



Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 25 april 2023, nr. 2022-0000235350, tot wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden in verband met een experiment van DUO en de gemeente Amsterdam

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,

Gelet op de artikelen 8, eerste lid, en 10 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;

Besluit:

ARTIKEL I WIJZIGING VAN DE TIJDELIJKE REGELING SIGNAAL BETALINGSACHTERSTANDEN

De Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 komt te luiden:

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

signaal: signaal als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de wet;

wet: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

B

In de artikelen 2.1 en 2.2 wordt 'de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening' telkens vervangen door 'de wet'.

C

In de aanhef van artikel 1.2 wordt 'Een signaal wordt verstrekt als de verstrekker' vervangen door 'Een signaal kan worden verstrekt nadat de verstrekker'.

D

In artikel 1.3 wordt 'genoemd in artikel 2.1, tweede lid, en artikel 2.2, tweede lid' vervangen door 'genoemd in artikelen 2.1, tweede lid, 2.2, tweede lid, en 2.3, tweede lid'.

E

Aan hoofdstuk 2 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.3 Signaal DUO

1. Als signaal wordt aangewezen een achterstallige schuld als bedoeld in artikel 1 van de Wet studiefinanciering 2000 van tenminste € 270,- en, voor zover die inwoner ook een betalingsachterstand heeft op een geldboete wegens overtreding van de voorschriften, bedoeld in artikel 3.27, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000.
2. DUO verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam voor de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de wet:
 - a. de naam, het adres, de woonplaats en indien beschikbaar het telefoonnummer en het emailadres van de inwoner;
 - b. de geboortedatum van de inwoner; en
 - c. de hoogte van de betalingsachterstand.



ARTIKEL II INWERKINGTREDING

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten*



TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Op grond van artikel 10 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) bestaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een ander signaal voor de vroegsignalering van schulden aan te wijzen dan de genoemde signalen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening. 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 de verwachting is dat daardoor mensen met schulden, die nog niet in beeld zijn bij gemeenten, sneller worden bereikt.^{NaN} Een samenwerkingsverband van gemeenten en schuldeisers kan een onderbouwd verzoek doen om een extra signaal aan te wijzen. Sinds 1 januari 2022 worden twee experimenten uitgevoerd. Daarbij geven respectievelijk een aantal gemeentelijke belastingdiensten en hypotheekverstrekkers betalingsachterstanden door aan schuldhulpverlening van de gemeenten, die aan de experimenten deelnemen. De gemeentelijke schuldhulpverlening biedt vervolgens aan de mensen die zijn gesignaleerd schuldhulp aan. De grondslag voor de gegevensuitwisseling zijn de artikelen 8 en 10 van de Wgs, in samenhang met de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden.

DUO en de gemeente Amsterdam stellen een nieuw experiment voor met signalen van DUO over studieschulden. Om dit nieuwe experiment mogelijk te maken wordt de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden gewijzigd. Deze toelichting licht de wijziging toe. De opzet en inhoud van de regeling blijft verder ongewijzigd. Voor toelichting op de andere onderdelen wordt daarom verwezen naar de toelichting bij de publicatie van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden.^{NaN}

2. Hoofdpijnen van de wijziging

De wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden staat voor dit nieuwe experiment de uitwisseling van persoonsgegevens toe voor vroegsignalering van schulden.

Opzet en voorwaarden signaal betalingsachterstanden DUO

Op 13 juli 2022 hebben DUO en de gemeente Amsterdam aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd de uitwisseling van persoonsgegevens tijdelijk mogelijk te maken voor een experiment om betalingsachterstanden vroeg te signaleren bij inwoners van Amsterdam. De verwachting is dat signalen over betalingsachterstanden van DUO een goede indicator zijn voor het vinden van jongeren met problematische schulden, omdat jongeren die al schuldhulp krijgen vrijwel altijd een betalingsachterstand bij DUO hebben.

