



## **Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 november 2021, nr. 2021-0000168742, houdende regels ter aanwijzing van signalen van een schuldeiser over betalingsachterstanden (Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden)**

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

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

Besluit:

### **HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **Artikel 1.1 Begripsbepalingen**

In deze regeling wordt onder signaal verstaan een signaal als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

#### **Artikel 1.2. Verstrekken van een signaal**

Een signaal wordt verstrekt als de verstrekker:

- a. inspanning heeft geleverd om in persoonlijk contact te treden met de inwoner om deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen;
- b. de inwoner gewezen heeft op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening;
- c. de inwoner ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering heeft gestuurd over de betalingsachterstand; en
- d. bij die schriftelijke herinnering heeft aangeboden om met schriftelijke instemming van de inwoner zijn contactgegevens aan het college te verstrekken en de inwoner daarop niet of niet afwijzend heeft gereageerd.

#### **Artikel 1.3 Monitoring en evaluatie**

1. De colleges van burgemeester en wethouders en de schuldeisers, genoemd in artikel 2.1, tweede lid, en artikel 2.2, tweede lid, dragen zorg voor de monitoring en evaluatie van het verstrekken en ontvangen van het aangewezen signaal voor schuldhulpverlening en rapporteren gezamenlijk daarover aan de Minister binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze regeling.
2. De Minister zendt binnen drie maanden na ontvangst van de rapportage bedoeld in het eerste lid aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de gegevensverstrekking in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van deze regeling anders dan als tijdelijk signaal.

### **HOOFDSTUK 2 SIGNALLEN BETALINGSACHTERSTAND**

#### **Artikel 2.1. Signaal gemeentelijke belastingen**

1. Als signaal wordt aangewezen een belastingachterstand van een inwoner op de gemeentelijke belastingen, bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet, en, voor zover die inwoner ook een betalingsachterstand heeft op een geldboete wegens overtreding van parkeervoorschriften als bedoeld in artikel 225 van de Gemeentewet, de betalingsachterstand op die boete.
2. De ambtenaar belast met de invordering van gemeentelijke belastingen, genoemd in artikel 231, tweede lid, onderdeel c, van de Gemeentewet, van de gemeente Amsterdam, Dordrecht, Echtsusteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Purmerend, Roerdalen, Rotterdam of Westland verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders van die gemeente voor de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening:
  - a. het burgerservicenummer van de inwoner;
  - b. de contactgegevens van de inwoner; en
  - c. de hoogte van de betalingsachterstand.



---

## **Artikel 2.2. Signaal hypotheekachterstand**

1. Als signaal wordt aangewezen een betalingsachterstand van een inwoner op de hypotheek van een tot bewoning bestemde onroerende zaak.
2. De hypotheekverstrekker Aegon of Rabobank Groep verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, Arnhem, Breda, Hollands Kroon, Nijmegen of Tilburg voor de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening:
  - a. de contactgegevens van de inwoner; en
  - b. de hoogte van de betalingsachterstand.

## **HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 3.1 Inwerkingtreding**

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2022.
2. Deze regeling vervalt met ingang van 1 januari 2026, met dien verstande dat de regeling zoals die luidde op 31 december 2025 van toepassing blijft op de dan lopende procedures en gegevensverstrekking.

### **Artikel 3.2 Citeertitel**

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden.

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*Den Haag, 1 november 2021*

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A.D. Wiersma*



## 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 reeds 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.<sup>1</sup> Een samenwerkingsverband van gemeenten en schuldeisers kan een onderbouwd verzoek doen om een extra signaal aan te wijzen. In aanvulling op de signalen genoemd in artikel 3 van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening worden bij deze ministeriële regeling tijdelijk signalen aangewezen.

Op 29 maart 2021 hebben de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Purmerend en Rotterdam verzocht tijdelijk de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk te maken ten behoeve van een experiment over vroegsignalering van schulden. Zij verwachten op basis van vooronderzoek met behulp van signalen over belastingschulden en betalingsachterstanden op parkeerboetes inwoners met financiële problemen te bereiken, die niet worden bereikt met reeds gebruikte signalen over betalingsachterstanden op huur, energie, drinkwater en zorg. De betrokken inwoners met schulden hebben waarschijnlijk schuldhulpverlening nodig en krijgen dat aangeboden van de gemeenten tijdens het experiment.

