid van de schuldenaar te verwerken, zonder uitdrukkelijke toestemming van de schuldenaar daartoe. Het gaat hierbij in het bijzonder om gegevens over maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, welke schuldhulpverleners nodig hebben om contact te kunnen onderhouden met andere hulpverleners. Dat contact kan bijdragen aan een integrale aanpak van de problematiek die in het huishouden van de schuldenaar speelt. Het gaat hierbij uitsluitend om gezondheidsgegevens die noodzakelijk zijn om goede schuldhulp te verlenen, aldus de regering.

i. Noodzakelijke gezondheidsgegevens

De AVG staat verwerking van gezondheidsgegevens niet toe, tenzij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging bestaat. Met de regering is de Afdeling van oordeel dat schuldhulpverlening een rechtvaardiging kan zijn. Zij acht het daarbij echter van belang om te schetsen welke gezondheidsgegevens inzake de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg (in voorkomende mate) noodzakelijk zullen zijn om goede schuldhulpverlening te verrichten.¹¹ Bij de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg worden immers gevoelige gezondheidsgegevens vergaard. De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

Naar aanleiding van het advies is de toelichting aangepast. Beter wordt toegelicht dat persoonsgegevens over maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg gezondheidsgegevens zijn. Voor schuldhulpverlening is het alleen noodzakelijk te weten of de persoon met problematische schulden gebruik maakt van maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg en zo ja, wie de hulpverleners zijn. Met deze informatie kunnen schuldhulpverleners met andere hulpverleners afstemmen, hetgeen nodig is voor integrale schuldhulpverlening, die de oorzaken achter schulden aanpakt en uitzicht biedt op financiële stabiliteit, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid van de Wgs.

ii. Medisch beroepsgeheim

In de toelichting wordt opgemerkt dat er bij deze gegevensuitwisseling geen sprake is van doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het niet noodzakelijk is om een expliciete grondslag te regelen voor het doorbreken van het medisch beroepsgeheim, omdat het 'over het algemeen' niet noodzakelijk is om iemands exacte ziektebeeld te kennen.¹² Hiermee is niet duidelijk of er onder omstandigheden toch sprake kan zijn van doorbreking van het medisch beroepsgeheim.

De Afdeling adviseert te verduidelijken wat wordt beoogd. Indien de regering beoogt te voorzien in doorbreking van het medisch beroepsgeheim zijn daarvoor zwaarwegende argumenten nodig. De Afdeling acht in dat geval een overtuigende motivering noodzakelijk.

Naar aanleiding van het advies is de toelichting aangepast. De toelichting geeft nu duidelijk aan dat voor schuldhulpverlening het niet nodig is het medisch beroepsgeheim te doorbreken. Het deel in de toelichting over een expliciete grondslag voor het doorbreken van het medisch beroepsgeheim is geschrapt. Bedoeld was tot uitdrukking te brengen dat als het bij schuldhulpverlening wél noodzakelijk was om het medisch beroepsgeheim te doorbreken, hiervoor een expliciete grondslag nodig was. Het

⁹ De Afdeling begrijpt dat de verwijzingen in de voorgestelde artikelen 8a, 8b en 8e in deze 'verkeerd om' zijn; deze verwijzingen suggereren dat de gegevensverwerkingsmogelijkheden andersom zijn ten opzichte van hetgeen hier weergegeven.

¹⁰ Zie tabel 2 van het algemeen deel van de toelichting.

¹¹ Vgl. artikel 30, derde lid, van de Uitvoeringswet AVG, waarin het verbod om gezondheidsgegevens te verwerken niet van toepassing is indien 'deze geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene'.

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder 'Wmo 2015 en Jeugdwet'.



is niet nodig om het medisch beroepsgeheim te doorbreken en daarom is een wettelijke grondslag niet nodig. De formulering van de toelichting was op dit punt eerder verwarrend dan verhelderend.

iii. Uitdrukkelijke toestemming voor hergebruik

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is geregeld dat het college (gezondheids-)gegevens die zijn verkregen voor de uitvoering van de Wgs, de Participatiewet of de Jeugdwet kan hergebruiken voor de uitvoering van de Wmo 2015 indien de betrokkene daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.¹³ Het doel hiervan is om de problematiek van de betrokkene in onderlinge samenhang in kaart te brengen en de dienstverlening in het sociale domein zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Met de voorwaarde dat de betrokkene zijn uitdrukkelijke toestemming moet geven wordt het risico beperkt dat bovenmatig gegevens worden gedeeld en hergebruikt voor een niet verenigbaar doel.¹⁴

Het wetsvoorstel regelt dat gegevens verkregen voor de uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet ten behoeve van de uitvoering van de Wgs kunnen worden hergebruikt.¹⁵ Anders dan in de Wmo 2015 wordt daaraan niet de voorwaarde verbonden dat de betrokkene uitdrukkelijk toestemming geeft. Om dit verschil te verklaren merkt de regering op dat een persoon die hulp nodig heeft en daardoor in een afhankelijkheidsrelatie verkeert, niet zonder meer uitdrukkelijke en in vrijheid toestemming kan geven.¹⁶ Dit roept de vraag op waarom dit niet opgaat voor iemand die op grond van de Wmo 2015 maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Deze heeft immers per definitie een vorm van ondersteuning (hulp) nodig en bevindt zich eveneens in een afhankelijkheidsrelatie.

Mede met het oog op de noodzakelijke consistentie van wetgeving adviseert de Afdeling om op het voorgaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies is de toelichting als volgt aangepast. In de toelichting was aangegeven dat er sprake was van een spiegelbeeldbepaling ten opzichte van de Wmo 2015. Dit geeft bij nader inzien een verkeerd beeld waarom de gegevens voor de schuldhulpverlening noodzakelijk zijn. In de toelichting is daarom deze verwijzing naar de Wmo 2015 geschrapt. Bij schuldhulpverlening is geen sprake van vrijblijvendheid. Dit wijkt af van de door de Afdeling aangehaalde memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wmo 2015 inzake de uitwisseling van gegevens bij de aanvraag van de Wmo 2015. Voor de schuldhulpverlening zijn de gegevens – in voorkomende geval – noodzakelijk. Uitdrukkelijke toestemming zou daarmee een extra drempel opwerpen, die ook een verkeerde perceptie van vrijblijvendheid zou bieden.

b. Belastinggegevens

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen dat de Belastingdienst desgevraagd gegevens verstrekt aan het college, indien dit noodzakelijk is voor de schuldhulpverleningstaak van het college.¹⁷ De Wgs voorziet reeds in de verplichting van bestuursorganen (en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen personen en instanties) om het college de gegevens en inlichtingen te verschaffen waarvan kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van de wet.¹⁸ De toelichting bij het voorstel stelt dat ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen het voor een ieder verboden is om belastinggegevens te delen, tenzij op wetsniveau deze geheimhoudingsverplichting wordt doorbroken.¹⁹

De Afdeling wijst er in dat verband op dat de Belastingdienst op grond van artikel 8 van de huidige Wgs reeds verplicht is tot het leveren van belastinggegevens. De vraag rijst daarom of niet reeds op grond van de huidige wet de geheimhoudingsverplichting wordt doorbroken. In dat licht adviseert de Afdeling de noodzaak van de voorgestelde bepaling nader te motiveren. Indien een meer overtuigende motivering niet mogelijk is, adviseert zij de bepaling te schrappen.

Naar aanleiding van het advies is artikel 8e van het wetsvoorstel geschrapt. Artikel 8 van de huidige Wgs beschrijft de gegevensuitwisseling bij schuldhulpverlening in algemene termen. Welke bestuursorganen gegevens verstrekken aan het college en om welke gegevens het gaat, is grotendeels aan de

¹³ Artikel 5.1.1, vierde lid, Wmo 2015.

¹⁴ Aldus de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wmo 2015, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 170–171.

¹⁵ In die zin wordt het 'spiegelbeeld' geregeld, aldus de toelichting.

¹⁶ Zie de strikte definitie van toestemming in artikel 4, onderdeel 11, AVG: 'elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt'.

¹⁷ Voorgesteld artikel 8e.

¹⁸ Artikel 8.

¹⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder 'Algemene wet inzake rijksbelastingen'.



betrokken organisaties. In de algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) die onder meer artikel 8 invult, wordt een specificatie van gegevens en bronnen opgenomen die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de Wgs. In dat kader zullen belastinggegevens worden opgenomen in de AMvB. In het algemeen deel van de memorie van toelichting waarin ingegaan wordt op de op grond van artikel 8 vast te stellen AMvB, wordt ingegaan op de belastinggegevens. De toelichting in het algemeen deel, paragraaf 3, onder 'Algemene wet inzake rijksbelastingen' is geschrapt, nu het wetsvoorstel geen wijzigingen in dat opzicht voorstelt.

3. Bij ministeriële regeling aanwijzen van signalen

Het wetsvoorstel regelt de taak voor het college om een inwoner een aanbod te doen voor een eerste gesprek over mogelijk benodigde schuldhulpverlening, indien een bij of krachtens²⁰ algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal over betalingsachterstanden van schuldeisers is ontvangen. De in de algemene maatregel van bestuur op te nemen signalen zijn signalen van zorgverzekeraars, het CAK, verhuurders, drinkwater- en energiebedrijven.

Het wetsvoorstel voorziet in aanvulling hierop in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voor de duur van vijf jaar een ander signaal van een schuldeiser over betalingsachterstanden aan te wijzen, indien dat signaal een betere indicatie vormt voor meer schulden.²¹ De bepaling beoogt innovatie te stimuleren door ruimte te geven aan het ontwikkelen van betere indicatoren voor vroegsignalering, aldus de toelichting. Ook is het nodig om met andere signalen te experimenteren.²² Als mogelijk voorbeeld wordt genoemd informatie omtrent hypotheekachterstanden.²³

De Afdeling begrijpt dat er behoefte bestaat aan de mogelijkheid om in de toekomst te experimenteren met andere signalen. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk wat de noodzaak is voor de bevoegdheid om bij ministeriële regeling voor de duur van vijf jaar een ander signaal van een schuldeiser over betalingsachterstanden aan te wijzen. Een dergelijke bevoegdheid kan ook via de (reeds bestaande) algemene maatregel van bestuur worden vormgegeven.

Hierbij is van belang dat in een regeling van hogere orde in beginsel niet wordt toegestaan dat daarvan in een regeling van lagere orde kan worden afgeweken.²⁴ Tevens geldt als uitgangspunt voor delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister dat deze wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die vaak wijziging vergen en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. De Afdeling merkt op dat, gelet de aard van het onderwerp (namelijk het verstrekken van persoonsgegevens door (private) schuldeisers aan het college), de voorgestelde regeling verder strekt dan dit uitgangspunt.²⁵

De Afdeling adviseert de bevoegdheid om bij ministeriële regeling signalen aan te wijzen te laten vervallen.

Naar aanleiding van het advies is artikel 10 en de toelichting aangepast. Bij vroegsignalering is experimenteren belangrijk om signalen te vinden waarmee mensen met problematische schulden beter bereikt worden. De AVG kent geen experimenteerterruimte. De verwerking van persoonsgegevens moet altijd aan de AVG voldoen, ook als het gaat om tijdelijke verwerking op kleine schaal. Daarom is gekozen criteria in het wetsvoorstel op te nemen, die met een regeling worden uitgewerkt. Het kan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijken dat een groep mensen in beeld komt bij schuldhulpverlening, die met een eventueel ander signaal dan de vier nu voorgestelde, misschien eerder in beeld zouden zijn gekomen. Daarmee is (nog) niet te zeggen dat een ander signaal óók of een betere indicatie is voor de vroegsignalering van (problematische)schulden. Uit de tekst van het wetsvoorstel kwam onvoldoende naar voren dat het signaal alleen voor een beperkt aantal gemeenten zou worden aangewezen. Gelet op het advies is daarom artikel 10 verder ingevuld: naast dat het tijdelijke signalen zijn met een betere indicatie van schulden, is het gebruik beperkt tot in de regeling aangewezen gemeenten. Dit verduidelijkt dat het andere signalen zijn, zowel wat betreft doel (onderzoek), duur als omvang, hetgeen een enigszins andere procedure rechtvaardigt dan de breed erkende en gebruikte signalen voor hulpverlening die op AMvB-niveau voor onbepaalde tijd worden aangewezen. Artikel 10 voorziet, via een afwijking van artikel 8, in de mogelijkheid dat via dezelfde ministeriële regeling

²⁰ Bedoeld zal zijn 'bij algemene maatregel van bestuur', nu de toelichting in dit verband voornamelijk wijst op dat niveau van regelgeving.

²¹ Voorgesteld artikel 10 Wgs.

²² Toelichting, algemeen deel, subparagraaf 2a, onder 'Waarom overheidsinterventie en instrumentkeuze'.

²³ Idem.

²⁴ Aanwijzing 2.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een dergelijke constructie leidt tot onoverzichtelijke regelgeving. Een dergelijke afwijkingbevoegdheid is enkel toegestaan indien het nood- of experimenteerwetgeving betreft.

²⁵ Dit uitgangspunt geldt ook voor experimenteerbepalingen.



(private) schuldeisers het tijdelijke signaal in de vorm van betalingsachterstanden leveren aan de deelnemende gemeenten. Dit sluit aan bij de systematiek voor de bestaande signalen, zoals neergelegd in bijvoorbeeld de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas.

4. Uitvoerbaarheid

Anders dan bij de huidige Wgs, dat het initiatief voor schuldhulpverlening volledig bij de burger neerlegde, wordt met dit voorstel het initiatief voor schuldhulpverlening ook bij het college neergelegd. Dit initiatief is niet vrijblijvend.

In het wetsvoorstel is de taak van het college inzake schuldhulpverlening zo vormgegeven, dat de zelfstandige invulling daarvan beperkt is.²⁶ Zo verplicht het voorstel het college om een groot aantal signalen te ontvangen, op al die signalen te acteren door een eerste gesprek aan te bieden, vervolgens die eerste gesprekken daadwerkelijk te voeren en ten slotte – indien er geen sprake is van een weigeringsgrond – schuldhulp te verlenen. Daarbij behoort het college binnen korte termijnen te acteren.

Gezien de verplichtingen die het voorstel voor het college meebrengt, acht de Afdeling het noodzakelijk om in de toelichting nader op de uitvoerbaarheid van het voorstel in te gaan. Dit is des te meer van belang omdat de potentiële toeloop richting schuldhulpverlening substantieel kan zijn. Op dit moment zijn 193.000 huishoudens bekend of geregistreerd bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsanering, terwijl naar schatting 540.000 huishoudens problematische schulden hebben. In dat licht bezien acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat met uitsluitend een meer efficiënte uitwisseling van gegevens,²⁷ gemeenten de door dit voorstel te wijzigen Wgs onverkort en op korte termijn kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor de periode kort na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gemeenten moeten dan nog ervaring opbouwen met het op grotere schaal aanbieden van schuldhulpverlening volgens de voorgestelde werkwijze. Ook moet nog de benodigde ICT-ondersteuning worden ingeregeld.²⁸ Verder is het niet uitgesloten dat er een groot aantal reeds bestaande betalingsachterstanden wordt gesignaleerd. Dit wordt versterkt doordat de praktische invulling van de schuldhulpverlening tevens nog nadere verbetering behoeft.²⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan. In het bijzonder adviseert zij in te gaan op de vraag of in de periode kort na de inwerkingtreding van het voorstel voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar kan zijn voor de uitvoering. Ook is van belang op welke wijze in geval van een mogelijk tekort de noodzakelijke uitvoering zal worden gewaarborgd.

Naar aanleiding van het advies zijn in de toelichting de gevolgen voor de uitvoering meer kwantitatief in beeld gebracht. De huidige Wgs legt het initiatief voor schuldhulpverlening grotendeels bij de burger. Het is helaas geen nieuws dat veel burgers geen hulp kunnen of willen vragen. Daarom gaan gemeenten al jaren zelf op zoek naar mensen met problematische schulden. De Inspectie SZW concludeerde in 2017 dat vrijwel alle gemeenten op enige wijze invulling geven aan vroegsignalering. Voor zorgverzekeraars, energieleveranciers en drinkwaterleveranciers geldt sinds respectievelijk 2015, 2011 en 2012 regelgeving op grond waarvan zij klanten met betalingsachterstanden aanmelden bij schuldhulpverlening. Sinds 2009 heeft een toenemend aantal gemeenten afspraken met woningcorporaties over de uitwisseling van huurachterstanden om huisuitzetting te voorkomen. Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats de uitvoeringspraktijk van een juridische basis die naleving van de AVG waarborgt. In het wetsvoorstel is de taak van het college inzake schuldhulpverlening geconcretiseerd. Naleving van de AVG maakt duidelijke wettelijke verplichtingen noodzakelijk. De vormgeving is gebaseerd op de bestaande uitvoering die sinds 2015 via evaluaties, leidraden en kennisdeling landelijk wordt gefaciliteerd. Naar schatting kan vroegsignalering zoals vormgegeven in het wetsvoorstel maximaal 145.000 mensen in beeld brengen bij schuldhulpverlening. ICT-ondersteuning voor vroegsignalering is operationeel. Landelijke afspraken, waaraan de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) werkt, en het project 'Vroegsignalering landt in Nederland' beogen het op grote schaal aanbieden van hulp via vroegsignalering te vereenvoudigen. Vroegsignalering wordt al een aantal jaren geleidelijk op grotere schaal uitgevoerd. Vroegsignalering heeft een positieve business case. Omdat monitoring heel beperkt plaatsvindt, is geen schatting beschikbaar van het aantal mensen dat op dit moment met vroegsignalering wordt bereikt. Onderdeel van het project 'Vroegsignalering landt in Nederland' is om in samenwerking met de Benchmark Armoede en Schulden van Divosa een meetinstrument te ontwikkelen. Gemeenten kunnen sturen op de benodigde

²⁶ Dat het college wel de ruimte heeft om de feitelijke invulling van het eerste gesprek en de schuldhulpverlening vorm te geven, doet daar niet aan af.

²⁷ Waar de toelichting op wijst.

²⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4, onder 'Regeldruk gemeenten'.

²⁹ Zie het laatste tekstblok van paragraaf 1a van dit advies.



capaciteit via de wijze waarop hulp wordt aangeboden en wie hulp aanbiedt. Evaluaties laten zien dat schuldhulpverleners met 50–75% van gemelde huishoudens succesvol contact leggen. Wat passende hulp is blijven hulpverleners bepalen, van persoon tot persoon en afhankelijk van de situatie. Bij vroegsignalering gaat het – als het komt tot een vorm van schuldhulpverlening – vaker om lichtere hulp (quick fixes), omdat de schuldsituatie minder is geëscaleerd.

5. Het eerste gesprek

Het college heeft tot taak om inwoners een aanbod te doen voor een eerste gesprek indien het college een signaal heeft ontvangen van een schuldeiser. In dat gesprek moet de schriftelijke of mondelinge hulpvraag worden vastgesteld. Het eerste gesprek moet plaatsvinden binnen vier weken nadat het signaal is ontvangen en de inwoner het aanbod voor het eerste gesprek heeft geaccepteerd. Indien er sprake is van een bedreigende situatie, bijvoorbeeld indien huisuitzetting dreigt, dient het college binnen drie dagen het eerste gesprek te laten plaatsvinden.

Het is begrijpelijkerwijs de bedoeling dat er snel wordt geacteerd indien er sprake is van mogelijke problematische schulden. Uitgaande van die bedoeling, wijst de Afdeling er echter op dat er in het wetsvoorstel weliswaar een termijn wordt gesteld voor het plaatsvinden van het eerste gesprek na de acceptatie van een aanbod voor een eerste gesprek, maar dat er geen termijn wordt voorgesteld waarbinnen het aanbod daartoe moet worden gedaan.³⁰ Hierdoor is het college vrij om zelf te beslissen wanneer dat aanbod wordt gedaan.³¹ Dit staat haaks op de wens van de wetgever om in de wet te waarborgen dat de gemeente snel met de schuldenaar een gesprek voert.

De Afdeling adviseert om in aanvulling op de voorgestelde regeling een termijn te stellen waarbinnen het college een aanbod tot een eerste gesprek aan de schuldenaar moet doen nadat een signaal van een schuldeiser is ontvangen.

Inderdaad vloeide uit de tekst voort dat het college geen wettelijke termijn had om een inwoner een aanbod te doen tot een eerste gesprek. Dit was echter wel beoogd. Door het woord 'en' in de voorgestelde tekst te veranderen in 'in het geval' wordt bereikt wat werd beoogd, namelijk aan te sluiten bij de huidige termijnen als iemand zich uit eigen beweging meldt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een toevoeging te doen in artikel 8, eerste lid (onderdeel J), zodat aan het melden van huurachterstanden door verhuurders voorwaarden kunnen worden verbonden. Het doel is voldoende grondslag te creëren om het melden van huurachterstanden te regelen in aanvulling op de bestaande regelgeving voor het melden van betalingsachterstanden op energie, drinkwater en zorgpremie.

Ik moge U, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark.*

³⁰ De Afdeling leest het voorgestelde artikel 4, eerste lid, onderdeel b, waarin is bepaald dat het college de verplichting heeft het gesprek te laten plaatsvinden vier weken nadat het een signaal heeft ontvangen én nadat de inwoner het aanbod tot dat gesprek heeft geaccepteerd, als een cumulatieve bepaling. Het laatste moment, namelijk de acceptatie van het aanbod, is leidend, nu anders niet eenduidig kan worden afgeleid wanneer de termijn van vier weken aanvangt.

³¹ In de artikelsgewijze toelichting wordt gesteld dat het college zo spoedig mogelijk contact dient te zoeken, maar dit komt niet tot uiting in het voorstel (vgl. de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E).



Advies Raad van State

No. W12.19.0181/III

's-Gravenhage, 13 september 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2019, no.2019001333, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, met memorie van toelichting.

Gemeenten zijn ingevolge de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor het verlenen van schuldhulp aan haar inwoners. Het voorstel wijzigt die wet met het opnemen van een duidelijke wettelijke taak voor de gemeente inzake vroegsignalering. Tevens biedt het wetsvoorstel grondslagen voor gegevensuitwisseling om schuldhulpverlening te faciliteren, mede in verband met de wettelijke taak voor vroegsignalering. Hiermee wordt beoogd de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te waarborgen. Ten slotte worden de verplichtingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (college) inzake schuldhulpverlening in het voorstel nader uitgewerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over enkele aspecten inzake het verwerken van persoonsgegevens en de bevoegdheid om bij ministeriële regeling tijdelijk signalen over betalingsachterstanden van schuldeisers aan te wijzen op grond waarvan het college een eerste gesprek aan de schuldenaar moet aanbieden. Tevens plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het voorstel. Ten slotte maakt zij een opmerking over het ontbreken van een termijn waarbinnen het college een aanbod moet doen tot een eerste gesprek, nadat zij een signaal heeft ontvangen. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

a. Schuldhulpverlening

De Wgs regelt dat mensen met problematische schulden¹ bij gemeenten terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of saneringskrediet. Met het voorstel wil de regering de mogelijkheden tot vroegsignalering versterken en inzetten op snellere en betere schuldhulpverlening.² Het voorstel moet hierin voorzien door gegevensuitwisseling te faciliteren en tegelijkertijd naleving van de AVG te waarborgen.

Vaak schamen mensen zich voor hun betalingsachterstanden en schulden en roepen zij pas hulp in als de problemen heel groot zijn. Ook weten ze niet altijd dat ze hulp kunnen krijgen. Zo vermeldt de toelichting dat er naar schatting 540.000 huishoudens met problematische schulden zijn, terwijl er maar zo'n 193.000 huishoudens bekend zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of wettelijke schuldsanering.

Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze hulp aan te bieden. Op dit moment hebben mensen die schuldhulpverlening krijgen gemiddeld zo'n 15 verschillende schuldeisers en € 40.000 schuld. Door het (eerder) hulp aanbieden wordt beoogd de omvang van de schuld bij de aanvang van het schuldhulpverleningstraject te verkleinen en daarmee schuldenaren voor meer schulden te behoeden. Daarnaast is het voor de maatschappij als geheel kosteneffectief om te investeren in schuldhulpverlening, aangezien mensen die schulden hebben vaak verstrikt raken in een samenstel van problemen.

Bijna alle gemeenten kennen dan ook een vorm van vroegsignalering. Het gaat hier zowel om intern doorverwijzen. Daarbij worden schuldenaren doorverwezen naar de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie en worden afspraken gemaakt met private schuldeisers over het doorgeven van signalen over schulden aan het college. Sommige private schuldeisers (zorgverzekeraars, drinkwater- en energiebedrijven) kennen reeds een verplichting om signalen over schulden door te geven.

¹ Schulden zijn problematisch als de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder 'Wat is de aanleiding?'.



De Afdeling onderschrijft de strekking van het voorstel. Gezien de grote gevolgen van schulden voor (de naaste omgeving van) de betrokkene en de samenleving als geheel, is het van belang en gerechtvaardigd om in een vroegtijdig stadium inzicht te krijgen in signalen die een indicatie vormen voor problematische schulden. Zo kan zo vroeg als mogelijk actie worden ondernomen om de omvang van de schulden te beperken en kan aan oplossingen worden gewerkt. Het wetsvoorstel zou daaraan een nuttige bijdrage kunnen leveren.

Om de schuldhulpverlening structureel te verbeteren zal echter meer nodig zijn dan de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling. In het verleden is kritiek geleverd op de toegankelijkheid van de vrijwillige schuldhulpverlening voor burgers.³ Recent heeft de Nationale Ombudsman er op gewezen dat de gemeenten een positieve ontwikkeling doormaken. Desalniettemin is er nog ruimte voor verbetering.⁴ Zo vallen (te veel) mensen voortijdig uit in het toegangsproces, en is gespecialiseerde schuldhulpverlening voor zelfstandigen noodzakelijk. Dit laat zien dat – naast aanpassing van regelgeving – de praktische invulling van schuldhulpverlening verdere verbetering behoeft.

b. Inhoud van het voorstel

Met name sinds de inwerkingtreding van de AVG in 2018 is er een toenemende aandacht voor de in de praktijk ervaren onduidelijkheid over de mogelijkheden om persoonsgegevens van schuldenaren uit te wisselen tussen gemeenten en (private) schuldeisers. De wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor schuldhulpverlening biedt mogelijk onvoldoende grondslag voor de gegevensuitwisseling zonder toestemming van de betrokkene.⁵ Als onderdeel van de 'Brede schuldenaanpak'⁶ wordt daarom voorgesteld in de wet de grondslag voor vroegsignalering te verduidelijken.

Tevens wordt een kader neergelegd waarbinnen het college verplicht is, na ontvangst van signalen over schulden en betalingsachterstanden, een eerste gesprek over schuldhulpverlening aan te bieden. In dat gesprek wordt de persoonlijke hulpvraag van de schuldenaar vastgesteld.

Na dat gesprek wordt in de regel een beschikking afgegeven, inhoudende een plan van aanpak om de schuldenaar te ondersteunen of de weigering van schuldhulpverlening. Het plan van aanpak bevat een omschrijving van de hulp die wordt geboden.⁷ Aan het plan van aanpak kunnen voorwaarden worden verbonden.

Het voorstel bevat de grondslagen om persoonsgegevens (verder) te verwerken.⁸ Zo wordt ten behoeve van de vroegsignalering gebruik gemaakt van de eerder genoemde signalen van zorgverzekeraars, het CAK, drinkwater- en energiebedrijven. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt. Daarbij zal ook worden geregeld dat verhuurders signalen over schulden en betalingsachterstanden moeten doorgeven. Daarnaast wordt ten behoeve van de toegang tot schuldhulpverlening en het opstellen van het plan van aanpak geregeld dat het college met bestuursorganen en schuldeisers gegevens kan uitwisselen. Deze gegevensuitwisseling omvat tevens gegevens over de gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard.⁹

2. Verwerking van persoonsgegevens

Indien de betrokkene ingaat op het aanbod van het college tot een eerste gesprek over schuldhulpverlening, kan het college verschillende persoonsgegevens bij een groot aantal organisaties opvragen. Het gaat hierbij om gegevens verstrekt door andere gemeenten, het Bureau Kredietregistratie, de rechtspraak, UWV, SVB, Belastingdienst, DUO, de Kamer van Koophandel, het kadaster, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de RDW, het CAK, het CJIB, deurwaarders en (andere) schuldeisers.¹⁰ Met de verkregen gegevens kan het college besluiten tot weigering van schuldhulpverlening, of een plan van aanpak opstellen.

³ Nationale Ombudsman, Burgerperspectief op schuldhulpverlening, een onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, rapportnummer 2016/050, Den Haag 2016.

⁴ Nationale Ombudsman, Een open deur? Het vervolg, rapportnummer 2018/070, Den Haag 2018, p. 43–44.

⁵ Toelichting, algemeen deel, subparagraaf 2b, onder 'Probleem en doel'.

⁶ Met het zogeheten actieplan Brede schuldenaanpak wil het kabinet bereiken dat meer mensen uit een uitzichtloze schuldensituatie blijven of komen door de inzet op drie actielijnen: a. problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering; b. ontzorgen en ondersteunen; c. zorgvuldige en maatschappelijke incasso.

⁷ Bijvoorbeeld het aanbieden van een budgetcoach of een schuldregeling.

⁸ Voorgestelde artikelen 8a tot en met 8e.

⁹ De Afdeling begrijpt dat de verwijzingen in de voorgestelde artikelen 8a, 8b en 8e in deze 'verkeerd om' zijn; deze verwijzingen suggereren dat de gegevensverwerkingsmogelijkheden andersom zijn ten opzichte van hetgeen hier weergegeven.

¹⁰ Zie tabel 2 van het algemeen deel van de toelichting.



a. Gezondheidsgegevens

Ten behoeve van het opstellen van een plan van aanpak wordt ook een grondslag opgenomen om gegevens inzake de gezondheid van de schuldenaar te verwerken, zonder uitdrukkelijke toestemming van de schuldenaar daartoe. Het gaat hierbij in het bijzonder om gegevens over maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, welke schuldhulpverleners nodig hebben om contact te kunnen onderhouden met andere hulpverleners. Dat contact kan bijdragen aan een integrale aanpak van de problematiek die in het huishouden van de schuldenaar speelt. Het gaat hierbij uitsluitend om gezondheidsgegevens die noodzakelijk zijn om goede schuldhulp te verlenen, aldus de regering.

i. Noodzakelijke gezondheidsgegevens

De AVG staat verwerking van gezondheidsgegevens niet toe, tenzij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging bestaat. Met de regering is de Afdeling van oordeel dat schuldhulpverlening een rechtvaardiging kan zijn. Zij acht het daarbij echter van belang om te schetsen welke gezondheidsgegevens inzake de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg (in voorkomende mate) noodzakelijk zullen zijn om goede schuldhulpverlening te verrichten.¹¹ Bij de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg worden immers gevoelige gezondheidsgegevens vergaard. De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

ii. Medisch beroepsgeheim

In de toelichting wordt opgemerkt dat er bij deze gegevensuitwisseling geen sprake is van doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het niet noodzakelijk is om een expliciete grondslag te regelen voor het doorbreken van het medisch beroepsgeheim, omdat het 'over het algemeen' niet noodzakelijk is om iemands exacte ziektebeeld te kennen.¹² Hiermee is niet duidelijk of er onder omstandigheden toch sprake kan zijn van doorbreking van het medisch beroepsgeheim.

De Afdeling adviseert te verduidelijken wat wordt beoogd. Indien de regering beoogt te voorzien in doorbreking van het medisch beroepsgeheim zijn daarvoor zwaarwegende argumenten nodig. De Afdeling acht in dat geval een overtuigende motivering noodzakelijk.

iii. Uitdrukkelijke toestemming voor hergebruik

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is geregeld dat het college (gezondheids-)gegevens die zijn verkregen voor de uitvoering van de Wgs, de Participatiewet of de Jeugdwet kan hergebruiken voor de uitvoering van de Wmo 2015 indien de betrokkene daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.¹³ Het doel hiervan is om de problematiek van de betrokkene in onderlinge samenhang in kaart te brengen en de dienstverlening in het sociale domein zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Met de voorwaarde dat de betrokkene zijn uitdrukkelijke toestemming moet geven wordt het risico beperkt dat bovenmatig gegevens worden gedeeld en hergebruikt voor een niet verenigbaar doel.¹⁴

Het wetsvoorstel regelt dat gegevens verkregen voor de uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet ten behoeve van de uitvoering van de Wgs kunnen worden hergebruikt.¹⁵ Anders dan in de Wmo 2015 wordt daaraan niet de voorwaarde verbonden dat de betrokkene uitdrukkelijk toestemming geeft. Om dit verschil te verklaren merkt de regering op dat een persoon die hulp nodig heeft en daardoor in een afhankelijkheidsrelatie verkeert, niet zonder meer uitdrukkelijke en in vrijheid toestemming kan geven.¹⁶ Dit roept de vraag op waarom dit niet opgaat voor iemand die op grond van de Wmo 2015 maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Deze heeft immers per definitie een vorm van ondersteuning (hulp) nodig en bevindt zich eveneens in een afhankelijkheidsrelatie.

Mede met het oog op de noodzakelijke consistentie van wetgeving adviseert de Afdeling om op het voorgaande in te gaan.

¹¹ Vgl. artikel 30, derde lid, van de Uitvoeringswet AVG, waarin het verbod om gezondheidsgegevens te verwerken niet van toepassing is indien 'deze geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene'.

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder 'Wmo 2015 en Jeugdwet'.

¹³ Artikel 5.1.1, vierde lid, Wmo 2015.

¹⁴ Aldus de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wmo 2015, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 170–171.

¹⁵ In die zin wordt het 'spiegelbeeld' geregeld, aldus de toelichting.

¹⁶ Zie de strikte definitie van toestemming in artikel 4, onderdeel 11, AVG: 'elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt'.



b. Belastinggegevens

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen dat de Belastingdienst desgevraagd gegevens verstrekt aan het college, indien dit noodzakelijk is voor de schuldhelpverleningstaak van het college.¹⁷ De Wgs voorziet reeds in de verplichting van bestuursorganen (en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen personen en instanties) om het college de gegevens en inlichtingen te verschaffen waarvan kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van de wet.¹⁸ De toelichting bij het voorstel stelt dat ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen het voor een ieder verboden is om belastinggegevens te delen, tenzij op wetsniveau deze geheimhoudingsverplichting wordt doorbroken.¹⁹

De Afdeling wijst er in dat verband op dat de Belastingdienst op grond van artikel 8 van de huidige Wgs reeds verplicht is tot het leveren van belastinggegevens. De vraag rijst daarom of niet reeds op grond van de huidige wet de geheimhoudingsverplichting wordt doorbroken. In dat licht adviseert de Afdeling de noodzaak van de voorgestelde bepaling nader te motiveren. Indien een meer overtuigende motivering niet mogelijk is, adviseert zij de bepaling te schrappen.

3. Bij ministeriële regeling aanwijzen van signalen

Het wetsvoorstel regelt de taak voor het college om een inwoner een aanbod te doen voor een eerste gesprek over mogelijk benodigde schuldhelpverlening, indien een bij of krachtens²⁰ algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal over betalingsachterstanden van schuldeisers is ontvangen. De in de algemene maatregel van bestuur op te nemen signalen zijn signalen van zorgverzekeraars, het CAK, verhuurders, drinkwater- en energiebedrijven.

Het wetsvoorstel voorziet in aanvulling hierop in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voor de duur van vijf jaar een ander signaal van een schuldeiser over betalingsachterstanden aan te wijzen, indien dat signaal een betere indicatie vormt voor meer schulden.²¹ De bepaling beoogt innovatie te stimuleren door ruimte te geven aan het ontwikkelen van betere indicatoren voor vroegsignalering, aldus de toelichting. Ook is het nodig om met andere signalen te experimenteren.²² Als mogelijk voorbeeld wordt genoemd informatie omtrent hypotheekachterstanden.²³

De Afdeling begrijpt dat er behoefte bestaat aan de mogelijkheid om in de toekomst te experimenteren met andere signalen. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk wat de noodzaak is voor de bevoegdheid om bij ministeriële regeling voor de duur van vijf jaar een ander signaal van een schuldeiser over betalingsachterstanden aan te wijzen. Een dergelijke bevoegdheid kan ook via de (reeds bestaande) algemene maatregel van bestuur worden vormgegeven.

Hierbij is van belang dat in een regeling van hogere orde in beginsel niet wordt toegestaan dat daarvan in een regeling van lagere orde kan worden afgeweken.²⁴ Tevens geldt als uitgangspunt voor delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister dat deze wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die vaak wijziging vergen en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. De Afdeling merkt op dat, gelet de aard van het onderwerp (namelijk het verstrekken van persoonsgegevens door (private) schuldeisers aan het college), de voorgestelde regeling verder strekt dan dit uitgangspunt.²⁵

De Afdeling adviseert de bevoegdheid om bij ministeriële regeling signalen aan te wijzen te laten vervallen.

4. Uitvoerbaarheid

Anders dan bij de huidige Wgs, dat het initiatief voor schuldhelpverlening volledig bij de burger neerlegde, wordt met dit voorstel het initiatief voor schuldhelpverlening ook bij het college neergelegd. Dit initiatief is niet vrijblijvend.

¹⁷ Voorgesteld artikel 8e.

¹⁸ Artikel 8.

¹⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder 'Algemene wet inzake rijksbelastingen'.

²⁰ Bedoeld zal zijn 'bij algemene maatregel van bestuur', nu de toelichting in dit verband voornamelijk wijst op dat niveau van regelgeving.

²¹ Voorgesteld artikel 10 Wgs.

²² Toelichting, algemeen deel, subparagraaf 2a, onder 'Waarom overheidsinterventie en instrumentkeuze'.

²³ Idem.

²⁴ Aanwijzing 2.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een dergelijke constructie leidt tot onoverzichtelijke regelgeving. Een dergelijke afwijkingsbevoegdheid is enkel toegestaan indien het nood- of experimenteerwetgeving betreft.

²⁵ Dit uitgangspunt geldt ook voor experimenteerbepalingen.



In het wetsvoorstel is de taak van het college inzake schuldhulpverlening zo vormgegeven, dat de zelfstandige invulling daarvan beperkt is.²⁶ Zo verplicht het voorstel het college om een groot aantal signalen te ontvangen, op al die signalen te acteren door een eerste gesprek aan te bieden, vervolgens die eerste gesprekken daadwerkelijk te voeren en ten slotte – indien er geen sprake is van een weigeringsgrond – schuldhulp te verlenen. Daarbij behoort het college binnen korte termijnen te acteren.

Gezien de verplichtingen die het voorstel voor het college meebrengt, acht de Afdeling het noodzakelijk om in de toelichting nader op de uitvoerbaarheid van het voorstel in te gaan. Dit is des te meer van belang omdat de potentiële toeloop richting schuldhulpverlening substantieel kan zijn. Op dit moment zijn 193.000 huishoudens bekend of geregistreerd bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsanering, terwijl naar schatting 540.000 huishoudens problematische schulden hebben. In dat licht bezien acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat met uitsluitend een meer efficiënte uitwisseling van gegevens,²⁷ gemeenten de door dit voorstel te wijzigen Wgs onverkort en op korte termijn kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor de periode kort na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gemeenten moeten dan nog ervaring opbouwen met het op grotere schaal aanbieden van schuldhulpverlening volgens de voorgestelde werkwijze. Ook moet nog de benodigde ICT-ondersteuning worden ingeregeld.²⁸ Verder is het niet uitgesloten dat er een groot aantal reeds bestaande betalingsachterstanden wordt gesignaleerd. Dit wordt versterkt doordat de praktische invulling van de schuldhulpverlening tevens nog nadere verbetering behoeft.²⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan. In het bijzonder adviseert zij in te gaan op de vraag of in de periode kort na de inwerkingtreding van het voorstel voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar kan zijn voor de uitvoering. Ook is van belang op welke wijze in geval van een mogelijk tekort de noodzakelijke uitvoering zal worden gewaarborgd.

5. Het eerste gesprek

Het college heeft tot taak om inwoners een aanbod te doen voor een eerste gesprek indien het college een signaal heeft ontvangen van een schuldeiser. In dat gesprek moet de schriftelijke of mondelinge hulpvraag worden vastgesteld. Het eerste gesprek moet plaatsvinden binnen vier weken nadat het signaal is ontvangen en de inwoner het aanbod voor het eerste gesprek heeft geaccepteerd. Indien er sprake is van een bedreigende situatie, bijvoorbeeld indien huisuitzetting dreigt, dient het college binnen drie dagen het eerste gesprek te laten plaatsvinden.

Het is begrijpelijkerwijs de bedoeling dat er snel wordt geacteerd indien er sprake is van mogelijke problematische schulden. Uitgaande van die bedoeling, wijst de Afdeling er echter op dat er in het wetsvoorstel weliswaar een termijn wordt gesteld voor het plaatsvinden van het eerste gesprek na de acceptatie van een aanbod voor een eerste gesprek, maar dat er geen termijn wordt voorgesteld waarbinnen het aanbod daartoe moet worden gedaan.³⁰ Hierdoor is het college vrij om zelf te beslissen wanneer dat aanbod wordt gedaan.³¹ Dit staat haaks op de wens van de wetgever om in de wet te waarborgen dat de gemeente snel met de schuldenaar een gesprek voert.

De Afdeling adviseert om in aanvulling op de voorgestelde regeling een termijn te stellen waarbinnen het college een aanbod tot een eerste gesprek aan de schuldenaar moet doen nadat een signaal van een schuldeiser is ontvangen.

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

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁶ Dat het college wel de ruimte heeft om de feitelijke invulling van het eerste gesprek en de schuldhulpverlening vorm te geven, doet daar niet aan af.

²⁷ Waar de toelichting op wijst.

²⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4, onder 'Regeldruk gemeenten'.

²⁹ Zie het laatste tekstblok van paragraaf 1a van dit advies.

³⁰ De Afdeling leest het voorgestelde artikel 4, eerste lid, onderdeel b, waarin is bepaald dat het college de verplichting heeft het gesprek te laten plaatsvinden vier weken nadat het een signaal heeft ontvangen én nadat de inwoner het aanbod tot dat gesprek heeft geaccepteerd, als een cumulatieve bepaling. Het laatste moment, namelijk de acceptatie van het aanbod, is leidend, nu anders niet eenduidig kan worden afgeleid wanneer de termijn van vier weken aanvangt.

³¹ In de artikelsgewijze toelichting wordt gesteld dat het college zo spoedig mogelijk contact dient te zoeken, maar dit komt niet tot uiting in het voorstel (vgl. de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel E).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de taak van het college van burgemeester en wethouders omtrent vroegsignalering en van schuldhulpverlening te verduidelijken en ten behoeve daarvan noodzakelijke gegevensuitwisseling te faciliteren;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET GEMEENTELIJKE SCHULDHULPVERLENING

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In alfabetische volgorde wordt ingevoegd 'cliënt: persoon aan wie op grond van deze wet schuldhulpverlening wordt gegeven';.
2. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van de begripsomschrijving van 'schuldhulpverlening' door een punt vervalt 'verzoeker' en de bijbehorende begripsomschrijving.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt 'personen' vervangen door 'inwoners'.
2. In het vierde lid wordt onder verlettering van de onderdelen c en d tot d en e een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - c. hoe de samenwerking met schuldeisers, waaronder verhuurders van tot bewoning bestemde onroerende zaken, zorgverzekeraars, water- en energiebedrijven, wordt vormgegeven.
3. In het vijfde lid wordt 'de verzoeker' vervangen door 'de cliënt'.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Het college heeft tot taak en voert daarbij het plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, uit, om:
 - a. schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente te geven;
 - b. een inwoner een aanbod te doen tot een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, als een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal van schuldeisers is ontvangen door het college over betalingsachterstanden, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden.
2. In het tweede en derde lid wordt 'persoon' telkens vervangen door 'inwoner'.
3. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. In bijzondere omstandigheden kan het college, zo nodig in overleg met het college van een andere gemeente, ook schuldhulpverlening aan een persoon geven als die geen inwoner is. Voor de toepassing van deze wet wordt deze persoon gelijkgesteld met een inwoner.



D

Na artikel 3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3a Uitvoering van deze wet en mandatering

Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de inwoner en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden laten verrichten. Het college kan bedoelde vaststelling en beoordeling mandateren aan een organisatie of instelling, die zich blijkens haar doelstelling of werkzaamheden richt op schuldhulpverlening.

E

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het eerste gesprek waarin de schriftelijke of mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld, vindt plaats binnen vier weken nadat:
 - a. een inwoner zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening; of
 - b. het college een signaal als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, heeft ontvangen en de inwoner het aanbod heeft geaccepteerd.

2. In het derde lid wordt de 'verzoeker' vervangen door 'de inwoner'.

F

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a Beschikking tot schuldhulpverlening dan wel de afwijzing of beëindiging ervan

1. Na het eerste gesprek, bedoeld in artikel 4, eerste lid, wordt een beschikking afgegeven, inhoudende:
 - a. het plan van aanpak; of
 - b. een weigering tot schuldhulpverlening.
2. In afwijking van het eerste lid kan een beschikking achterwege blijven als in het eerste gesprek door de inwoner wordt aangegeven af te zien van verdere schuldhulpverlening.
3. Aan een beschikking als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, kunnen voorwaarden worden verbonden.
4. In het plan van aanpak wordt ten minste de beslagvrije voet, bedoeld in de artikelen 475c en 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in acht genomen.
5. Als er redenen zijn om de schuldhulpverlening tussentijds te beëindigen, wordt een beschikking tot beëindiging van de schuldhulpverlening afgegeven.

G

In artikel 5, eerste en derde lid, wordt 'de schuldenaar' telkens vervangen door 'de cliënt'.

H

In artikel 6 wordt 'De verzoeker' vervangen door 'De cliënt' en wordt toegevoegd ', voor zover gegevens over deze feiten en omstandigheden niet door het college kunnen worden verkregen'.

I

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'De verzoeker' vervangen door 'De cliënt'.

2. In het tweede lid wordt 'de persoon' vervangen door 'de cliënt' en vervalt ', bedoeld in het eerste lid,'.



J

Na artikel 8 worden vier artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8a Verwerking persoonsgegevens schuldhulpverlening

Het college is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, van de Algemene verordening gegevensbescherming en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b.

Artikel 8b Verwerking persoonsgegevens wanneer college uit eigen beweging een gesprek aanbiedt

1. Het college is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de inwoner voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a.
2. Onder noodzakelijke gegevens wordt verstaan de gegevens uit de basisregistratie personen en gegevens die noodzakelijk zijn om de signalen, bedoeld in de artikelen 3, eerste lid, onderdeel a, of 10, te verwerken.

Artikel 8c Gebruik burgerservicenummer

Het college gebruikt het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer van een inwoner bij het verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in de artikelen 8a en 8b met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van deze wet te verwerken persoonsgegevens op die inwoner betrekking hebben.

Artikel 8d Gebruik gegevens sociaal domein

Het college is bevoegd persoonsgegevens van de cliënt, die het college heeft verkregen voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Jeugdwet, de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan het college zijn opgedragen, ook te verwerken als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet.

Artikel 8e Gegevensverstrekking door de rijksbelastingdienst aan het college

De rijksbelastingdienst is desgevraagd verplicht aan het college persoonsgegevens te verstrekken, voor zover deze noodzakelijk zijn voor het vervullen van de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b.

K

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10 Tijdelijke regeling

1. In afwijking van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, kan bij ministeriële regeling voor de duur van maximaal vijf jaren een signaal van een schuldeiser over betalingsachterstanden, die een betere indicatie vormen voor meer schulden, worden aangewezen, waarna bij ontvangst daarvan het college uit eigen beweging een eerste gesprek aanbiedt als bedoeld in artikel 4, eerste lid.
2. Als toepassing is gegeven aan het eerste lid kunnen in afwijking van artikel 8, eerste lid, bij ministeriële regeling personen en instanties worden aangewezen die een signaal over betalingsachterstanden aan het college verstrekken en zijn artikel 8, tweede tot en met vierde lid van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat waar 'bij algemene maatregel van bestuur' staat gelezen wordt 'bij ministeriële regeling'.

ARTIKEL II. EVALUATIEBEPALING

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.



ARTIKEL III. SAMENLOOPBEPALING

1. Indien artikel I, onderdelen G en H, van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet eerder of gelijktijdig in werking treden dan artikel I, onderdeel F, onder 4, van deze wet, wordt in artikel I, onderdeel F, onder 4, van deze wet 'bedoeld in de artikelen 475c en 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering' vervangen door 'bedoeld in de artikel 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering'.

2. Indien artikel I, onderdelen G en H, van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking treden nadat artikel I, onderdeel F, onder 4, van deze wet in werking is getreden, wordt in artikel 4a, vierde lid, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 'bedoeld in de artikelen 475c en 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering' vervangen door 'bedoeld in de artikelen 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering'.

ARTIKEL IV. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



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 bij gemeenten 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 geïste 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.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, die de Wet bescherming persoonsgegevens vervangt. 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 als gevolg van huurachterstanden voorkomen. Dit is onderdeel van het regeerakkoord⁹ en draagt bij aan de verwezenlijking van het belangrijke grondrecht bescherming van huis en familielevens.¹⁰ In moties van het lid Peters vraagt de Tweede Kamer aandacht voor verankering van afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties om huisuitzettingen door schulden te voorkomen.¹¹ 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 wetswijziging 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.¹² De verduidelijking van het besluit over de toegang tot schuldhulpverlening uit dit wetsvoorstel wil bijdragen aan brede toegang tot schuldhulpverlening, ook voor zelfstandigen.¹³

Wie zijn betrokken?

De wijziging van de Wgs is in de eerste plaats relevant voor burgers met problematische schulden. Het wetsvoorstel 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 bezittin-

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.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 24 515 nr. 273.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 509 nr. 1.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 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 Kamerstukken II 2017/18, 24 515 nr. 431.

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

¹⁰ Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 24 515 nr. 443, Kamerstukken II 2017/18, 35 000 XV nr. 53.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32 291 nr. 3.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, aanhangselnummer 1526.



gen, maar ook aan het schuldensaldo bij verschillende schuldeisers). Uiteraard is de wetswijziging belangrijk voor gemeenten en instellingen die in opdracht van gemeenten schuldhulp geven, omdat zij met het verlenen van hulp de Wgs uitvoeren. Burgers die schuldhulp krijgen, krijgen soms ook ondersteuning op grond van Wmo 2015, de Jeugdwet of de Participatiewet en andersom. De wetswijziging is daarom ook relevant voor klantmanagers en hulpverleners die deze wetten uitvoeren. De wetswijziging wil voorkomen dat burgers meer dan één keer dezelfde informatie moeten aanleveren. 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.¹⁴ 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 drie methoden worden onderscheiden, maar combinaties komen ook voor:¹⁵

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.
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.

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

¹⁴ 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, Schouder eronder, 2018

¹⁵ Zie onder meer:

- 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. De Inspectie noemt als vierde methode risicomodellen. Omdat deze methode niet relevant is voor de wetswijziging, gaat de toelichting er niet op in.



zij van schuldeisers ontvangen. Dat speelt bij methode 3: Signaleren door derden. Met deze wetswijziging wordt beoogd de Wgs te 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 is voor het uitvoeren van die taken. Met deze wetswijziging wordt expliciet in de wet opgenomen dat het noodzakelijk is dat gemeenten persoonsgegevens uitwisselen voor vroegsignalering. Meer concreet regelt de wetswijziging dat gemeenten op basis van signalen over betalingsachterstanden die zij van schuldeisers ontvangen uit eigen beweging hulp aanbieden.

De wetswijziging creëert de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) signalen op te nemen die aanleiding zijn voor het college om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. 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 woningontruiming, 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 (zie Tabel 1).

Voor de aan te leveren gegevens wordt één op één aangesloten bij de bestaande regelingen voor energie, water en zorgverzekering op grond van respectievelijk de Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet en Zorgverzekeringswet (zie hoofdstuk 3). De bestaande regelgeving neemt een sociale incasso als uitgangspunt (persoonlijk contact, schuldregeling aanbieden, enz.). Als dat niet tot betaling leidt, worden de betalingsachterstanden eenmalig bij de gemeente gemeld. Voor huurachterstanden bestaat geen regelgeving op grond waarvan verhuurders huurachterstanden aan de gemeente melden. Regelgeving is wel nodig om huurachterstanden als signaal voor vroegsignalering van schulden te kunnen gebruiken. Andere grondslagen uit de AVG zijn namelijk onvoldoende: Toestemming is niet geschikt, vanwege de afhankelijkheidsrelatie tussen huurder en verhuurder. De huurovereenkomst is geen overtuigende grondslag, omdat het melden van huurachterstanden bij de gemeente niet een noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens is voor het uitvoeren van de overeenkomst. Daarom wordt een vergelijkbare regeling gemaakt zoals die nu al bestaat voor zorg, energie en drinkwater. Zo wordt tevens recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van schuldeisers en is de uitwisseling van persoonsgegevens noodzakelijk en proportioneel. In de bestaande regelingen melden schuldeisers pas betalingsachterstanden aan de gemeente nadat ze eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso hebben 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,
- d. aangeboden gegevens door te geven aan gemeenten (methode 2).

De bewijslast dat eerst een maatschappelijk verantwoorde incasso is geprobeerd, ligt bij de schuldeisers. Dit is een inspanningsverplichting gekoppeld aan de mogelijkheid/bevoegdheid om gegevens te delen.

De persoonsgegevens voor vroegsignalering die vervolgens worden gemeld bij de gemeente worden door de gemeente bewaard zolang dat noodzakelijk is. Daarna worden de gegevens vernietigd. Uitgaande van de huidige praktijk lijkt strikt noodzakelijk maximaal zes maanden redelijk. De termijnen



voor het aanbieden van een intakegesprek aan een inwoner naar aanleiding van een signaal over een betalingsachterstand van schuldeisers zijn hetzelfde als wanneer een inwoner op eigen initiatief om schuldhulp vraagt: Als hoofdregel binnen vier weken en bij bedreigende situaties binnen drie werkdagen.¹⁶

Als schuldhulpverleners op basis van een signaal hulp aanbieden en dit leidt tot een hulpverlenings-traject, krijgen schuldeisers een terugmelding en worden zij betrokken bij het vervolg. Schuldeisers krijgen niet op elk signaal een reactie terug. Niet elk individueel signaal zal duiden op problematische achterstanden en in een deel van de gevallen zal de betaling herstart zijn na het verzenden van het signaal vanuit een schuldeiser. Een persoon kan instemmen met schuldhulpverlening, maar kan ook hulp weigeren. Het is voorstelbaar dat de gemeente via afspraken met schuldeisers in algemene zin terugkoppelt hoe vaak een signaal uiteindelijk leidt tot een schuldhulpverleningstraject. Dit laatste zal dan niet op persoonsniveau zijn.

Tabel 1: Gegevensverstrekkers en persoonsgegevens noodzakelijk voor vroegsignalering van schulden

Gegevensverstrekkers/-bronnen	Gegevens	Verwerkingsdoel gemeenten
Uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Wgs, aanbieden		
Gemeente	Naam, adres, woonplaats/NAW Burgerservicenummer (BSN) Verblijfstatus Nederland Basisregistratie Personen/BRP	Identiteit vaststellen
Woningverhuurders	Contactgegevens van de hoofdhuurder, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld	Uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Wgs, aanbieden
Zorgverzekeraars/CAK	Naam, adres, postcode, woonplaats, geboortedatum en BSN van de op de zorgpolis vermelde verzekeringnemer en verzekerden Zorgverzekeraarsidentificatienummer de door de verzekeringnemer verschuldigde bedragen, inclusief eventuele bestuursrechtelijke premies	Uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Wgs, aanbieden Gegevens overgenomen uit artikel 7b.1 van de Regeling zorgverzekering
Energiebedrijven	Contactgegevens van de klant, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld	Uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Wgs, aanbieden Gegevens overgenomen uit de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas
Drinkwaterbedrijven	Contactgegevens van de klant, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld	Uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Wgs, aanbieden Gegevens overgenomen uit de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater

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. Dat wil zeggen signalen waarmee mensen met schulden die nog niet in beeld zijn bij gemeenten worden bereikt. Een signaal waarmee nog geen ervaring is, maar waarmee een nieuwe doelgroep binnen bereik zou kunnen komen, zijn hypotheekachterstanden. Een aantal gemeenten experimenteert met lokale belastingschulden. Dat lijkt een minder geschikt signaal, omdat mensen met betalingsachterstanden al bekend zijn binnen de gemeente en ook via maatschappelijk verantwoorde incasso en intern doorverwijzen (methode 1) beter bereikt kunnen worden. Bij intern doorverwijzen maakt de gemeente in de rol van schuldhulpverlener afspraken met de gemeenten in de rol van belastinginnehmer over voorlichten en doorgeleiden van burgers met lokale belastingschulden naar schuldhulpverlening. Als er al persoonsgegevens worden verwerkt, gaat dat in samenwerking met de cliënt/persoon met schulden. Bovendien zijn belastingschulden niet direct een bedreiging voor de eerste levensbehoeften. De meerwaarde moet dus in innovatie liggen. Hiervoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling signalen voor een periode van 5 jaar aan te wijzen.

¹⁶ 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 (artikel 4 Wgs).



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.¹⁷ 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 minderredzame burgers een hele moeilijke opgave en leidt tot langere wacht- en doorlooptijden (zie ook toelichting op doenvermogen onder hoofdstuk 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 het 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 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 wetswijziging 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.

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 wetswijziging 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). Een besluit (een beschikking) 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 wetswijziging 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.¹⁸ 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, bijvoorbeeld begeleiden naar een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning. 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.

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 24 515 nr. 431.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 291 nr. 3.



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), voor wie ook maatschappelijke ondersteuning nodig is. Gerichtte aanpakken zijn ook nodig voor 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 situatie¹⁹ 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 gemotiveerd een besluit te nemen ontbreken. Daarom wordt de wetstekst op dit punt verduidelijkt. Daarbij wordt expliciet geregeld dat de hulpvraag ook mondeling kan en wordt schuldhulpverlening onderverdeeld in besluitvorming en uitvoering:

- a. besluitvorming bestaat uit een besluit of iemand ja/nee toegang tot schuldhulp krijgt en over welke hulp iemand krijgt, het plan van aanpak.
- b. uitvoering houdt in uitvoering van de onder a. genoemde besluiten, inclusief nazorg. 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.

Voor besluitvorming over welke hulp iemand krijgt, is het voldoende een plan van aanpak op hoofdlijnen te maken dat laat zien dat schuldhulpverlening, zoals gedefinieerd in artikel 1 Wgs, wordt gegeven. Het plan van aanpak kan bijvoorbeeld stabilisatie gevolgd door schuldregelen inhouden. De beschikking kan naar gestandaardiseerde aanpakken verwijzen om de schulden op de lossen en herhaling te voorkomen, bijvoorbeeld de gedragscodes en modules van de NVVK. Het plan van aanpak kan ook preventieve hulp bevatten, zoals een budgettraining of -coach. De Wgs ziet nazorg als een onderdeel van schuldhulpverlening, zodat ook nazorg onderdeel van het plan van aanpak is. Het is voorstelbaar dat iemand al geholpen is met een verwijzing naar het gemeentelijk belastingkantoor voor kwijtschelding of de afdeling werk en inkomen voor de aanvraag van een uitkering. Dan is een besluit niet nodig, omdat aan de rechtspositie van de burger niets verandert.

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 (zie Tabel 2).²⁰

Onderdeel zijn gegevens over gezondheid en in het bijzonder over maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Het gaat niet om gegevens waarvoor beroepsgeheim geldt, maar om de informatie dat iemand ondersteuning krijgt op grond van Wmo 2015 en/of Jeugdwet. Die informatie hebben schuldhulpverleners nodig om contact te kunnen leggen met andere hulpverleners voor afgestemde en gezamenlijke hulpverlening. Het is niet wenselijk dat de overheid twee keer dezelfde gegevens opvraagt bij burgers. Daarom is het nodig dat gegevens die zijn verzameld voor Wmo 2015 en Jeugdzorg en die noodzakelijk zijn voor schuldhulpverlening nog een keer kunnen worden gebruikt. Het gaat dan alleen over gegevens die noodzakelijk zijn om goede schulphulp te kunnen verlenen. Daarvoor hoeft de schuldhulpverlener niet precies te weten hoe iemands gezondheid precies is, maar wel dat degene maatschappelijke ondersteuning of zorg krijgt en wie die hulpverlener is. Dan kunnen de hulpverleners de hulpverlening op elkaar afstemmen. De gegevens waar het hier om gaat zijn gezondheidsgegevens. De AVG staat verwerking van gezondheidsgegevens niet toe, tenzij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging bestaat. Schuldhulpverlening is zo'n rechtvaardiging. Het valt onder het in de AVG genoemde sociale beschermingsrecht (zie artikel 9 van de AVG en artikel 30 van de Uitvoeringswet AVG).

¹⁹ 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.

²⁰ Gebaseerd op: Informatiebehoefte Wgs, PBLQ, 2017 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/01/rapport-informatiebehoefte-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening>).



Tabel 2: Gegevensverstrekkers en persoonsgegevens noodzakelijk voor het (gemeentelijk) besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening

Gegevensverstrekkers/-bronnen	Gegevens	Verwerkingsdoel
Beluit toegang		
Gemeente	Naam, adres, woonplaats/NAW BSN Verblijfstatus Basisregistratie Personen	Identiteit vaststellen
Gemeente en andere gemeenten	Ja/Nee al eerder gebruik gemaakt van schuldhulpverlening of krijgt al schuldhulp Verwijsindex schuldhulpverlening/VISH	Recidive vaststellen, omdat recidive een overweging is om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren
Bureau Kredietregistratie (BKR)	Ja/Nee, eerdere of lopende schuldregeling Centraal Krediet Informatiesysteem/CKI	Recidive vaststellen, omdat recidive een overweging is om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren
Rechtspraak	Ja/Nee, eerdere of lopende schuldsanering Centraal Insolventieregister (eerdere schuldsanering) – Openbaar	Recidive vaststellen, omdat recidive een overweging is om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren
Gemeente en andere gemeenten	Ja/Nee strafrechtelijke veroordeling of bestuurlijke sanctie voor financiële benadeling bestuursorgaan Zo ja, dossier inzien Frauderegister	Fraude vaststellen Omdat fraude een overweging is om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren, moet worden vastgesteld of iemand heeft gefraudeerd. Bij fraude moet het fraudedossier ingezien kunnen worden om gemotiveerd te kunnen besluiten over wel/geen toegang tot schuldhulpverlening.
UWV, SVB, Belastingdienst, DUO	Ja/Nee strafrechtelijke veroordeling of bestuurlijke sanctie voor financiële benadeling bestuursorgaan Zo ja, dossier inzien	Fraude vaststellen Omdat fraude een overweging is om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren, moet worden vastgesteld of iemand heeft gefraudeerd. Bij fraude moet het fraudedossier ingezien kunnen worden om gemotiveerd te kunnen besluiten over wel/geen toegang tot schuldhulpverlening.
Besluit Plan van aanpak		
Gemeente	Ja/Nee Wmo en/of Jeugdzorg en zo ja, hulpverlener(s) Hergebruik identiteits- en financiële gegevens verzameld bij uitvoering Wmo en Jeugdwet voor zover noodzakelijk voor schuldhulpverlening	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen Contact leggen met andere hulpverleners voor afgestemde en gezamenlijke hulpverlening Persoonsgegevens die de overheid al heeft, mogen niet nog een keer worden opgevraagd bij burgers.
Rechtspraak	Ja/Nee bewind en zo ja, bewindvoerder Centraal curatele- en bewindregister (CCBR) – Openbaar	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen Contact leggen met andere hulpverleners voor afgestemde en gezamenlijke hulpverlening
Kamer van Koophandel	Bedrijfsnamen, rechtspersonen	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen (voor ondernemers/zzp-ers)
<i>Werk, inkomen en vermogen</i>		
Belastingdienst	Inkomen uit arbeid, onderneming en andere inkomstenbronnen, zoals toeslagen, vermogen	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
Gemeenten	Persoon Ja/Nee onder Participatiewet (bijstand) en zo ja, klantmanager(s) Hergebruik identiteits-, inkomens- en vermogensgegevens verzameld bij uitvoering Participatiewet voor zover noodzakelijk voor schuldhulpverlening	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
UWV, SVB	Inkomen uit uitkering	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen



Gegevensverstrekkers/-bronnen	Gegevens	Verwerkingsdoel
Kadaster	Onroerend goed (vermogen) Basisregistratie Kadaster Basisregistratie Adressen en Gebouwen – Openbaar	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	Alimentatie	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
RDW (Dienst Wegverkeer)	Gemotoriseerde voertuigen (vermogen)	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
<i>Betalingsachterstanden</i>		
Gemeente	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
Belastingdienst	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
CAK	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
UWV	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
SVB	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
CJIB	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
DUO	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
(andere) Schuldeisers	Betalingsachterstanden ontstaansdatum, hoofdsom, boetes / verhogingen, actueel schuldsaldo, lopende betalingsregelingen, beslagvrije voet + laatste datum berekening door schuldeiser	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
Deurwaarders	Beslagen Digitale beslagregister Verwijsindex schuldhulpverlening/VISH	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen
Bureau Kredietregistratie (BKR)	Kredieten en hypotheek met betalingsachterstand Centraal Krediet Informatiesysteem/CKI	Plan van aanpak schuldhulpverlening opstellen

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

Mensenrechten

De Wgs en deze wetwijziging 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, weg te



nemen. De wetwijziging geeft waarborgen waarmee gemeenten de verantwoordelijkheid voor het verwerken van persoonsgegevens voor schuldhulpverlening goed kunnen invullen, zoals voorwaarden voor het 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 vanwege huurachterstanden 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 en daarom niet geheel vrijwillig toestemming kan geven aan de gemeente, althans naar het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).²¹ Een alternatief voor toestemming is het hebben van een wettelijke verplichting of 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, zullen, 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 minnelijke 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 vroegsignalerings signaal. Zodra er contact is gelegd is het afhankelijk van de uitkomst van het gesprek of meer gegevens beschikbaar mogen 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). 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 verwerkersovereenkomst om de verwerking van persoonsgegevens te kunnen uitbesteden. In deze overeenkomst moeten 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.

²¹ Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein; De rol van toestemming, AP, 2016.



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 wordt 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 de uitvoering van schuldhulpverlening uit aan gespecialiseerde instellingen die in opdracht van en voor rekening van de gemeenten werken. Indien de uitbesteding ook het laten nemen van besluiten namens het College (over toegang en hulp) omvat, is mandatering aan een niet-ondergeschikte 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. Bij mandatering en uitbesteding blijft het college verantwoordelijk, bijvoorbeeld ook voor het behandelen van klachten.

Wmo 2015 en Jeugdwet

Een deel van de gegevens die nodig zijn voor schuldhulpverlening is al door burgers aan de overheid verstrekt. Om te voorkomen dat burgers meerdere 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 bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet zijn verzameld. In de Wmo 2015 zijn bepalingen opgenomen over het gebruik van informatie die is verzameld in het kader van schuldhulpverlening (artikelen 5.1.1 en 5.2.1) voor maatschappelijke ondersteuning. Met deze wetwijziging en in het bijzonder de AMvB ter uitwerking daarvan wordt het spiegelbeeld geregeld. Er is wel een belangrijk verschil. De Wmo 2015 en de Jeugdwet vereisen toestemming van de burger voor hergebruik van de persoonsgegevens voor een ander doel, in dit geval schuldhulpverlening. Omdat een persoon die hulp nodig heeft geen ondubbelzinnige toestemming kan geven, wordt deze voorwaarde niet in de Wgs opgenomen. Dit doet ook recht aan het streven naar ontzorgen van mensen met schulden. De wetwijziging regelt ook dat gegevens die bij uitvoering van de Jeugdwet zijn verzameld kunnen worden hergebruikt in aansluiting op artikel 7.4.1 tot en met 7.4.4 van de Jeugdwet. Het feit dat iemand maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg krijgt en wie die hulp verleent, kan zo zonder toestemming door schuldhulpverleners worden gebruikt bij schuldhulpverlening als deze noodzakelijk daarvoor zijn. Het gaat mogelijk ook om financiële informatie. Het is niet noodzakelijk om het voor schuldhulpverlening een expliciete grondslag te maken om het medisch beroepsgeheim te doorbreken, omdat het over het algemeen niet noodzakelijk is om iemands exacte ziektebeeld te kennen.

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.

Algemene wet inzake rijksbelastingen

Persoonsgegevens over inkomen en vermogen die nodig zijn voor schuldhulpverlening zijn al bekend bij de Belastingdienst. Om belastinggegevens te kunnen gebruiken bij schuldhulpverlening vereist



artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een uitzondering van de geheimhoudingsplicht op wetsniveau. Deze uitzondering is ook nodig om de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk te maken voor het invorderen van belastingsschulden (Invorderingswet 1990). De wetswijziging voorziet hierin. Via een koppeling in de Gemeentewet (artikel 231) geldt dezelfde geheimhoudingsplicht voor gemeentelijke belastinggegevens. Dezelfde bepaling in dit wetsvoorstel geeft daarop dezelfde uitzondering. Door de uitzondering op de geheimhoudingsplicht is niet langer toestemming van de burger nodig voor het opvragen van belastinggegevens door schuldhulpverleners. De gedeelde data wijzigt niet.

Wet algemene bepalingen burgerservicenummer

Burgerservicenummers kunnen door overheidsorganen bij de uitvoering van hun taken worden gebruikt. Ook overheidsorganen in de rol van schuldeiser, zoals de Belastingdienst of het UWV, gebruiken burgerservicenummers. Omdat schuldhulpverlening in een deel van de gemeenten door instellingen buiten de gemeente wordt verleend, is een wettelijke bepaling nodig op grond waarvan deze instellingen burgerservicenummers mogen gebruiken (artikel 15 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer). Deze wetswijziging voorziet in de benodigde regelgeving. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het correct gebruik van persoonsgegevens door de door hun gemandateerde instellingen. Zij kunnen daarover afspraken opnemen in de mandaatovereenkomst. Gemeenten leggen jaarlijks integraal verantwoording af over informatiebeveiliging via de ENSIA-systematiek (Eenduidige Normatiek Single Information Audit). Private schuldeisers kunnen het burgerservicenummer niet gebruiken. Uitzondering zijn zorgverzekeraars die nu al het burgerservicenummer gebruiken bij uitwisseling van betalingsachterstanden op zorgpremies met gemeenten (op grond van de Zorgverzekeringswet).

Zorgverzekeringswet, Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet

Voor zorgverzekering, energie en drinkwater bestaat al regelgeving voor schuldeisers over het zonder toestemming van burgers leveren van gegevens over betalingsachterstand aan schuldhulpverlenende organisaties. 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, betalingsregelingen 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, BSN, 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 wetswijziging 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 (Boek 1 en 7)

In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn drie beschermingsmaatregelen opgenomen waarmee kwetsbare volwassenen, die onvoldoende in staat zijn om hun eigen belangen goed te behartigen of voor zichzelf te zorgen, beschermd worden door een wettelijke vertegenwoordiger te benoemen. Het gaat hierbij om curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Bij deze maatregelen beslist de kantonrechter over instelling dan wel opheffing. Problematische schulden (verkwisting) is één van de rechtsgronden voor het instellen van beschermingsbewind. Instelling van bewind wordt gepubliceerd in het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR). Voor schuldhulpverlening is het nodig te weten of iemand onder bewind staat en zo ja, wie de bewindvoerder is. Met deze contactinformatie kunnen schuldhulpverleners en bewindvoerders elkaar vinden om samen te werken bij het voorkomen en oplossen van schulden.

Boek 7 van 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 regelt 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 woningcorpora-



ties) en gemeenten te regelen. Het doel is huisuitzetting door schulden 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 mogen melden bij de gemeente gebruiken verhuurders nu de algemene voorwaarden of de huurovereenkomst als grondslag. Het is de vraag of deze grondslag voldoende aansluit bij de AVG. Om juridische zekerheid te geven zal het melden van betalingsachterstanden door verhuurders in regelgeving worden verankerd met de bestaande regelingen voor zorgverzekeraars en leveranciers van energie en drinkwater als voorbeeld.

Participatiewet en Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en inkomen

Identiteits-, inkomens- en vermogensgegevens die zijn verzameld bij uitvoering van de Participatiewet kunnen worden hergebruikt voor schuldhulpverlening. De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) regelt hoe UWV, SVB en gemeenten samenwerken en gegevens uitwisselen bij de uitvoering van sociale zekerheidswetten, waaronder de Wgs. In het gegevensregister onder de Wet SUWI zijn alle gegevens opgesomd die met behulp van de door de Wet SUWI benoemde gemeenschappelijke elektronische voorziening (GeVS) worden ontsloten (artikel 5:20 Besluit SUWI en artikel 6.2 Regeling SUWI). De Wgs wordt op meerdere plekken in de Wet SUWI genoemd, in elk geval in artikel 9 en 62. Wanneer voor schuldhulpverlening aanvullende gegevens nodig zijn, is het noodzakelijk om daar het gegevensregister mee uit te breiden. De Wet SUWI gaat alleen in op de gegevens, niet op de techniek. Bij of krachtens AMvB moet er een grondslag komen om gebruik te kunnen maken van de gemeenschappelijke elektronische voorziening bij schuldhulpverlening. De uitvoerders van de sociale verzekeringswetten zijn vrij om daar een keuze in te maken die voldoet aan de AVG. De regelgeving gaat wel in op het beheer van de GeVS. UWV, SVB en gemeenten moeten deze gezamenlijk in stand houden en door ontwikkelen. De gegevens worden door het Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen (BKWI) van het UWV ontsloten uit diverse (basis)registraties en de voorzieningen worden door BKWI beheert. Het Inlichtingenbureau heeft ook de wettelijke basis in de SUWI-regelgeving en fungeert als knooppunt naar gemeenten. IB is een stichting en wordt aangestuurd door haar bestuur. De minister van SZW bepaalt de kaders voor dit bestuur.

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 Basisregistratie Personen (BRP). De beslagvrije voet is een belangrijk onderdeel van de inkomensinformatie die nodig is voor schuldhulpverlening. De gegevensbronnen, zoals UWV, 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. Dit houdt in lijn met de huidige praktijk in dat altijd ten minste 5% van het inkomen gebruikt kan worden voor aflossing van schulden. Er is dus altijd een minimale afloscapaciteit, hetgeen van belang is voor schuldeisers om mee te werken aan een schuldregeling.

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 kunnen worden gezet. Nieuwe of gewijzigde regelgeving zijn niet voorzien, maar ook niet uitgesloten.²²

²² Kamerstukken II 2017/18, 34 775 IV nr. 45.



4. Gevolgen

Doenvermogen en privacy van en regeldruk voor burgers

De belangrijkste doelgroep van de wetwijziging zijn burgers met schulden. Door de wetwijziging krijgen zij eerder hulp en betere hulp, ze worden ontzorgd en ze krijgen betere rechtsbescherming.

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.²³ In het bijzonder wil vroegsignalering huisuitzettingen vanwege huurachterstanden 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).²⁴ Vroegsignalering beoogt ook betalingsachterstanden bij zorgverzekeringen terug te dringen. Op dit moment staan ongeveer 230.000 mensen bij het CAK met betalingsachterstanden geregistreerd.²⁵

Wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat schulden een mentale last zijn.²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ Een deel van schuldhulpverlening bestaat namelijk uit administratieve en juridische acties, die burgers als regeldruk ervaren. De wetwijziging 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 of medische 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 en taken van algemeen belang van de Wgs. 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 aan de gemeente die het betreft), 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

²³ Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, 2015 en Jaarverslagen NVVK.

²⁴ Toelichting Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (Stcrt 2018 nr. 5311) en Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (Stcrt 2018 nr. 26271).

²⁵ CBS-statistiek zorgverzekeringswet <https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81066ned&LA=NL>

²⁶ 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.

²⁷ 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.

– Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 88 en 113.

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



geraadpleegd en gebruikt door schuldhulpverleners. 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 te 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 versleuteld.

Regeldruk gemeenten

De wetswijziging verduidelijkt het wettelijk kader voor gegevensuitwisseling, waardoor gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever en efficiënter wordt. Vroegsignalering van schulden heeft rendement, zowel binnen de gemeente als maatschappij breed, omdat burgers eerder geholpen worden als de problemen nog niet zo groot zijn en de hulp nog relatief eenvoudig.²⁹ De wetswijziging geeft schuldhulpverleners de mogelijkheid zonder tussenkomst van de burger en digitaal gegevens te verzamelen voor schuldhulpverlening. Dit bespaart tijd en kosten. Ervan uitgaande dat gemeenten deze 'winst' investeren in meer mensen helpen en betere hulp geven, is er per saldo geen effect op de regeldruk. Vroegsignalering van schulden is, zo staat in de toelichting van de Wgs, onderdeel van schuldhulpverlening. De wetswijziging leidt dus niet tot een nieuwe gemeentelijke taak. De wetswijziging verduidelijkt wel de gemeentelijke taak op het vlak van vroegsignalering van schulden. Dit is de noodzakelijke rechtvaardiging voor het mogen verwerken van persoonsgegevens. De wetswijziging wil bereiken dat de doelgroep (mensen met problematische schulden) beter en eerder wordt bereikt. Dat kan tot een grotere toeloop leiden van burgers 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.³⁰ Om de grotere toeloop in goede banen te leiden houden gemeenten vrijheid in de wijze waarop hulp wordt aangeboden en vrijheid bij het bepalen van de inhoud en de organisatie van de hulp.

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 wetswijziging 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.³¹

Voor de uitvoering van de wetswijziging zijn investeringen nodig. Deze 'verdienen' zich terug. Het gaat om aanpassen van het gemeentelijke plan schuldhulpverlening, het aanpassen van processen en dienstverlening, afspraken maken met schuldeisers en eventueel opleiden en trainen en inregelen van ICT-ondersteuning.

Gevolgen voor schuldeisers

Publieke en private schuldeisers krijgen door de wetswijziging juridische zekerheid over de mogelijkheden om persoonsgegevens die nodig zijn voor schuldhulpverlening uit te wisselen met gemeenten. Dit zijn verduidelijkingen die aansluiten bij bestaande regelgeving, zodat er geen gevolgen zijn voor regeldruk. Uitzondering zijn verhuurders en in het bijzonder woningcorporaties. Voor hen komt er nieuwe regelgeving over het melden van betalingsachterstanden aan gemeenten.

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

²⁹ Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Panteia, 2014.

³⁰ Zie onder meer:

- 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.

³¹ Een open deur? Het vervolg. Nationale Ombudsman, 2018.



schuldeisers in Nederland de Belastingdienst, zorgverzekeraars, regionale belastingen, CJIB en woningcorporaties. Voor schuldeisers bevat de wetwijziging 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.³² Deze wetwijziging 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 wetwijziging verandert daar niets aan, maar de uitvoering wordt wel makkelijker en juridisch zekerder door afstemming met de Wgs. Het gaat om ongeveer 40 zorgverzekeraars, 40 energieleveranciers en 10 drinkwaterbedrijven. Voor verhuurders en in het bijzonder woningcorporaties wordt op grond van artikel 8 Wgs over gegevensuitwisseling nieuwe regelgeving gemaakt over het melden van betalingsachterstanden aan gemeenten. Dit leidt tot administratieve lasten die in de toelichting op de AMvB in kaart worden gebracht.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Om vroegsignalering van schulden en gegevensuitwisseling bij schuldhelpverlening te versterken hebben gemeenten, de 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 toe 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 schuldhelpverlening 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 schuldhelpverleners en schuldeisers nodig. Deze worden tot nu toe 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 schuldhelpverlening

Voor snellere hulpverlening is het nodig dat de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor schuldhelpverlening digitaal beschikbaar komen voor de gemeentelijke schuldhelpverlening. 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 hoeven alleen informatie te geven als de overheid niet zelf de benodigde gegevens kan verkrijgen. Als gegevens vaker nodig zijn, moeten die door vragende partijen dus worden hergebruikt.

Steeds meer gegevens die nodig zijn voor schuldhelpverlening komen digitaal beschikbaar. De wetwijziging wil juridische belemmeringen voor het gebruik van de gegevens door schuldhelpverleners wegnemen. Voor het praktisch beschikbaar maken van de gegevens is technische ontwikkeling noodzakelijk bij gemeenten en andere partijen. Er zijn parallel aan het wetstraject veel ICT-

³² Kamerstukken II 2017/18, 24 515, Nr. 446.



ontwikkelingen, ook vanuit VNG en individuele gemeenten. Bij de verdere ontwikkeling van de wetswijziging en de uitwerking in de AMvB gegevensuitwisseling worden deze projecten gevolgd en ermee afgestemd, zodat het wettelijk kader en de ICT-ondersteuning elkaar versterken. De Rijksoverheid steunt enkele ICT-ontwikkelingen financieel, bijvoorbeeld het schuldenknooppunt van NVVK voor gegevensuitwisseling tussen schuldeisers en schuldhulpverleners voor het treffen van betalingsregelingen, en heeft eigen ICT-projecten, bijvoorbeeld de rekentool voor het berekenen van de beslagvrije voet.³³

De volgende ICT-ondersteuning is geheel of gedeeltelijk beschikbaar:

- a. Registraties: Een deel van gegevens die nodig zijn voor schuldhulpverlening zijn beschikbaar in bestaande registers: BRP, BKR, Centraal Insolventieregister, Kamer van Koophandel, **Centraal curatele- en bewindregister (CCBR) en Frauderegister**.
- b. Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH): Deze verwijsindex laat zien of een bepaald BSN ook bekend is bij een bepaalde schuldhulpverlener. Op basis daarvan kunnen deurwaarders en andere gemeenten informatie bij de schuldhulpverlener opvragen. Voor de uitvoering van de taak schuldhulpverlening is het noodzakelijk dat gemeenten met deurwaarders informatie uitwisselen. VISH is een operationele applicatie waarmee gemeenten zichtbaar maken wie hulp krijgt. Dit maakt afgestemde actie van deurwaarders en schuldhulpverleners mogelijk.
- c. 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. Zoals gezegd is het voor de uitvoering van de taak schuldhulpverlening noodzakelijk dat gemeenten met deurwaarders informatie uitwisselen. Informatie of en zo ja, welke beslagen er zijn is belangrijke informatie voor het bepalen van passende hulp voor het besluit voor het plan van aanpak schuldhulpverlening. Andere organisaties dan deurwaarders maken nog geen gebruik van het Digitaal Beslagregister. Dit geldt voor de uitvoeringsorganisaties van de overheid, zoals de Belastingdienst, en ook voor gemeenten. Het Digitaal Beslagregister wordt daarom breder vormgegeven.³⁴
- d. Suwinet: Via Suwinet Services kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers digitaal bij elkaar opvragen uit basis- en andere registraties en naar elkaar sturen voor de uitvoering van taken rond werk en inkomen. Deze informatie wordt voornamelijk niet gebruikt voor schuldhulpverlening. De Wet SUWI staat gegevensuitwisseling voor schuldhulpverlening wel toe. Deze ruimte biedt mogelijkheden voor gemeenten en instellingen die opdracht van gemeenten schuldhulp geven om hun ICT-ondersteuning te laten aanpassen, zodat gegevensberichten van BKWI en IB over bijvoorbeeld de inkomensituatie van burgers ontvangen kunnen worden en gebruikt bij het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.
- e. Burgerportalen: Steeds meer organisaties hebben portalen om informatie te delen (MijnOverheid, MijnBelastingdienst, Schuldenwijzer, MijnIncasso). Onder regie van de burger zelf komen steeds meer persoonsgegevens via de portalen beschikbaar.

