

Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van _____, nr. 2022-0000201408, 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 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

In artikelen 1.1, 2.1 en 2.2 wordt 'de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening' telkens vervangen door 'de wet'.

B

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".

C

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'.

D

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 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, de betalingsachterstand op die boete indien de achterstallige schuld ten minste €270,- bedraagt.

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 contactgegevens 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 1 januari 2023.

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

Den Haag,
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.¹ 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.

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 gevraagd de uitwisseling van persoonsgegevens tijdelijk mogelijk te maken voor het experiment om betalingsachterstanden vroeg te signaleren en hulp aan te bieden aan de mensen met schulden.

Uit data-analyse van DUO is gebleken dat een groep jongeren in Amsterdam betalingsachterstanden heeft bij de aflossing van de studielening, lesgeld en boetes over het OV-abonnement. Het gaat om grote aantallen, waarvan ongeveer 5.000 personen met een achterstand van meer dan €1.200. Het aantal inwoners van Amsterdam met studieschulden, dat bekend is bij de gemeente, is aanmerkelijk lager. Hieruit blijkt dat een grote groep niet in beeld is bij de schuldhulpverlening. Als jongeren schuldhulp krijgen, ziet de gemeente Amsterdam vrijwel altijd dat er ook een betalingsachterstand bij DUO is.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35316, nr. 3, p.6 en p.34.

De verwachting is daarom dat signalen over betalingsachterstanden van DUO een goede indicator zijn voor het vinden van meer jongeren met problematische schulden.

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 ook niet op dat persoonlijke aanbod voor een betalingsregeling reageert bij de gemeente te signaleren. Zij hebben in ieder geval gedurende drie maanden drie betalingsherinneringen van DUO ontvangen en een betalingsachterstand van tenminste €270 bestaande uit studiefinanciering en studiegeld. Bij deze debiteuren is verder nog geen sprake van dwanginvordering. 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. Contactgegevens bestaan uit naam, adres en woonplaats en ook telefoonnummer en emailadres als die beschikbaar zijn. Naar verwachting gaat het om ongeveer 200 signalen per maand.

Als er niet-betaalde boetes over het OV-abonnement zijn, wordt dat bedrag als onderdeel van de betalingsachterstand aan de gemeente gemeld. Boetes tellen niet mee bij het bepalen van het drempelbedrag van €270, omdat de hypothese is dat achterstanden bij het (af)betalen van studieleningen en lesgeld een goede voorspeller voor problematische schulden zijn en boetes een minder goede. Schuldhulpverlening Amsterdam gebruikt niet de basisregistratie personen (BRP). Daarom verstrekt DUO niet het burgerservicenummer, maar in plaats daarvan de geboortedatum om de inwoner in combinatie met de contactgegevens te identificeren.

Het experiment loopt vanaf inwerkingtreding van de regeling tot 1 januari 2026 (drie jaar). DUO wil eerst ervaring opdoen met vroegsignalering van studieschulden van inwoners van Amsterdam, voordat DUO naar andere studentensteden vroegsignalering uitbreidt. Als DUO naar aanleiding van goede resultaten in meer gemeenten wil experimenten en een groep gemeenten wil daaraan meewerken, wordt deze regeling daarop 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 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.

² 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.

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.³

- 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 hebben de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (DPIA) voor zover nodig voor de experimenten geactualiseerd. De functionarissen gegevensbescherming van de deelnemende organisaties houden toezicht.
- 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.⁴

² 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).

³ Stcrt. 2021, 45719.

⁴ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBROT:2022:4103.

5. Consultatie en adviezen

PM

6. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Daarmee wordt voldaan aan het kabinetsbeleid van vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat beleid houdt in dat ministeriële regelingen op 1 januari, 1 april, 1 juli of 1 oktober in werking treden.

Gemeente Amsterdam en DUO zijn gereed om het experiment te starten. Om die reden is afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van twee maanden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Dit artikel bevat een wetstechnische aanpassing, die geen inhoudelijke gevolgen heeft voor de regeling.

Artikel I, onderdeel B

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 C

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 D

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

Artikel 2.3 wijst 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