Op 7 mei 2021 heeft de NVVK (vereniging financiële hulpverleners) namens de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Breda, Hollands Kroon, Nijmegen en Tilburg en namens de hypotheekverstrekkers Aegon en Rabobank verzocht tijdelijk de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk te maken ten behoeve van een experiment over vroegsignalering van schulden. Zij verwachten op basis van vooronderzoek met signalen over hypotheekachterstanden huiseigenaren met financiële problemen te bereiken, die nog niet bekend zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.

#### 2. Hooflijnen van de regeling

Deze ministeriële regeling op grond van artikel 10 van de Wgs staat de uitwisseling van persoonsgegevens voor vroegsignalering van schulden toe voor de twee aangevraagde experimenten.

##### *Probleem*

Veel mensen met schulden kunnen of willen geen hulp vragen. Om hen toch te vinden, gebruiken schuldhulpverleners signalen van schuldeisers over betalingsachterstanden. Mensen met betalingsachterstanden op huur, energie, zorg en drinkwater kunnen op deze manier hulp aangeboden krijgen. De verwachting is echter dat met deze signalen nog niet iedereen die hulp nodig heeft, wordt gevonden.

##### *Doel signalen*

Het doel is te onderzoeken of het aan schuldeisers en gemeenten bieden van een grondslag voor tijdelijke experimenten leidt tot initiatieven, die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het opsporen van problematische schulden verbeteren. Het is uitdrukkelijk de bedoeling ruimte te scheppen voor schuldeisers en gemeenten en te bezien of de geboden ruimte leidt tot initiatieven, waarvoor in een later stadium definitief ruimte kan worden geboden in regelgeving, het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.

##### *Opzet en voorwaarden signaal gemeentebelastingen*

Inwoners met beperkte financiële middelen hebben moeite om gemeentelijke belastingen te betalen. Een deel van hen komt in aanmerking voor kwijtschelding. Soms blijkt het lastig voor gemeenten om in contact te komen met de inwoners en een oplossing voor de betalingsachterstanden te vinden. Daarom werken schuldhulpverlening en gemeentebelastingen al langer samen om te voorkomen dat inwoners door dwangmaatregelen en incassokosten problematische schuldsituatie krijgen. Daarbij gaven medewerkers belast met de invordering van gemeentebelastingen in een aantal gemeenten ook signalen over belastingachterstanden door aan schuldhulpverlening in het kader van vroegsignalering

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 35 316, nr. 3, p.6 en p.34.



van schulden. Deze gegevensuitwisseling was gebaseerd op de Wgs, zoals die voor 1 januari 2021 luidde.

Vanaf 1 januari 2021 bestaat de vroegsignalering uit het doorverwijzen van inwoners naar hulpverlening, omdat de Wgs sinds de specificatie van de toegestane gegevensuitwisseling geen grondslag geeft voor de uitwisseling van belastingschulden. Bij de wetswijziging zijn met het oog op uitvoerbaarheid en effectiviteit voor vroegsignalering betalingsachterstanden gekozen, die lang en breed in de praktijk worden gebruikt en een bedreiging vormen voor de eerste levensbehoeften. Betalingsachterstanden op gemeentebelastingen en parkeerboetes behoorden daar in eerste instantie toe. De gemeenten zijn de schuldeisers bij deze betalingsachterstanden. Dat geeft hen de mogelijkheid via sociaal incasseren betalingsachterstanden te voorkomen en op te lossen. Bij sociaal incasseren wordt de inwoner bijvoorbeeld actief geïnformeerd over kwijtscheldingsmogelijkheden en de mogelijkheid tot doorverwijzing naar hulpverlening. Daarmee worden financiële problemen vroegtijdig gesignaleerd en aangepakt. De eerdere ervaringen met vroegsignalering op basis van betalingsachterstanden op gemeentebelastingen laten echter zien, dat een groep inwoners met sociaal incasseren niet wordt bereikt. Ook met de reeds gebruikte signalen voor vroegsignalering lukt het de gemeentelijke schuldhulpverlening niet deze inwoners te vinden. Om hen te bereiken is het nodig, dat de gemeentelijke schuldhulpverlening actief hulp aanbiedt op basis van signalen over betalingsachterstanden op gemeentebelastingen. Uit de analyse van lokale pilots blijkt dat in Amsterdam en Purmerend 75% van de inwoners, die worden bereikt met vroegsignalering op basis van betalingsachterstanden op gemeentebelastingen, niet in beeld komt met de vroegsignaleringssignalen over betalingsachterstanden op vaste lasten. In Dordrecht was dat ruim 80%. Ook uit de pilot in Rotterdam blijkt dat met vroegsignalering op basis van betalingsachterstanden op gemeentebelastingen contact wordt gelegd met inwoners die nog niet door middel van andere signalen in beeld zijn gekomen bij hulpverlening.