Uit data-analyse van DUO is gebleken dat een groep jongeren in Amsterdam betalingsachterstanden heeft bij de aflossing van de studieschuld, het lesgeld en de OV-boete, zoals bedoeld in artikel 3.27, tweede lid, van de Wet studiefinanciering 2000. Het gaat daarbij niet om de totale studieschuld die over 15 tot 35 jaar mag worden afbetaald, maar om achterstanden op de maandelijkse aflossing. Alleen al ongeveer 5.000 personen hebben een achterstand van meer dan € 1.200. Veel meer inwoners hebben lagere betalingsachterstanden. Het aantal inwoners met studieschulden, dat bekend is bij de gemeente Amsterdam, is aanmerkelijk lager dan het aantal personen met betalingsachterstanden bij DUO. Hieruit blijkt dat een grote groep niet in beeld is bij de schuldhulpverlening. DUO neemt met debiteuren met betalingsachterstanden die al een aanmaning hebben ontvangen persoonlijk contact op en biedt hun een betalingsregeling aan. Het voornemen is de groep die niet op dit persoonlijke aanbod reageert bij de gemeente te signaleren. Deze groep heeft in ieder geval gedurende drie maanden drie betalingsherinneringen van DUO ontvangen en een betalingsachterstand van ten minste € 270, bestaande uit een studieschuld en mogelijk achterstallige betaling van het lesgeld. Bij deze debiteuren is verder nog geen sprake van dwanginvordering. Het doel van vroegsignalering is dwanginvordering, dat wil zeggen het inschakelen van de gerechtsdeurwaarder, voorkomen. Bovendien kan iemand met een laag inkomen meestal niet meer dan € 50 per maand aflossen. Een achterstand van meer dan € 600 in een jaar afbetalen lukt dan niet, waardoor een risico op problematische schulden ontstaat.

Als het niet lukt een oplossing te vinden voor betalingsachterstand, schakelt DUO normaal gesproken de gerechtsdeurwaarder in vanaf € 270 achterstand. Daarom is in dit experiment het drempelbedrag van € 270 gekozen. Het signaleren bij de gemeente houdt in dat DUO de contactgegevens en de geboortedatum van de inwoner doorgeeft samen met de hoogte van de betalingsachterstand.

* Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p.6 en p.34.

* Staatscourant 2021, nr. 45719.



Contactgegevens bestaan uit naam, adres en woonplaats en, indien beschikbaar, telefoonnummer en emailadres. Het gaat om ongeveer 200 signalen per maand. De gemeente Amsterdam legt huisbezoeken af bij signalen voor vroegsignalering van € 250 of meer. Alle mensen die door DUO worden gesignaleerd krijgen dus hulp aangeboden van de gemeente Amsterdam via een huisbezoek. DUO en de gemeente Amsterdam hebben hierover een convenant opgesteld.

Wanneer de betreffende inwoner ook een openstaande OV-boete heeft, wordt dat bedrag als onderdeel van de betalingsachterstand aan de gemeente gemeld. Dit bedrag maakt echter geen onderdeel uit van het drempelbedrag van € 270, omdat de hypothese is dat boetes een minder goede voorspeller zijn van problematische schulden dan achterstanden bij het (af)betalen van studieschulden en lesgeld.

Dit experiment loopt vanaf inwerkingtreding van deze regeling tot 1 januari 2026 (iets minder dan drie jaar). Wanneer naar aanleiding van goede resultaten van dit experiment, het experiment wordt uitgebreid naar andere gemeenten zal deze regeling daarop worden aangepast.

3. Verhouding tot andere regelgeving

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening: artikel 8, eerste lid, samen gelezen met artikel 10, tweede lid, van de Wgs voorziet in een wettelijke grondslag voor bestuursorganen, zoals DUO, om ten behoeve van schuldhulpverlening en vroegsignalering onder voorwaarden, zoals die in deze regeling, gegevens en inlichtingen aan het college van B&W te verstrekken. Artikel 8a van de Wgs voorziet in de bevoegdheid voor het college van B&W om persoonsgegevens te verwerken die het college door middel van een signaal ontvangt.

De Wet op de studiefinanciering 2000: in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 6.8 van de Wet studiefinanciering 2000 wordt gedefinieerd wat een achterstallige schuld in de zin van die wet is.

4. Gevolgen, privacy en regeldruk

De gevolgen voor privacy en regeldruk en de financiële gevolgen zijn vergelijkbaar met de twee al lopende experimenten over vroegsignalering op grond van gemeentelijke belastingschulden en hypotheekachterstanden. De grondslag voor verwerking van de gegevens is dat de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in het algemeen belang in de zin van artikel 6, onderdeel e van de Algemene Verordening gegevensverwerking.^{NaN} De vuistregel is dat schuldhulpverlening, en in het bijzonder vroegsignalering, rendement heeft en dat de inbreuk op de privacy opweegt tegen het belang van een behoorlijke levensstandaard. Om de proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensverwerking te borgen zijn in de regeling condities opgenomen over de minimale zwaarte van de betalingsachterstand, zodat kleine betalingsachterstanden, die geen voorspeller van problematische schulden zijn, niet worden uitgewisseld. Daarnaast gebruikt de schuldhulpverlening van Amsterdam niet de Basisregistratie Personen (BRP), maar identificeert de inwoner door middel van de geboortedatum in combinatie met de door DUO overlegde contactgegevens. DUO verstrekt daarom niet het burgerservicenummer van de debiteur.

