

Vergaderjaar 2019–2020

**35 316**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 september 2019 en het nader rapport d.d. 10 oktober 2019, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 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.

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.

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

*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 schulden<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.*

*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*

<sup>2</sup> Schulden zijn problematisch als de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit.

<sup>3</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder «Wat is de aanleiding?».

*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.<sup>4</sup> Recent heeft de Nationale ombudsman er op gewezen dat de gemeenten een positieve ontwikkeling doormaken. Desalniettemin is er nog ruimte voor verbetering.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Als onderdeel van de «Brede schuldenaanpak»<sup>7</sup> 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*

<sup>4</sup> Nationale ombudsman, Burgerperspectief op schuldhulpverlening, een onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, rapportnummer 2016/050, Den Haag 2016.

<sup>5</sup> Nationale ombudsman, Een open deur? Het vervolg, rapportnummer 2018/070, Den Haag 2018, p. 43–44.

<sup>6</sup> Toelichting, algemeen deel, subparagraaf 2b, onder «Probleem en doel».

<sup>7</sup> 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.

de hulp die wordt geboden.<sup>8</sup> Aan het plan van aanpak kunnen voorwaarden worden verbonden.

Het voorstel bevat de grondslagen om persoonsgegevens (verder) te verwerken.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

## 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.<sup>11</sup> 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 schuldhulpver-

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld het aanbieden van een budgetcoach of een schuldregeling.

<sup>9</sup> Voorgestelde artikelen 8a tot en met 8e.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Zie tabel 2 van het algemeen deel van de toelichting.

*lening te verrichten.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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 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.<sup>14</sup> 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*

<sup>12</sup> 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».

<sup>13</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder «Wmo 2015 en Jeugdwet».

<sup>14</sup> Artikel 5.1.1, vierde lid, Wmo 2015.

*uitdrukkelijke toestemming moet geven wordt het risico beperkt dat bovenmatig gegevens worden gedeeld en hergebruikt voor een niet verenigbaar doel.<sup>15</sup>*

*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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>*

*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*

<sup>15</sup> Aldus de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wmo 2015, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 170–171.

<sup>16</sup> In die zin wordt het «spiegelbeeld» geregeld, aldus de toelichting.

<sup>17</sup> 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».

<sup>18</sup> Voorgesteld artikel 8e.

<sup>19</sup> Artikel 8.

<sup>20</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder «Algemene wet inzake rijksbelastingen».

*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 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 krachtens<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Als mogelijk voorbeeld wordt genoemd informatie omtrent hypotheekachterstanden.<sup>24</sup>*

*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.<sup>25</sup> 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*

<sup>21</sup> Bedoeld zal zijn «bij algemene maatregel van bestuur», nu de toelichting in dit verband voornamelijk wijst op dat niveau van regelgeving.

<sup>22</sup> Voorgesteld artikel 10 Wgs.

<sup>23</sup> Toelichting, algemeen deel, subparagraaf 2a, onder «Waarom overheidsinterventie en instrumentkeuze».

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> 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.

*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.<sup>26</sup>*

*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 experimenteer ruimte. 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 (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.<sup>27</sup> 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*

<sup>26</sup> Dit uitgangspunt geldt ook voor experimenteerbepalingen.

<sup>27</sup> 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.



*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,<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>*

*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 capaciteit via de wijze waarop hulp wordt aangeboden en wie

<sup>28</sup> Waar de toelichting op wijst.

<sup>29</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4, onder «Regeldruk gemeenten».

<sup>30</sup> Zie het laatste tekstblok van paragraaf 1a van dit advies.

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.<sup>31</sup> Hierdoor is het college vrij om zelf te beslissen wanneer dat aanbod wordt gedaan.<sup>32</sup> 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 vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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).

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