In het experiment gaan medewerkers belast met de invordering van gemeentebelastingen signalen over betalingsachterstanden doorgeven, wanneer met sociaal incasseren de betalingsachterstanden niet worden opgelost. Dit komt in de regeling tot uitdrukking in artikel 1.2 van de regeling, op basis waarvan een signaal (pas) wordt verstrekt als de schuldeiser een inspanning heeft geleverd om in persoonlijk contact te treden met de inwoner (onderdeel a), de inwoner heeft gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening (onderdeel b), de inwoner ten minste een keer een schriftelijke herinnering heeft gestuurd (onderdeel c) en bij die herinnering heeft aangeboden om met de schriftelijke instemming van de inwoner diens contactgegevens aan het college te verstrekken en de inwoner daarop niet, of niet afwijzend, heeft gereageerd (onderdeel d).

Het gaat bij betalingsachterstanden op gemeentelijke belastingen om verschillende gemeentebelastingen, zoals onroerendezaakbelasting, afvalstoffenheffing en parkeerbelasting, en ook niet-betaalde parkeerboetes die met een geclusterde incasso gezamenlijk worden geïnd. Parkeerboetes worden alleen meegenomen in een signaal als er ook een belastingachterstand is (artikel 2.1). Achterstallige parkeerboetes worden namelijk op zichzelf niet als een indicatie voor problematische schulden gezien. Het gaat specifiek om boetes voor overtreding van de regels over parkeerbelasting. Daarom wordt in artikel 2.1 verwezen naar artikel 225 van de Gemeentewet. Artikel 225 van de Gemeentewet is de wettelijke grondslag voor het heffen van belasting op (een vergunning voor) het parkeren van een voertuig op een bij of krachtens een belastingverordening te bepalen plaats, tijdstip en wijze.

Met dit experiment wordt de hypothese onderzocht of met behulp van de signalen over betalingsachterstanden op gemeentebelasting en parkeerboetes mensen in beeld komen bij schuldhulpverlening, die nog niet bekend waren. De duur van het experiment is vier jaar. In deze periode is het goed mogelijk het experiment uit te voeren, te monitoren en te evalueren. Gemeentebelastingen bedragen, afhankelijk van welke belasting het betreft, rond de honderd tot honderden euro's. Een betalingsachterstand van zo'n omvang heeft het risico een problematische schuld te worden. In eerste instantie hebben de signalen in het experiment betrekking op betalingsachterstanden van meer dan € 300,-. Tijdens het experiment worden de signalen aan de hand van tussenresultaten verder verfijnd. Omdat het altijd om relatief hoge bedragen gaat en om ruimte voor verfijning te houden, is in de regeling geen drempelbedrag opgenomen.

#### *Opzet en voorwaarden signaal hypotheekachterstanden*

Uit analyse van de NVVK en het Nibud is gebleken dat mensen met problematische schulden én een koopwoning ondervertegenwoordigd zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.<sup>2</sup> Waar Nibud

<sup>2</sup> – Gea Schonewille en Marion Weijers (NIBUD), Veel schuldenaren weten schuldhelp slecht te vinden, ESB (104)4776, 8 augustus 2019.  
– Minder meldingen bij schuldhelpverlening, maar niet minder mensen met schulden, Nieuwsbericht 19 augustus 2019, www.nibud.nl.



constateert dat maar liefst 38% van de huishoudens met ernstige betalingsproblemen een koopwoning heeft, heeft slechts 11% van de huishoudens zich in 2018 aangemeld bij de NVVK met een eigen woning. Oftewel, mensen met problematische schulden en een koopwoning zijn (nog) minder vaak in beeld bij de schuldhulpverlening dan mensen met problematische schulden en een huurwoning.

Het experiment onderzoekt of door uitwisseling van betalingsachterstanden op hypotheek en gemeentelijke schuldhulpverlening huiseigenaren met (problematische) schulden en een eigen woning kan bereiken. Het experiment is succesvol als gemeenten huiseigenaren in beeld krijgen, die nog niet in beeld gekomen zijn door de wettelijke vroegsignalering op betalingsachterstanden op de zorgverzekering, of rekeningen voor energie en/of drinkwater. Als deze huiseigenaren worden ondersteund bij het oplossen van hun (hypotheek)schulden, kan de gedwongen verkoop van de woning wellicht worden voorkomen. Wonen is een eerste levensbehoefte. Veel mensen besteden een groot deel van het inkomen aan hypotheeklasten. Een of twee maanden achterstand leidt vaak al tot een onoverkomelijke schuld. Omdat er nog geen ervaring is met het gebruik van hypotheekachterstanden bij vroegsignalering, is dit signaal niet opgenomen bij de wijziging van de Wgs, die op 1 januari 2021 in werking is getreden. Het experiment heeft als doel de nodige ervaring verzamelen. De looptijd van het experiment is vier jaar. Bij een succesvol experiment kunnen de initiatiefnemers naar verwachting binnen drie jaar de balans opmaken of de landelijke opschaling van vroegsignalering op basis hypotheekachterstanden zinvol en haalbaar is.

#### *Deelnemers*

De deelnemers aan experimenten op grond van artikel 10 van de Wgs zijn gemeentelijke schuldhulpverleners en schuldeisers. Samenwerking tussen hulpverleners en schuldeisers is nodig als het inwoners niet lukt de betalingsachterstanden met de schuldeiser op te lossen of als het niet lukt in contact te komen met de inwoner. In het experiment over achterstanden op gemeentebelastingen zijn zowel de hulpverleners als de schuldeisers gemeentelijke organisaties. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Purmerend, Roerdalen, Rotterdam en Westland. De Limburgse gemeenten hebben de heffing en invordering ondergebracht in de Gemeenschappelijke regeling belastingen samenwerking gemeenten en waterschappen Limburg, de BsGW. Deze gemeentelijke samenwerking zal de signalen over betalingsachterstanden op gemeentebelastingen verstrekken aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. In het experiment over hypotheekachterstanden worden de schuldeisers vertegenwoordigd door de hypotheekverstrekkers Aegon en Rabobank. In de regeling is gekozen voor de formulering Rabobank Groep, zodat verschillende onderdelen van Rabobank aan het experiment mee kunnen doen. De hypotheekverstrekkers geven het signaal aan schuldhulpverleners van de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Breda, Hollands Kroon, Nijmegen en Tilburg.

### **3. Verhouding tot andere regelgeving**

Voor de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstand is de volgende andere regelgeving relevant:

- Wet algemene bepalingen burgerservicenummer: Overheidsorganen kunnen op grond van artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruikmaken van het burgerservicenummer, in het geval van deze regeling het verstrekken van een betalingsachterstand. Organisaties die namens gemeenten schuldhulp geven mogen op grond van artikel 8c van de Wgs burgerservicenummers gebruiken. Het college blijft in dat geval wel verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens.
- Gemeentewet: De Gemeentewet regelt de bevoegdheden voor de heffing en invordering van gemeentebelastingen, zoals onroerendzaakbelastingen en parkeerbelastingen (Hoofdstuk XV). De Gemeentewet geeft ook bevoegdheden om sancties op te leggen bij overtreding van de gemeentelijke belastingregels of andere voorschriften uit gemeentelijke verordeningen (artikel 154).
- Algemene wet inzake rijksbelastingen: 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 belastingen (Invorderingswet 1990). Artikel 8, eerste lid, Wgs voorziet hierin. Via een koppeling in de Gemeentewet (artikel 231) geldt dezelfde geheimhoudingsplicht voor gemeentelijke belastinggegevens. Dezelfde bepaling in de Wgs geeft daarop dezelfde uitzondering. Door de uitzondering op de geheimhoudingsplicht is toestemming van de inwoner niet nodig voor het verstrekken van belastinggegevens aan schuldhulpverleners.

### **4. Gevolgen, privacy en regeldruk**

De gevolgen van de experimenten worden gemonitord en geëvalueerd. De verwerking van persoonsgegevens voor het experiment vindt met dezelfde waarborgen plaats als bij de bestaande vroegsigna-





leringsprocessen op grond van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit veroorzaakt administratieve lasten, die onvermijdelijk zijn om de resultaten van experimenten te kunnen beoordelen, maar ook onderdeel zijn van de gebruikelijke verantwoording binnen gemeenten en bij hypotheekverstrekkers. Om de regeldruk te beperken, vindt de monitoring deels geautomatiseerd plaats via bestaande, privacy veilige informatiesystemen, die al voor vroegsignalering van schulden op praktijkschaal worden gebruikt. Dat is efficiënt en ook nodig om te bepalen of over één adres meer meldingen zijn gedaan, bijvoorbeeld betalingsachterstanden op gemeentebelastingen en de zorgverzekering. Dit inzicht laat zien of met een signaal nieuwe of dezelfde inwoners in beeld komen en ook hoe ernstig de betalingsachterstand is.

Naar verwachting zijn de gevolgen vergelijkbaar met vroegsignalering op basis van andere signalen. Er zijn geen nieuwe of andere risico's voor de privacy. De gevolgen zijn beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wgs schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens<sup>3</sup> en de nota van toelichting bij het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.<sup>4</sup> 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.

- Voor inwoners: De doelgroep (inwoners met problematische schulden) wordt beter en eerder bereikt. Daartoe is het wel noodzakelijk persoonsgegevens te verwerken. Dat gebeurt zorgvuldig. De taak waarvoor de gegevensverwerking nodig is en de gegevens die worden verwerkt, zijn in regelgeving vastgelegd. De persoonsgegevens worden niet langer dan noodzakelijk bewaard. Inwoners worden vooraf geïnformeerd over het verstrekken van een signaal. Een signaal wordt op grond van artikel 1.2, onderdeel d, van deze regeling namelijk alleen verstrekt, nadat de verstrekker de inwoner een schriftelijke herinnering heeft gestuurd, waarin het voornemen tot het verstrekken van het signaal wordt medegedeeld. Wanneer een inwoner afwijzend op dat voornemen reageert, wordt het signaal niet verstrekt. Wanneer er desondanks sprake is van (een vermoeden van) een onrechtmatig gebruik van hun persoonsgegevens, kunnen inwoners bij de organisatie die verantwoordelijk is voor dat gebruik een klacht indienen.<sup>5</sup>
- Voor deelnemende gemeenten (schuldhulpverlening): De regeling geeft juridische zekerheid over 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. Dit vraagt wel een investering van gemeenten aan de voorkant van het proces in het ontvangen en verwerken van signalen en het aanbieden van hulp (outreaching). Het experiment geeft de gemeenten een aanvullende mogelijkheid om betalingsachterstanden op te lossen en te voorkomen dat deze oplopen. De deelnemende organisaties hebben de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (DPIA) voor zover nodig voor de experimenten geactualiseerd. De functionarissen gegevensbescherming van de deelnemende organisaties houden toezicht.
- Voor de deelnemende schuldeisers (hypotheekverstrekkers): 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. De regeling geeft hen juridische zekerheid over wie welke persoonsgegevens voor het experiment mag uitwisselen. Het experiment geeft de schuldeisers een aanvullende mogelijkheid om betalingsachterstanden op te lossen en te voorkomen dat deze oplopen.

### *Financiële gevolgen*

De deelnemers aan het experiment (schuldhulpverleners en schuldeisers) dragen de kosten van het experiment. Zij krijgen ook eventuele baten, bijvoorbeeld in de vorm van betere dienstverlening richting inwoners en het voorkomen van incassokosten.

Eerder onderzoek laat zien dat de behandeling van een signaal voor vroegsignalering door de gemeentelijke schuldhulpverlening gemiddeld € 179 kost en gemiddeld € 380 aan kostenbesparingen heeft.<sup>6</sup> Eerder onderzoek schat de kosten voor schuldeisers voor het sociaal incasseren als volgt:

- Eenmalig aanpassen betalingsherinnering: naar schatting € 60 per organisatie,
- Betalingsherinnering: € 1-2 per betalingsherinnering,
- Persoonlijk contact: € 20-30 per klant,
- Melding betalingsachterstand bij de gemeente: € 2,50-4 per klant.

Tegenover deze kosten staan veel grotere kostenbesparingen, zoals incassokosten en het voorkomen

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3.

<sup>4</sup> Stb. 2020, nr. 240.

<sup>5</sup> Hoe dat werkt is afhankelijk van de aard van de organisatie en de strekking van uw klacht. Meer informatie over het indienen van een klacht over het gebruik van persoonsgegevens is beschikbaar op de site van de Autoriteit Persoonsgegevens ([www.autoriteit-persoonsgegevens.nl](http://www.autoriteit-persoonsgegevens.nl)) onder het tabblad 'Klacht over gebruik persoonsgegevens'.

<sup>6</sup> Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Panteia, 2014.



executieverkopen. Een huisuitzetting kost bijvoorbeeld € 5.000-6.000.<sup>7</sup>

## 5. Consultatie en adviezen

Tussen 4 mei en 1 juni 2021 was de internetconsultatie van het ontwerp van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden. Aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de VNG is advies gevraagd over de ontwerpregeling. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de regeling verwaarloosbare gevolgen voor de regeldruk heeft.

### Internetconsultatie

Enkele gemeenten en hypotheekverstrekkers hebben tijdens de consultatieperiode aangegeven een experiment met vroegsignalering op basis van hypotheekachterstanden te willen starten. De toevoeging van paragraaf 2.2 aan de regeling maakt het tweede experiment mogelijk.

Enkele gemeenten hebben zich aangemeld voor het experiment met vroegsignalering op basis van gemeentelijke belastingschulden. Deze gemeenten zijn in overleg toegevoegd aan artikel 2.1. De deelnemende gemeenten worden hierdoor een betere afspiegeling van Nederlandse gemeenten. De toegevoegde gemeenten zijn Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Roerdalen en Westland.

Eén van consultatiereacties beoordeelt vroegsignalering als bevoogdend en spreekt de voorkeur uit het uitwisselen van gegevens alleen met expliciete schriftelijke toestemming van de inwoner toe te staan. Het heeft zonder meer de voorkeur dat schuldeisers openstaande rekeningen samen met de klant (inwoner) oplossen. Daarom is in deze regeling opgenomen dat schuldeisers de inwoner uitnodigen contact te zoeken om samen een oplossing te vinden. Zij spannen zich ook in om persoonlijk contact met de inwoner te krijgen. Pas als dat niet lukt worden contactgegevens aan de gemeentelijke schuldhulpverlening verstrekt. Daarvoor is geen toestemming van de inwoner nodig. Toestemming als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens vereist dat de toestemming vrijelijk gegeven kan worden. Gelet op de (machts)verhouding tussen de inwoner enerzijds en schuldeisers anderzijds kan niet worden aangenomen dat een inwoner met schulden zich volledig vrij voelt om de toestemming te geven. Op zijn minst is er een ervaren machtsverhouding. Daarnaast is er het praktische probleem dat het niet altijd lukt om contact te krijgen. Het alternatief om hulpverleners niet betrekken is ongewenst, omdat de betalingsachterstand dan niet wordt opgelost en waarschijnlijk verergert. De inwoner krijgt te maken met dwangmaatregelen, zoals loonbeslag. Overigens worden bij dwangmaatregelen ook persoonsgegevens verwerkt.

In de consultatieversie luidde artikel 1.2, onderdeel d:

*bij die schriftelijke herinnering heeft aangeboden om met schriftelijke toestemming van de burger zijn contactgegevens aan het college te verstrekken en de burger daarop niet of niet afwijzend heeft gereageerd.*

Uit de consultatie komt de vraag hoe de passage 'met schriftelijke toestemming' moet worden uitgevoerd. Toestemming vereist immers een actieve handeling. Persoonsgegevens mogen alleen met een goede reden worden verwerkt. In de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) staan zes redenen genoemd. Bij vroegsignalering van schulden worden betalingsachterstanden verstrekt met de grondslag wettelijke verplichting. Toestemming is ook een grondslag om persoonsgegevens te verwerken, maar toestemming is niet geschikt voor vroegsignalering. Zoals hierboven toegelicht voelen mensen met schulden zich vermoedelijk niet volledig vrij om toestemming te geven en lukt het niet met alle inwoners met schulden contact te krijgen. Met de term toestemming in artikel 1.2 is niet de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens uit de AVG bedoeld. Het is een extra waarborg dat de inwoner betrokken wordt. In de AVG zijn rechten van mensen opgenomen om controle te houden over hun persoonsgegevens. Eén daarvan is het recht op duidelijke informatie over wat met hun persoonsgegevens wordt gedaan. Een andere is het recht om bezwaar te maken tegen gegevensverwerking. Beide zijn verwerkt in artikel 1.2. Om duidelijk te maken dat het niet gaat om de AVG-grondslag toestemming wordt nu de term instemming gebruikt. Bij vroegsignalering op basis van andere signalen is het gebruikelijk klanten per brief of email op te roepen contact op te nemen, te informeren over de gevolgen van niet betalen en de mogelijkheid te geven bezwaar te maken.

Ten slotte zijn uit de consultatie verschillen gebleken in de looptijd van de experimenten en het

<sup>7</sup> Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening, Nota van Toelichting, onderdeel 4. Financiële en andere gevolgen, Stb. 2020, nr. 240.



moment van evaluatie. Om de vergelijkbaarheid te verbeteren zijn de termijnen voor beide experimenten vastgesteld op een looptijd van vier jaar en evaluatie binnen drie jaar.

### *Adviezen*

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden. De opmerkingen zijn verwerkt in de artikelen en de toelichting van de regeling en worden hieronder kort beschreven en voorzien van een reactie:

1. De AP adviseert de wettelijke verplichting, waarvoor de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is, duidelijker op te nemen in de regeling door te verwijzen naar artikel 3, eerst lid, onderdeel b, van de Wgs. Dit onderdeel van de Wgs beschrijft de verantwoordelijkheid van het college bij vroegsignalering, namelijk het doen van een aanbod voor een eerste gesprek over schuldhulpverlening naar aanleiding van een signaal over betalingsachterstanden. Deze opmerking van de AP is verwerkt in artikel 2.1, tweede lid, en 2.2, tweede lid, van de regeling.
2. De AP adviseert om de noodzaak van het experiment met gebruik van gegevens over gemeentelijke belastingschulden en parkeerboetes en over betalingsachterstanden op hypotheek in het kader van vroegsignalering duidelijk te motiveren in de toelichting en daarbij in te gaan op de keuze voor juist deze signalen als mogelijke signalen voor problematische schulden. De AP adviseert ook in de toelichting de proportionaliteit van de voorgestelde signalen en het verstrekken van persoonsgegevens aan het college nader te onderbouwen en strengere eisen te stellen aan de betalingsachterstanden die tot een signaal leiden. Naar aanleiding daarvan is de toelichting op noodzaak en proportionaliteit uitgebreid. Bij zowel gemeentebelastingen als hypotheek gaat het om relatief hoge bedragen, die kunnen leiden tot problematische schulden. Eerdere pilots laten zien dat inwoners met gemeentelijke belastingschulden niet per se ook betalingsachterstanden op vaste lasten hebben, maar wel financiële problemen kunnen hebben. Hypotheekachterstanden kunnen leiden tot woningverlies en zijn daarmee potentieel een indicator voor problematische schulden. Met de experimenten worden deze hypothesen in een beperkt aantal gemeenten en met een beperkte hoeveelheid gegevensverwerking getoetst.
3. De AP adviseert om in de toelichting te verduidelijken welke waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens gelden voor het experiment, alsook aan te geven hoe de bijzonderheden van het experiment zijn afgestemd op de bestaande reguliere waarborgen bij vroegsignalering. Naar aanleiding daarvan is de toelichting uitgebreid. De verwerking van persoonsgegevens vindt met dezelfde waarborgen plaats als bij de bestaande vroegsignaleringsprocessen. Er zijn geen nieuwe of andere risico's voor de privacy.
4. De AP geeft in overweging om bij de voortzetting van de tijdelijke signalen, deze op te nemen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit advies zal worden overgenomen.

In de bestuurlijke reactie steunt de VNG de experimenten, vanwege de beoogde effecten: Op deze manier kunnen gemeenten meer inwoners met schulden beter en eerder bereiken. De VNG wijst op het belang van evaluatie voor de uitvoerbaarheid, niet alleen voor eventuele landelijke opschaling na succesvolle experimenten, maar ook in relatie tot de uitvoerbaarheid van de wijziging van de Wgs per 1 januari 2021. De bestuurlijke reactie wordt betrokken bij de evaluatie van experimenten en ook bij de evaluatie van de wijziging van de Wgs.

## **6. Inwerkingtreding**

De ministeriële regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2022 voor een periode van vier jaar. De inwerkingtredingsdatum sluit aan bij de vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals vastgelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Van de in die aanwijzing vastgelegde minimuminvoeringstermijn van drie maanden (de regeling is direct relevant voor gemeenten) tussen publicatiedatum en inwerkingtreding is afgeweken om tijd te hebben voor een informele consultatieronde onder de deelnemende gemeenten en hypotheekverstrekkers, nadat de internetconsultatie en de adviezen waren verwerkt. Het uitstellen van de inwerkingtreding zou voor de deelnemers het ongewenste gevolg hebben, dat zij de start van het experiment moeten uitstellen. Voor een toelichting op de looptijd wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van de toelichting (Hoofdpijnen van de regeling).

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 1.1. Begripsbepaling**

In dit artikel is het begrip signaal opgenomen zodat het verkort kan worden gebruikt in de rest van de regeling.





## **Artikel 1.2. Verstrekken van een signaal**

Een signaal wordt verstrekt als aan de voorwaarden van dit artikel wordt voldaan. De voorwaarden komen overeen met de praktische invulling van sociaal incasseren. Met de voorwaarden voor gegevensverstrekking in dit artikel wordt de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking geborgd. De verstrekker (de ambtenaar belast met de invordering van gemeentelijke belastingen of de hypotheekverstrekker) probeert eerst zelf met de inwoner een oplossing te vinden. Als dat niet lukt, gaat een signaal naar de schuldhulpverlening. Als een inwoner bezwaar maakt, worden geen gegevens verstrekt aan de schuldhulpverlening. De voorwaarden opgenomen in dit artikel zijn gelijk aan de voorwaarden van de signalen aangewezen bij het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening, de Regeling zorgverzekering, de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, de Warmteregeling en de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater. In tegenstelling tot de voorgenoemde regelingen wordt echter gebruikgemaakt van het woord 'instemming'. Met het woord 'toestemming' werd onbedoeld de link gelegd met de AVG-grondslag toestemming.

## **Artikel 1.3 Monitoring en evaluatie**

Het experiment wordt gemonitord en geëvalueerd en dit wordt vastgelegd in een rapportage over het experiment. Dit is nodig voor de verantwoording van het experiment en de informatievoorziening voor de keuze al dan niet extra signalen voor vroegsignalering van schulden aan te wijzen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.

## **Artikel 2.1. Signaal gemeentebelastingen**

De gemeenteambtenaar belast met de invordering signaleert in het experiment inwoners met belastingschulden en niet-betaalde parkeerboetes bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Onder gemeentelijke belastingen vallen alle gemeentelijke heffingen aan de inwoner. Denk hierbij aan afvalstofheffing, rioolheffing, hondenbelasting, parkeerbelasting en onroerendezaakbelasting. Als signaal worden aangewezen alle betalingsachterstanden op de gemeentelijke belastingen en niet-betaalde parkeerboetes, ook achterstanden die reeds zijn ontstaan voor de inwerkingtreding van deze regeling. Het signaal van een betalingsachterstand op de gemeentelijke belastingen kan als signaal op zichzelf worden afgegeven of in combinatie met een niet-betaalde parkeerboete. Andersom kan een niet-betaalde parkeerboete niet op zichzelf worden afgegeven als signaal. Tijdens het experiment worden de signalen aan de hand van tussenresultaten verder verfijnd.

Het tweede lid wijst de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Purmerend, Roerdalen, Rotterdam en Westland aan als deelnemers aan het experiment. Zij hebben zich vrijwillig aangemeld. Nu zij in deze regeling als deelnemers zijn opgenomen, geldt de verplichting signalen te leveren en voor de gemeentelijke schuldhulpverlener de verplichting op basis van de signalen een eerste gesprek, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wgs, aan te bieden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de grondslag 'wettelijke verplichting' als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming voor het zonder toestemming mogen verwerken van persoonsgegevens.

## **Artikel 2.2 Signaal hypotheekachterstand**

De hypotheekverstrekkers Aegon en de Rabobank Groep signaleren in het experiment inwoners met hypotheekachterstanden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening van de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Breda, Hollands Kroon, Nijmegen en Tilburg.

De gemeenten Amsterdam, Arnhem, Breda, Hollands Kroon, Nijmegen en Tilburg en de hypotheekverstrekkers Aegon en Rabobank Groep hebben zich vrijwillig aangemeld. Nu zij in deze regeling als deelnemers zijn opgenomen, geldt de verplichting signalen te leveren en voor de gemeentelijke schuldhulpverlener de verplichting op basis van de signalen een eerste gesprek, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wgs, aan te bieden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de grondslag 'wettelijke verplichting' als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming voor het zonder toestemming mogen verwerken van persoonsgegevens.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A.D. Wiersma*