Toezicht en handhaving

Kern van deze wetswijziging is regulering van de verwerking van persoonsgegevens door gemeenten bij schuldhulpverlening en in het bijzonder de afstemming van de Wgs met de AVG. Schuldhulpverlening omvat geen uitkering, toeslag, etc. voor burgers, zodat misbruik en oneigenlijk gebruik door burgers van de Wgs geen risico is. De AP houdt toezicht op de naleving van de regels voor bescherming van persoonsgegevens. De AP gebruikt een groot deel van de capaciteit om onderzoek te doen naar de naleving van de AVG. Heeft de AP tijdens onderzoek overtredingen vastgesteld, dan kan de AP, in het geval van schuldhulpverlening, de gemeente dwingen deze overtredingen te beëindigen. Bijvoorbeeld door een last onder dwangsom op te leggen. Andere belangrijke taken van de AP zijn bijvoorbeeld adviseren over nieuwe regelgeving. In dat kader heeft de AP een wetgevingsadvies gegeven over deze wijziging van de Wgs.

Om naleving van de privacyregels te waarborgen heeft iedere gemeente een eigen, interne toezicht-houder: Functionaris voor de gegevensbescherming. Om vooraf de privacyrisico's van gegevensverwerking voor schuldhulpverlening in kaart te brengen maken (en actualiseren) gemeenten een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA). Deze beoordeling is belangrijk voor bepalen en nemen van technische en organisatorische maatregelen om de risico's te verkleinen.

³³ Kamerstukken II 2018/19 24 515 nr. 468.

³⁴ Kamerstukken II 2018/19 24 515 nr. 468.



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, zorg en maatschappelijke ondersteuning als schuldeisers die allerlei kosten uitsparen van betalingsherinneringen tot deurwaarders en huisuitzettingen vanwege huurachterstanden. 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.³⁵

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 € 2,46.³⁶ 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

Internetconsultatie

Van 20 februari tot en met 3 april 2019 was de internetconsultatie van het voorstel voor wijziging van de Wgs ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens. De internetconsultatie heeft tot 27 reacties geleid, waaronder:

- 12 reacties van gemeenten, inclusief NVVK en drie reacties van gemeentelijke belastingkantoren,
- 7 reacties van schuldeisers (woningcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en drinkwaterleveranciers).

De reacties bevestigen dat de wetswijziging voorziet in een behoefte binnen de schulden- en incassoketen aan juridische zekerheid over de naleving van privacyregels.

De gemeenten hebben de zorg dat zij veel meldingen van schuldeisers over betalingsachterstanden ontvangen, maar onvoldoende mogelijkheden hebben om te prioriteren en mensen en middelen beschikbaar te maken. Dit geldt vooral in de aanloop, omdat er consensus is dat vroegsignalering mensen met schulden sneller en makkelijker helpt. Het dilemma is dat de rechtvaardiging voor het mogen verwerken van persoonsgegevens een duidelijke wettelijke taak is. Gemeenten mogen geen gegevens ontvangen die zij niet gebruiken voor de wettelijke taak schuldhulpverlening of die niet noodzakelijk zijn voor uitvoering van de wettelijke taak schuldhulpverlening. De juridische zekerheid is daarom een communicerend vat met vrijheid in de uitvoering. Gemeenten houden vrijheid in hoe een hulpaanbod wordt gedaan. Gemeenten houden ook vrijheid om passende hulp te bepalen.

Schuldeisers hebben de zorg dat de nieuwe regelgeving onvoldoende aansluit bij de bestaande regels voor zorgverzekeraars en energie- en drinkwaterleveranciers over het melden van betalingsachterstanden aan gemeenten. In de versie voor internetconsultatie was het voorstel bij het soort signaal voor vroegsignalering ook een minimaal aantal maanden betalingsachterstand op te nemen. Verder was het voorstel dat de gemeente een hulpaanbod doet bij een combinatie van twee of meer signalen op hetzelfde adres. De bestaande regelingen kennen echter geen termijnen van betalingsachterstanden en ook geen combinatie van verschillende achterstanden als voorwaarden voor actie. Om tegenstrijdige en onduidelijke regelgeving te voorkomen wordt één op één aangesloten bij de bestaande regelingen. De bestaande regelgeving nemen een sociale incasso als uitgangspunt (persoonlijk

³⁵ – 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.

³⁶ Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Panteia, 2014.



contact, schuldregeling aanbieden, enz.). Als dat niet tot betaling leidt, worden de betalingsachterstanden eenmalig bij de gemeente gemeld. Schuldeiser zouden een terugkoppeling van de gemeenten over het resultaat van het hulpaanbod zeer op prijs stellen. Schuldeisers krijgen niet op elk signaal een reactie terug. Niet elk individueel signaal zal duiden op problematische achterstanden en in een deel van de gevallen zal de betaling herstart zijn na het verzenden van het signaal vanuit een schuldeiser. Een persoon kan instemmen met schuldhulpverlening, maar kan ook hulp weigeren. Als daadwerkelijk schuldhulpverlening gestart wordt zijn alle schuldeisers daarbij vanzelfsprekend betrokken. Ook is voorstelbaar dat de gemeente via bijvoorbeeld afspraken met schuldeisers in algemene zin terugkoppelt hoe vaak een signaal uiteindelijk leidt tot een schuldhulpverleningstraject. Dit laatste zal dan niet op persoonsniveau zijn.

Het verzamelen en verwerken van signalen over betalingsachterstanden doen schuldeisers en gemeenten meestal digitaal en geautomatiseerd met ICT. In de versie voor internetconsultatie was de mogelijkheid opgenomen voor het beheer en gebruik van deze ICT-voorzieningen eisen in regelgeving op te nemen. Een aantal reacties vroeg om verduidelijking en aansluiting bij de bestaande praktijk van deze bepalingen. Omdat met de voorgestelde bepalingen niet meer was beoogd dan naleving van de AVG te borgen, is ervoor gekozen deze te laten vervallen. Zodra gemeenten de betalingsachterstanden van schuldeisers voor de uitvoering van hun taak schuldhulpverlening hebben ontvangen zijn zij verwerkingsverantwoordelijke voor die persoonsgegevens. Als zij een organisatie inschakelen om de gegevens te verwerken, is daarvoor een verwerkingsovereenkomst nodig. Hoe dan ook dienen alle verwerkingen van persoonsgegevens aan de AVG te voldoen.

De internetconsultatie stelde drie vragen. De reacties geven bruikbare inzichten:

1. Ontbreken persoonsgegevens in de tabel in het algemene deel (zie pagina's 6 en 7) van de memorie van toelichting die noodzakelijk zijn voor schuldhulpverlening. Deze vraag heeft voorstellen opgeleverd die zijn verwerkt in de toelichting bij de wetswijziging en worden benut bij het formuleren van de AMvB op grond van het bestaande artikel 8 Wgs over gegevensuitwisseling.
2. Zou de melding van betalingsachterstanden door verhuurders aan gemeenten wettelijk geregeld moeten worden (in aanvulling op de grondslag voor gemeenten om de gegevens te mogen ontvangen en gebruiken)? De reacties zijn eensgezind over het nut van een wettelijke regelgeving voor het melden van huurachterstanden. Voor huurachterstanden wordt daarom in overleg met onder meer woningcorporaties en gemeenten een vergelijkbare regeling gemaakt op grond van het bestaande artikel 8 Wgs over gegevensuitwisseling. Deze regeling zal de ruimte behouden voor verhuurders voor eigen (maatschappelijk verantwoorde) incassoactiviteiten en om huisuitzetting toch door te zetten (en niet te melden) in geval van woonfraude en overlast.
3. Is overgangsrecht nodig voor het aanpassen van het gemeentelijke plan integrale schuldhulpverlening en gemeentelijke (ICT-)processen? Uit de reacties blijkt dat een overgangstermijn nodig is, onder meer om het gemeentelijke plan schuldhulpverlening aan te passen. Hiervoor geeft de huidige Wgs al ruimte, omdat het plan voor een periode van ten hoogste vier jaar geldt en tussentijds kan worden gewijzigd (artikel 2 Wgs). Vanuit het belang van naleving van de AVG is een overgangstermijn van meer dan een half jaar voor de andere onderdelen van de wetswijziging niet te rechtvaardigen.

Enkele reacties spreken de wens uit (lokale) belastingschulden als signaal voor vroegsignalering van schulden te willen gebruiken. Het doel van vroegsignalering is mensen met schulden die nog niet in beeld zijn bij gemeenten te bereiken. Belastingschulden lijkt een minder geschikt signaal, omdat mensen met belastingachterstanden al bekend zijn bij de overheid en ook via maatschappelijk verantwoorde incasso en intern doorverwijzen beter bereikt kunnen worden. Bovendien zijn belasting-schulden niet direct een bedreiging voor de eerste levensbehoeften. Het is daarom de vraag of de uitwisseling van belastingschulden voor vroegsignalering noodzakelijk en proportioneel is. Er zijn betere voorspellers voor problematische schulden, namelijk betalingsachterstanden op vaste lasten. Als iemand op basis van een betalingsachterstand op vaste lasten een hulpaanbod van de gemeente krijgt en accepteert, worden uiteraard alle schulden geïnventariseerd, inclusief belastingschulden, voor het maken van een plan van aanpak schuldhulpverlening.

Bestuurlijke reactie VNG en uitvoeringstoets NVVK

VNG heeft in nauw overleg met Divosa en NVVK een bestuurlijke reactie opgesteld. NVVK heeft namens haar leden, die zowel uit gemeenten als private instellingen voor schuldhulpverlening bestaan, een uitvoeringstoets uitgevoerd. VNG is (in eigen woorden) 'enthousiast' over de voorgestelde wetswijziging, maar geeft wel 'zeven succesfactoren voor de (financiële) uitvoerbaarheid en haalbaarheid'. Een deel van de succesfactoren gaat over uitwerking van de wetswijziging in de AMvB gegevensuitwisseling schuldhulpverlening. VNG wordt zodra een ontwerp van deze AMvB beschikbaar is, uitgenodigd een reactie te geven. Aan NVVK zal dan de gelegenheid worden gegeven een aanvullende uitvoeringstoets te doen. Een deel van de succesfactoren gaat over ICT-ondersteuning bij gegevensuitwisseling. Ook de NVVK vraagt aandacht voor ICT-ontwikkeling als voorwaarde naast een



juridisch kader om gegevensuitwisseling te versnellen. De wetwijziging beoogt meer mogelijkheden te geven voor digitale gegevensuitwisseling. Er zijn parallel aan het wetstraject veel ICT-ontwikkelingen, ook vanuit NVVK, VNG en individuele gemeenten. VNG, NVVK en het Ministerie van SZW blijven samenwerken om te zorgen dat het wettelijk kader en de ICT-ondersteuning elkaar versterken.

In de bestuurlijke reactie pleit VNG voor keuzevrijheid bij gemeenten om inwoners al dan niet hulp aan te bieden naar aanleiding van gemelde betalingsachterstanden op bijvoorbeeld huur of energierekening. In de uitvoeringstoets vraagt NVVK om een beschikking over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening niet te verplichten. Deze wensen verhouden zich slecht met de privacyregelgeving, want die eist een duidelijk omschreven wettelijke taak met helder afgebakende persoonsgegevens die noodzakelijk en proportioneel zijn. Gemeenten mogen geen gegevens ontvangen die zij niet gebruiken voor de wettelijke taak schuldhulpverlening of die niet noodzakelijk zijn voor uitvoering van de wettelijke taak schuldhulpverlening. Daarnaast is een uniforme aanpak belangrijk voor blijvend draagvlak bij schuldeisers en om alle Nederlanders een vergelijkbaar voorzieningenniveau en rechtszekerheid te bieden. VNG wijst erop dat vroegsignalering niet mag afleiden van de eigen verantwoordelijkheid van schuldeisers om schulden te voorkomen en op te lossen. Dit punt is een terecht aandachtspunt. Voor zorgverzekeraars en leveranciers van energie- en drinkwater bestaat goede regelgeving over het voorkomen en oplossen van schulden. Mede naar aanleiding van deze 'succesfactor' is (de toelichting op) het wetsvoorstel aangepast. Het voornemen is de uitwerking in de AMvB gegevensuitwisseling schuldhulpverlening vloeiend op de bestaande regelgeving voor schuldeisers te laten aansluiten.

Zorg van VNG is of er voldoende capaciteit en middelen zijn om hulp te bieden aan alle burgers van wie gemeenten betalingsachterstanden kennen. Zeker bij de start van vroegsignalering kan het aantal betalingsachterstanden groter zijn dan verwacht. Ook zijn voor vroegsignalering afspraken met schuldeisers nodig en aangepaste gemeentelijke processen en dienstverlening. Daar staat tegenover dat met dit wetsvoorstel juist tegemoet wordt gekomen aan de wens van veel gemeenten om een wettelijke basis te creëren voor de door hen gewenste mogelijkheden om vroeger in te grijpen bij betalingsachterstanden en zo erger – en zwaardere schuldhulpverlening – te voorkomen. Onderzoek laat zien dat als vroegsignalering loopt het zich dubbel en dwars terugverdient. Als gemeenten zonder tussenkomst van de burger gegevens kunnen verzamelen voor schuldhulpverlening bespaart dat tijd en kosten. Dit maakt het mogelijk de wetwijziging kostenneutraal uit te voeren en tegelijk mensen met schulden eerder en beter te helpen en te ontzorgen. De rijksoverheid zal zich in overleg en samenwerking met gemeenten inspannen om invoering en opschaling van vroegsignalering makkelijk te maken. In de bestuurlijke reactie noemt VNG een goed voorbeeld, namelijk het landelijke convenant vroegsignalering tussen gemeenten en schuldeisers (zie hoofdstuk 5).

Advies Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

Naar aanleiding van het advies van de AP is in de toelichting duidelijker aangegeven dat de grondslagen voor de gegevensuitwisseling bij schuldhulpverlening een taak van algemeen belang en wettelijke verplichting zijn. De AP vindt een wettelijke verplichting of een publieke taak noodzakelijk voor het melden door verhuurders van huurachterstanden. Dit advies wordt betrokken bij het opstellen van de AMvB. De AP vraagt meer toelichting te geven op de relatie tussen de Wmo 2015 en de Wgs, in het bijzonder waar het gaat om gezondheidsgegevens. De toelichting is op dit punt aangevuld. In de toelichting stond tekst over het gebruik van risicomodellen bij vroegsignalering. De AP ziet hier een verband met profilering, waarbij automatisch beschikbare gegevens over een persoon worden geëvalueerd en over die persoon een besluit wordt genomen. De AVG stelt daaraan eisen. Het was niet de bedoeling dat verband te leggen, want risicomodellen spelen geen rol in het wetsvoorstel. De tekst daarover is daarom verwijderd.

De AP onderschrijft dat naleving van de privacyregelgeving vereist dat gemeenten alleen de signalen mogen ontvangen die tot actie leiden. Het wetsvoorstel kiest daarom voor een duidelijke, niet-vrijblijvende taakomschrijving voor gemeenten voor vroegsignalering van schulden. De AP biedt wel een alternatief. Een tussenstap in de wet opnemen, dat wil zeggen een tussenorganisatie die signalen van schuldeisers ontvangt en bewerkt op basis van keuzes in het gemeentelijke plan voor schuldhulpverlening of criteria in regelgeving. Een tussenstap is op dit moment niet aantrekkelijk: De keuze aan gemeenten laten, gaat ten koste van een uniforme aanpak. In regelgeving een selectie of combinatie voorschrijven van betalingsachterstanden op huur, zorgpremie, energie en drinkwater sluit niet aan bij de bestaande regelgeving en praktijk. Deze keuze laat de mogelijkheid open dat gemeenten een landelijke organisatie inschakelen om de gegevens te verwerken op basis van een verwerkingsovereenkomst, waarbij de gemeente verwerkingsverantwoordelijke blijft.

Ter uitvoering van het advies van de AP is een toelichting opgenomen over de terugkoppeling aan schuldeisers over de hulp die burgers naar aanleiding van een signaal over betalingsachterstanden



krijgen. Ook de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gebruik van gegevens over gemeentelijke belastingsschulden zijn op advies van de AP verder toegelicht.

Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) stelt voor de regeldruk voor gemeenten en schuldeisers te beperken door een uniforme termijn te hanteren voor het doorgeven van betalingsachterstanden voor vroegsignalering en de bewaartermijn voor die betalingsachterstanden te verlengen tot 12 maanden. Deze adviezen worden meegenomen bij de AMvB gegevensuitwisseling schuldhelpverlening. Om tegenstrijdige en onduidelijke regelgeving te voorkomen is het voornemen in deze AMvB één op één aan te sluiten bij de bestaande regelgeving voor schuldeisers. De bestaande regelgeving kent geen termijnen van betalingsachterstanden, slechts één meldingsmoment en voorwaarden om invulling te geven aan een maatschappelijk verantwoorde incasso. De AMvB zal ook worden voorgelegd aan de AP. De AMvB gegevensuitwisseling schuldhelpverlening wordt voor advies aan ATR voorgelegd, vanwege deze adviezen en om de regeldruk van de uitwerking van wet te toetsen. ATR stelt voor te onderzoeken hoe betalingsachterstanden voor hypotheek kunnen worden toegepast voor vroegsignalering. Het wetsvoorstel biedt hiervoor via de tijdelijke regeling (artikel 10) ruimte. Het initiatief ligt bij hypotheekverstrekkers in samenwerking met gemeenten.

Nationale Ombudsman

De normalisation "Nationale ombudsman" Nationale Ombudsman heeft op eigen initiatief gereageerd op het wetsvoorstel. De Nationale Ombudsman spreekt waardering uit voor het wetsvoorstel en in het bijzonder de verbetering van de rechtsbescherming van burgers en het wegnemen van obstakels voor burgers om hulp te krijgen. Omdat bij vroegsignalering van schulden burgers geen weet hebben dat hun betalingsachterstanden tussen schuldeisers en schuldhelpverleners worden uitgewisseld, adviseert de Nationale Ombudsman dat burgers zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd. Aan dit advies wordt in het wetsvoorstel vervolg gegeven door de termijnen die gelden voor een intakegesprek als een burgers zelf om hulp vraagt, ook te hanteren bij signalen over betalingsachterstanden bij vroegsignalering: Binnen vier weken als hoofdregel en binnen drie werkdagen bij een bedreigende situatie, zoals een voorgenomen huisuitzetting. De Nationale Ombudsman adviseert wettelijke termijnen op te nemen voor overheidsinstanties waarbinnen zij moeten reageren op een verzoek van schuldhelpverleners om een schuldenoverzicht en een voorstel voor een schuldenregeling. Deze aanbeveling wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld, maar is onderdeel van de sociale (rijks)incasso.³⁷ Tenslotte vraagt de Nationale Ombudsman in de toelichting te verduidelijken dat het college ook als schuldhelpverlening wordt uitbesteed en gemandateerd verantwoordelijk blijft voor het behandelen van klachten. Deze aanbeveling is overgenomen.

8. Inwerkingtreding en evaluatie

Beoogde publicatiedatum van de wetwijziging is medio 2020. Inwerkingtreding volgt de vaste verandermomenten en is beoogd op 1 januari 2021. Dat geeft een overgangstermijn van een half jaar. Voor het waarborgen van de naleving van de AVG is een langere overgangstermijn ongewenst. Omdat vroegsignalering van schulden nog in ontwikkeling is, is het extra belangrijk te blijven leren en zo nodig daarvoor de regeling bij te stellen. Daarom zal de wetwijziging binnen vijf jaar worden geëvalueerd.

Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging van de wet gemeentelijke schuldhelpverlening

A, B, C, E, G, H, I (artikelen 1, 2, derde en vijfde lid, 3, tweede lid, 4, tweede lid, 5, 6 en 7, eerste en tweede lid)

In deze onderdelen wordt voorgesteld de terminologie te uniformeren. 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 schuldhelpverlening. Met vroegsignalering is er echter geen sprake van een persoon die zich tot het college heeft gewend. Voorgesteld wordt om te spreken over cliënt wanneer het gaat om een persoon die schuldhelpverlening krijgt op grond van de Wgs. De definitie van verzoeker kan vervolgens vervallen in artikel 1. In verschillende artikelen wordt gesproken over persoon. Persoon wordt vervangen door inwoner. De Wgs spreekt dan straks over inwoner wanneer er nog geen beschikking is afgegeven, tegelijk is een cliënt ook een inwoner.

³⁷ Kamerstukken II 2018/19 24 515 nr. 457.



Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het tweede lid van artikel 7 in technische zin te wijzigen in lijn met aanwijzing 3.27, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (verwijzing binnen een artikel wordt zoveel mogelijk vermeden).

B (artikel 2, vierde lid)

Met de wijziging van het vierde lid wordt een nieuw onderdeel op chronologische volgorde ingevoegd. In het nieuwe onderdeel c is expliciet opgenomen dat actief afspraken moeten worden gemaakt 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.

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 geven van schuldhulpverlening, kan vervolgens op basis van artikel 8, eerste lid, bij of krachtens AMvB aangegeven worden welke uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn voor een goede taakvervulling. In onderdeel a van het eerste lid is de vroegsignalering opgenomen. Het college zal na ontvangst van een bij AMvB te bepalen signaal aan een inwoner een aanbod moeten doen om met elkaar in gesprek te gaan om te bezien of en welke hulp eventueel nodig is. Dit zal op korte termijn zijn, aangezien het gesprek binnen vier weken na ontvangst van de melding zal dienen plaats te vinden (zie hierna de toelichting bij onderdeel E). Alleen die signalen waarvan duidelijk is dat ze een goede voorspeller vormen van het bestaan van meer schulden dan alleen de betalingsachterstand waarover het signaal is afgegeven, kunnen bij AMvB worden aangewezen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zullen dat in eerste instantie de signalen zijn die betrekking hebben op de betalingsachterstanden van huur van een woning, water, energie en zorgverzekering.

Daarnaast wordt een nieuw lid aan artikel 3 toegevoegd. In principe is het college alleen bevoegd 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. In het kader van de terugkeer van gedetineerden 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. Een niet inwoner van een gemeente heeft op grond van dit artikellid geen 'recht' op schuldhulpverlening.

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, die door het college ingehuurd worden dan wel dat het college onderdelen van zijn taak overlaat aan vrijwilligersorganisaties. 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, een inwoner kan via bezwaar en beroep 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 vroegsignaleringssignaal. Bij mandatering en uitbesteding blijft het college verantwoordelijk, bijvoorbeeld ook voor het behandelen van klachten.



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 benadert naar aanleiding van een signaal over achterstanden in betalingen. Wanneer het college een signaal krijgt over bijvoorbeeld een achterstand in het betalen van de energierekening, zal het college zo spoedig mogelijk contact dienen te zoeken met de inwoner om hem een intakegesprek aan te bieden. Als de inwoner hierop ingaat, zal binnen 4 weken na ontvangst van het signaal door het college dit gesprek dienen plaats te vinden. Ook wordt expliciet geregeld dat de hulpvraag mondeling kan. Waar nu in de wet 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 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 reden 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.³⁸ 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.

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 besluit 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.

³⁸ Uitspraken 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.



H (artikel 6)

Met dit wetsvoorstel wordt aan het college een grotere bevoegdheid gegeven om gegevens op te vragen die noodzakelijk zijn om de inkomens- en schuldenpositie van de persoon die met zijn schulden wil worden geholpen. Dit kan vanaf het moment dat er contact is geweest met een inwoner met schulden die op eigen initiatief hulp heeft gezocht bij het college of via vroegsignalering in beeld is gekomen. In artikel 6 is de inlichtingenplicht geregeld. Aangezien zoals hiervoor is aangegeven het college (een deel van) de gegevens zelf kan verzamelen, wordt voorgesteld de inlichtingenplicht in artikel 6 te beperken tot die gegevens die niet door het college zelf zijn te verkrijgen. Daarnaast wordt voorgesteld de plicht te beperken tot de persoon die op grond van de Wgs daadwerkelijk hulp krijgt (en waarbij daarmee een beschikking is afgegeven met een plan van aanpak waarin aangegeven is welke hulp wordt gegeven). Zolang er nog geen formele beschikking is genomen geldt daarmee nog niet de inlichtingenplicht op grond van artikel 6, maar wel de bepalingen met betrekking tot een aanvraag op grond van de Awb. Zo schrijft artikel 4:2, tweede lid, van de Awb voor dat de aanvrager de gegevens en bescheiden bevat die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Gegevens die het college zelf kan verkrijgen om de beschikking vast te stellen zijn geen gegevens die nodig zijn voor de aanvraag en hoeven ook niet door de aanvrager te worden geleverd.

J (artikelen 8a tot en met 8e (nieuw))

In het nieuwe voorgestelde artikel 8a wordt geregeld op welk moment het college persoonsgegevens mag uitwisselen en opvragen. Vanaf het moment dat het gesprek is ingepland tussen het college en de inwoner is het college bevoegd de gegevens op te vragen en te verwerken. Dit is voordat een beschikking (of weigering) tot schuldhulpverlening wordt afgegeven. De reden hiervoor is dat om een beschikking te kunnen vaststellen 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 bijvoorbeeld (niet limitatief) 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 8b wordt de (beperkte) gegevensuitwisseling bij vroegsignalering geregeld. Bij voorgescreven signalen neemt het college uit eigen beweging contact op met inwoners met (mogelijke) problematische schulden. De gegevensuitwisseling bij vroegsignalering is beperkter dan in het eigenlijke schuldhulpverleningstraject. Pas nadat duidelijk is geworden dat iemand wil deelnemen aan het gesprek, bedoeld in artikel 4, eerste lid, geldt artikel 8a. 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 nieuw voorgestelde 8c is geregeld dat het BSN van de cliënt kan worden gebruikt zodat de hulp aan de juiste persoon kan worden aangeboden. Ook mogen de gemandateerden gebruik maken van het BSN. Het nieuw voorgestelde 8d 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 8e heeft betrekking op de gegevensverstrekking door de Rijksbelastingdienst, het artikel is het gevolg van de in het algemeen deel van de toelichting aangegeven discussie omtrent het vervangen van het toestemmingsvereiste door een wettelijke plicht. Het gaat om het verstrekken van gegevens van de Belastingdienst voor zover die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de Wgs. Te denken valt aan inkomen dat niet uit de polisadministratie valt af te leiden, vermogen van een persoon, maar ook eventuele belastingschulden. Volledigheidshalve dient te worden benadrukt dat er op grond van dit artikel geen nieuwe of andere gegevens worden verstrekt door de Belastingdienst dan dat nu het geval is ter uitvoering van de Wgs; ook verandert de wijze waarop de Belastingdienst deze gegevens ter beschikking stelt aan het college niet.

K (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 hoofdstuk 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. Overigens wordt hiermee alleen de gemeentelijke kant van vroegsignalering geregeld. Om te regelen dat de schuldeiser ook daadwerkelijk het signaal mag afgeven, zal vaak meer nodig zijn. Als het bijvoorbeeld gaat om belastinggegevens, staat artikel 67 van de Algemene wet inzake de Rijksbelastingen eraan in de weg dat die gegevens zonder toestemming worden verstrekt. Als er geen wettelijke belemmeringen zijn, kunnen op basis van het voorgestelde tweede lid bij ministeriële regeling schuldeisers worden aangewezen die het signaal ook daadwerkelijk aan het college moeten verstrekken, voor de signalen die op grond van het eerste lid zijn aangewezen.

Artikel II. Samenloopbepaling

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet nog niet in werking is getreden, aangezien dit nu nog niet het geval is. Voor het geval de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet toch eerder of gelijk in werking treedt is er een samenloopbepaling opgenomen (eerste lid). Zodra de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking treedt, is het noodzakelijk dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aangepast wordt aan de door de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet gewijzigde bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daarvoor is een bepaling opgenomen in het tweede lid.

Artikel III. Inwerkingtreding

De inwerkingtredingsbepaling regelt dat het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit gebeurt. Dit moment kan per artikel of onderdeel ervan verschillen. Hierbij wordt met name gedacht aan het later inwerking laten treden van onderdeel B, onder 2, aangezien ten gevolge van voorgestelde wijziging voor zover hieraan in de gemeentelijke plannen niet of niet voldoende aan is tegemoet gekomen, noodzakelijk is de plannen op dit punt in overeenstemming te brengen met de wet.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,