De deelnemers aan het experiment monitoren en evalueren de uitwisseling van persoonsgegevens. Zij beoordelen of zij hiermee aan andere personen hulp kunnen aanbieden, dan met de signalen die al langer worden gebruikt over betalingsachterstanden op huur, zorg, energie en drinkwater. De gemeenten die aan meer experimenten deelnemen vergelijken ook de signalen van de verschillende experimenten.

Voor meer informatie over de gevolgen van vroegsignalering wordt verwezen naar hoofdstuk vier van de toelichting bij de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden.^{NaN}

- Gevolgen voor inwoners: De doelgroep (inwoners met problematische schulden) wordt beter en eerder bereikt. Daartoe is het wel noodzakelijk persoonsgegevens te verwerken. De verwerking van persoonsgegevens voor het experiment vindt met dezelfde waarborgen plaats als bij de bestaande vroegsignaleringsprocessen op grond van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.
- Gevolgen voor deelnemende gemeenten (schuldhulpverlening): De regeling regelt wie welke persoonsgegevens voor het experiment mag uitwisselen. Het experiment geeft nieuwe inzichten over wie schuldhulpverlening nodig heeft. Omdat hulp eerder komt, als de schulden nog niet geëscaleerd zijn, kan waarschijnlijk worden volstaan met eenvoudiger en minder kostbare hulp. De deelnemende organisaties actualiseren de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (DPIA) voor zover nodig voor de experimenten. De functionarissen gegevensbescherming van de deelnemende organisaties houden toezicht.

* Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

* Stcrt. 2021, 45719.



- Gevolgen voor de deelnemende schuldeisers (DUO): De schuldeisers zullen met enige extra regeldruk te maken krijgen, omdat zij als onderdeel van het experiment gegevens gaan leveren en mede op grond van regelgeving sociaal gaan incasseren. Uit de regeling volgt over wie welke persoonsgegevens voor het experiment mogen worden uitgewisseld.
- Het experiment geeft de schuldeisers een aanvullende mogelijkheid om betalingsachterstanden op te lossen en te voorkomen dat deze oplopen.
- DUO is in beginsel bevoegd om signalen te verstrekken over inwoners die aan de minimumcondities van de regeling voldoen – en niet verplicht. Dat neemt niet weg dat de keuze om geen gebruik te maken van deze bevoegdheid meegewogen kan worden in een rechterlijk oordeel over de proportionaliteit van dwanginvordering.^{NaN}

5. Consultatie en adviezen

Tussen 27 oktober en 24 november 2022 was de internetconsultatie van de wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden. Aan de Autoriteit Persoonsgegevens is advies gevraagd over de ontwerperegeling. Ook aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is advies gevraagd. VNG heeft ervoor gekozen geen advies te geven, omdat maar één gemeente aan het experiment meedoet. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft de regeling niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de regeling geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Internetconsultatie

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn twee reacties ontvangen. De eerste reactie vraagt of de wijziging volgens alle regels van de privacy is getoetst en of de personen over wie DUO een signaal naar de gemeente Amsterdam stuurt, worden geregistreerd bij Stichting Bureau Krediet Registratie (BKR). De uitwisseling van contactgegevens en betalingsachterstanden voor het experiment gebeurt zorgvuldig. Deze regeling is een van de waarborgen en bepaalt wie met wie welke gegevens uitwisselt. Daarnaast hebben DUO en de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt om te zorgen dat de gegevensuitwisseling tijdens het experiment goed beschermd is. Personen met een betalingsachterstand over wie DUO een signaal naar de gemeente Amsterdam stuurt, worden niet geregistreerd bij BKR. De tweede reactie geeft tips om de jongeren in het experiment met een goede toon hulp aan te bieden om de kans dat zij hulp accepteren te vergroten. Deze tips zijn onder de aandacht gebracht van de gemeente Amsterdam en DUO.

Advies Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

Op 4 april 2023 heeft de AP het advies uitgebracht over de ontwerperegeling die dit experiment over de vroegsignalering van schulden mogelijk maakt. De AP geeft drie adviezen en vraagt daarmee rekening te houden:

- De AP adviseert om de hoogte van het drempelbedrag te motiveren en daarbij rekening te houden met het gevaar dat mogelijk persoonsgegevens worden verstrekt over personen die niet daadwerkelijk risicovolle schulden hebben. Deze toelichting is op dit punt uitgebreid. Het drempelbedrag komt overeen met de ondergrens die DUO gebruikt voor het inschakelen van de gerechtsdeurwaarder, wat dit experiment wil voorkomen. Het drempelbedrag is ook (ongeveer) de ondergrens die de gemeente Amsterdam gebruikt voor huisbezoeken.
- De AP adviseert om de specifieke typen persoonsgegevens die kunnen worden versterkt over inwoners in de regeling op te nemen. Naar aanleiding van dit advies is artikel 2.3 aangevuld met deze informatie.
- De AP adviseert om de beperking met betrekking tot het aantal schriftelijke herinneringen dat is ontvangen door een inwoner over wie een signaal wordt verstrekt in de regeling op te nemen.
- Dit advies heeft betrekking op het bestaande artikel 1.2. In onderdeel c is geregeld dat een signaal wordt verstrekt als de verstrekker de inwoner ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering heeft gestuurd. DUO stuurt drie betalingsherinneringen, wat voldoet aan artikel 1.2, onderdeel c. Omdat artikel 1.2 ook geldt voor de andere experimenten met gemeentelijke belastingschulden en hypotheekachterstanden en daarbij niet per se drie betalingsherinneringen worden verstuurd voordat een signaal wordt verstrekt, is ervoor gekozen het artikel nu niet aan te passen. Bij de uitvoering van het experiment houdt DUO deze beperking wel aan. Bij de evaluatie van de experimenten wordt bekeken of aanscherping van artikel 1.2, onderdeel c, voor alle signalen voor de vroegsignalering van schulden wenselijk is.

* Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBROT:2022:4103.



6. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. Gemeente Amsterdam en DUO zijn gereed om het experiment te starten. Om die reden en gelet op de lange periode die sinds de aanvraag op 13 juli 2022 is verlopen, is afgeweken van het kabinetsbeleid van vaste verandermomenten en een minimuminvoeringstermijn voor regelgeving zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B

Deze onderdelen bevatten wetstechnisch aanpassingen, die geen inhoudelijke gevolgen hebben voor de regeling.

Artikel I, onderdeel C

Door middel van dit artikel wordt de aanhef van artikel 1.2 van de regeling aangepast. Dit is een technische wijziging, die de tekst van de regeling meer in lijn brengt met de bedoeling van de regeling en de toepassing van de regeling op de al lopende experimenten met betalingsachterstanden. In artikel 1.2 staan de algemene condities waaraan de schuldeiser moet voldoen voordat deze een signaal kan verstrekken: inspanning leveren om in persoonlijk contact te treden met de schuldenaar, de schuldenaar wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening, de inwoner een schriftelijke herinnering sturen over de betalingsachterstand en de inwoner bij die schriftelijke herinnering wijzen op het voornemen om diens contactgegevens door te geven aan gemeentelijke schuldhulpverlening. De aanhef van artikel 1.2 suggereerde een gebonden bevoegdheid bij het in vervulling gaan van bovengenoemde condities, maar het in vervulling laten gaan van die condities ligt in de hand van de verstrekker; een taalkundige formulering die wijst op een discretionaire bevoegdheid (een zogenaamde 'kan' bepaling) past daar beter bij.

Artikel I, onderdeel D

Dit is een technische wijziging waardoor de verplichting tot monitoring en evaluatie mede van toepassing wordt op het experiment met betalingsachterstanden van DUO.

Artikel I, onderdeel E

Dit artikel maakt het hierboven beschreven experiment met uitwisseling van persoonsgegevens ten behoeve van vroegsignalering van schulden mogelijk.

Artikel 2.3 wijst de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de gemeente Amsterdam aan als deelnemers aan het experiment. DUO kan signalen over inwoners met betalingsachterstanden die aan de voorwaarden voldoen delen met de gemeentelijke schuldhulpverlening van de gemeenten Amsterdam ten behoeve van vroegsignalering. Artikel 2.3 regelt welke betalingsachterstanden van welke inwoners in aanmerking komen voor vroegsignalering en welke persoonsgegevens vertrekt mogen worden. De voorwaarden van artikel 1.2 gelden onverminderd.

De signalen bestaan uit de contactgegevens, geboortedatum en de hoogte van de betalingsachterstand. Contactgegevens bestaan uit naam, adres en woonplaats en ook telefoonnummer en emailadres als die beschikbaar zijn. De geboortedatum is nodig om inwoners te identificeren in combinatie met contact gegevens, omdat de gemeentelijke schuldhulpverlening niet altijd toegang heeft tot de BRP.

Een van de voorwaarden is dat de achterstallige schuld ten minste € 270,- bedraagt. Alleen als aan die drempel is voldaan mag er een signaal worden verstrekt, dat daarnaast betrekking kan hebben op een achterstand op een geldboete wegens overtreding van de voorschriften met betrekking tot het (studenten)reisrecht. Een betalingsachterstand die betrekking heeft op een reisrecht kan dus niet zelfstandig het onderwerp zijn van een signaal.

*De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten*