



Rijksoverheid

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 **Beleidskompas**

# Wie zijn belanghebbenden en waarom?

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en deelnemende gemeenten (Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Leiden, Nijmegen, Opsterland en Tilburg) en de inwoners van deelnemende gemeenten.

Mochten zich naar aanleiding van de internetconsultatie gemeenten melden die ook willen deelnemen, dan gaat de projectleiding van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen met deze gemeenten in gesprek. Participatie van enkele aanvullende gemeenten is mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- a. gemeente voegt zich in de beschreven werkwijze;
- b. deelname is 'met gesloten beurzen': gemeenten komen niet in aanmerking voor een vergoeding voor deelname aan het experiment;
- c. er geldt een maximum van 10 gemeenten.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Beleidsmakers en uitvoeringsprofessionals

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het samenwerkingsverband van gemeenten en schuldeisers heeft aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een met plan van aanpak onderbouwd verzoek gedaan om een extra signaal aan te wijzen, binnen de experimenteerruimte van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs, artikel 10). De uitvoerders/schuldeisers (Belastingdienst en Dienst Toeslagen), deelnemende gemeenten (inclusief VNG) zijn gedurende het hele traject betrokken geweest en hun input is meegenomen in de ontwikkeling van de regeling.

## 1. Wat is het probleem?

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Veel mensen met schulden kunnen of willen geen hulp vragen. Om hen toch te vinden, gebruiken gemeenten signalen van (bepaalde) schuldeisers over betalingsachterstanden. Zo werken gemeenten en vastelastpartners samen. Mensen met betalingsachterstanden op huur, energie, zorgverzekering en drinkwater kunnen op deze manier hulp van hulpverleners aangeboden krijgen.

De verwachting is dat met deze signalen nog niet iedereen die hulp nodig heeft, daadwerkelijk wordt gevonden. Er zijn namelijk ook inwoners die betalingsachterstanden hebben bij andere schuldeisers. Gemeenten kunnen deze mensen echter niet proactief ondersteunen als zij niet weten dat zij betalingsachterstanden hebben bij deze schuldeisers.

Sinds 1 januari 2022 worden enkele experimenten uitgevoerd met ontwikkelen van betere indicatoren voor vroegsignalering. Daarbij geven respectievelijk een aantal gemeentelijke belastingdiensten, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), hypotheekverstrekkers en het CAK (eigen bijdragen Wmo & Wlz) betalingsachterstanden door aan gemeenten die aan de experimenten deelnemen. De gemeentelijke schuldhulpverlening biedt vervolgens schuldhulp aan de inwoners die zijn gesignaleerd.

Met de voorliggende wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden worden signalen van de Belastingdienst & Dienst Toeslagen toegevoegd voor de deelnemende gemeenten. Het gaat om signalen van achterstanden in de inkomstenbelasting, omzetbelasting, motorrijtuigenbelasting, loonheffing, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Inwoners hebben betalingsachterstanden. Gemeenten willen hen ondersteunen, maar hebben hen niet altijd in beeld. Circa 80 tot 90% inwoners met achterstanden bij uitvoeringsorganisaties lijkt niet bekend te zijn bij lokale schuldhulporganisaties omdat zij geen gebruik maken van schuldhulpverlening.<sup>1</sup> Dat de betalingsachterstanden van deze inwoners niet bekend zijn bij de gemeenten komt doordat er geen grondslag voor uitwisseling van de gegevens over belasting- en toeslagenbetalingsachterstanden van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen is.

Gemeenten, Belastingdienst en Dienst Toeslagen verwachten dat andere signalen (in dit geval belasting- en toeslagbetalingsachterstanden) dan huurachterstanden en betalingsachterstanden op de zorgverzekering, energie en drinkwater een goede indicatie zijn voor dreigende (problematische) schulden en willen dat onderzoeken in een experiment. De betrokken inwoners hebben waarschijnlijk ondersteuning (zoals schuldhulpverlening) nodig en krijgen dat aangeboden van de deelnemende gemeenten tijdens het experiment na ontvangst van het signaal over een betalingsachterstand.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Bij één vijfde van deze huishoudens met problematische schulden was Dienst Toeslagen dé of één van de schuldeiser(s). In 2018 was dit nog bij één op de tien van de huishoudens met problematische schulden het geval (CBS, 2024). De Belastingdienst en Dienst Toeslagen komen ook het meest voor in de schuld dossiers van mensen in de schuldhulpverlening.<sup>2</sup>

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

<sup>1</sup> Het CBS heeft hier uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, SVB en UWV onderzocht. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/02/betalingsachterstanden-bij-uitvoeringsorganisaties>

<sup>2</sup> <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/cijfers>

De wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) die dit experiment mogelijk maakt is ingegaan op 1 januari 2021. Bij de wijziging is aangegeven dat de wet binnen 5 jaar geëvalueerd zal worden. Deze evaluatie is in 2024 gestart. De verschillende experimenten, waaronder voorliggend experiment zullen separaat worden geëvalueerd.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Zonder de toevoeging van de signalen van belasting- en toeslagbetalingsachterstanden aan het experiment worden naar verwachting minder inwoners die (mogelijk) ondersteuning nodig hebben bij hun geldzorgen tijdig gevonden. Of deze inwoners zullen zichzelf pas later melden bij de gemeente wanneer betalingsachterstanden verder zijn opgelopen en/of verworden zijn tot problematische schulden.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel van het experiment is: onderzoeken of signalen van (het hebben van) belasting- en toeslagbetalingsachterstanden een goede indicatie vormen voor dreigende (problematische) schulden en daarmee of dergelijke signalen een waardevolle aanvulling zijn op de gegevens die reeds gedeeld mogen worden met gemeenten. Het experiment dient bij te dragen aan het eerder bereiken van een inwoner met betalingsachterstanden doordat gemeenten deze inwoner hulp aanbieden.

De verwachting is dat een groot deel niet gevonden wordt met de signalen die al gebruikt worden voor vroegsignalering van schulden. Met dit experiment kunnen de deelnemende gemeenten inwoners met schulden nog eerder in beeld krijgen zodat passende hulp en ondersteuning geboden kan worden.

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen verwachten daarnaast dat eerdere signalering van een betalingsachterstand, leidt tot een grotere kans dat een vordering alsnog wordt voldaan. Dit vanwege dat zij zelf ook een extra stap zet door telefonisch contact te zoeken met de inwoner.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

De doelen dragen bij aan de duurzame ontwikkelingsdoelen:

1.3 Nationaal toepasbare sociale beschermingssystemen en maatregelen implementeren voor iedereen, met inbegrip van sociale beschermingsvloeren, en tegen 2030 een aanzienlijke dekkingsgraad realiseren van de armen en de kwetsbaren.

16.6 Doeltreffende, verantwoordelijke en transparante instellingen ontwikkelen op alle niveaus.

De beleidsdoelen dragen bij aan het Brede Welvaart thema 'Capabele en verantwoorde instituties', in die zin dat ze de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en gemeenten de mogelijkheid bieden om

passend te reageren op betalingsachterstanden van inwoners en dreigende (problematische) schulden te voorkomen.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

#### Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Het versterken van de positie van inwoners met betalingsachterstanden en (dreigende) problematische schulden, doordat zij eerder een hulpaanbod krijgen om te voorkomen dat de situatie verslechtert en (bijvoorbeeld) incassokosten onnodig oplopen.
- Handvatten geven aan gemeenten om gericht hun inwoners met geldzorgen te benaderen. Meer verschillende signalen maken daarbij een betere en meer gerichte follow-up mogelijk.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De beleidsoptie is het starten van een experiment met de signalen van belasting- en toeslagbetalingsachterstanden van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Eventuele verdere beleidsopties (zoals deze signalen toevoegen aan bestaande signalen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening) komen pas na afloop van het experiment (en de evaluatie daarvan) in beeld.

c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

Inwoners met dreigende (problematische) schulden komen niet of te laat in beeld bij de schuldhulpverlening. Mensen met problematische schulden komen vaak in grotere problemen, op het vlak van werk, gezondheid en sociaal isolement. Daarnaast zorgen schulden voor hoge maatschappelijke kosten en schuldeisers lopen geld mis.

Vroegsignalering wordt gezien als belangrijk preventiemiddel voor (problematische) schulden. Door vroegsignalering kunnen inwoners met dreigende (problematische) schulden worden bereikt, die eerder nog niet in beeld waren bij de gemeenten. Voor inwoners worden drempels voor toegang tot integrale schuldhulpverlening verlaagd. Meer mensen met (problematische) schulden ontvangen en accepteren tijdig een passend hulpaanbod zodat schuldenproblematiek niet (verder) escaleert. Uit de praktijk blijkt dat de opbrengst van vroegsignalering breed is: ook problematiek in andere leefdomeinen komt eerder in beeld.

In de Wgs is in artikel 10 experimenteerruimte opgenomen. Het artikel beoogt innovatie te stimuleren door ruimte te geven aan het ontwikkelen van betere indicatoren voor vroegsignalering van dreigende (problematische) schulden. Een ander signaal wordt alleen aangewezen als de verwachting is dat daardoor inwoners met schulden, die nog niet in beeld zijn bij gemeenten, sneller worden bereikt.

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de deelnemende gemeenten denken dat belasting- en toeslagbetalingsachterstanden een goede indicator zijn voor het vinden van een nieuwe doelgroep met (dreigende) problematische schulden. Aangezien het gaat om belasting- en toeslagbetalingsachterstanden, waarvan inwoners nog geen schuldhulpverlening ontvangen, is de verwachting dat het experiment inwoners bereikt met financiële problemen die hulp kunnen krijgen via de gemeenten. Hulp die zij, naar verwachting, niet eerder gezocht of gevraagd hadden.

De doelgroep van Vroegsignalering betreft (natuurlijke) personen met financiële problemen. Het doel van vroegsignalering binnen dit experiment is om hen in een vroeg stadium van de financiële problemen een hulpaanbod te doen om hierdoor problematische schulden te voorkomen. Door gegevens te delen wordt potentiële escalatie van problematiek zoals de inzet van dwangmiddelen voorkomen, doordat inwoners via vroegsignalering gestimuleerd worden hulp te zoeken en te aanvaarden.

Een signaal wordt verzonden bij betalingsachterstanden van verschillende belastingmiddelen of toeslagen. Het gaat om signalen van achterstanden in de inkomstenbelasting, omzetbelasting, motorrijtuigenbelasting, loonheffing, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

De toeslagen, inkomstenbelasting en motorrijtuigenbelasting zijn de meest voorkomende middelen voor de omschreven doelgroep. De inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet<sup>7</sup> is ook veel voorkomend en kan zowel zzp'ers als particulieren betreffen. Omzetbelasting komt voor bij kleine ondernemers (natuurlijke personen) en eventueel ook loonheffing in geval van een ondernemer met personeel. Ook deze groep willen de deelnemers aan dit experiment graag betrekken omdat gemeenten ondernemers relatief minder goed weten te bereiken. De andere belastingmiddelen die niet als signaal zijn gekozen worden óf niet door natuurlijke personen betaald, betreffen belastingen die minder direct bij de omschreven doelgroep passen of zijn eenmalig (bijv. overdrachtsbelasting, dividendbelasting, vermogensrendementsheffing, erfbelasting en schenkbelasting).

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- Voor inwoners: De doelgroep (inwoners met (dreigende) problematische schulden) wordt eerder bereikt door de gemeentelijke schuldhulpverlening.
- Voor deelnemende schuldhulpverleners (gemeenten): De regeling geeft een juridische basis voor het uitwisselen van persoonsgegevens voor het experiment. Het experiment geeft nieuwe inzichten over wie (aanvullende) ondersteuning (zoals schuldhulpverlening) nodig heeft.
- Voor deelnemende schuldeisers: De regeling geeft een juridische basis voor het uitwisselen van persoonsgegevens voor het experiment. Het experiment geeft de schuldeiser een aanvullende mogelijkheid om schulden op te lossen of te voorkomen dat deze oplopen.

- De bestaande regelgeving neemt een sociale incasso als uitgangspunt. De geselecteerde inwoners ontvangen, in aanvulling op standaard informatievoorziening, een brief van de Belastingdienst met een verwijzing naar dit experiment (met uitleg en mogelijkheid tot opt-out) en de mogelijkheid tot het ontvangen van schuldhulpverlening. In de brief wordt ook vermeld dat de Belastingdienst/Dienst Toeslagen telefonisch contact zal opnemen. Na het versturen van deze brief ondernemen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen maandelijks actie om inwoners die voor de volgende gegevensdeling geselecteerd zijn voor het experiment, telefonisch te bereiken. In deze telefoongesprekken bespreken zij ook de hulp die de Belastingdienst en Dienst Toeslagen kunnen bieden, zoals een betalingsregeling, kwijtschelding of Stella-behandeling.<sup>3</sup>

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

De privacyregelgeving vereist duidelijke wettelijke verplichtingen, die de verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigen. Daarom wordt de Autoriteit Persoonsgegevens om advies gevraagd. Voor eventuele gevolgen in de uitvoering stuurt SZW een verzoek om bestuurlijke reactie aan de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). De Belastingdienst en Dienst Toeslagen voeren op eigen initiatief gezamenlijk een Uitvoeringstoets uit. Om eventuele regeldruk gevolgen in kaart te brengen wordt het Adviescollege Toetsing Regeldruk om advies gevraagd.

De uitkomsten van deze toetsen en adviezen zijn op dit moment nog niet bekend.

---

<sup>3</sup> Stella-behandeling is er bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen voor inwoners die problematiek met deze diensten ervaren die niet in het reguliere proces of middels de reguliere dienstverlening opgelost kan worden. Stella zorgt voor maatwerk en ondersteuning als de inwoner niet in staat is problemen zelf op te lossen maar wel mee werkt aan deze oplossing.

# Wat is de voorkeursoptie?

## Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Een experiment waarbij gegevens van betalingsachterstanden uitgewisseld worden tussen de schuldeisers en de deelnemende gemeenten.

1. Aanwijzen van schuldeisers (Belastingdienst en Dienst Toeslagen) en gemeenten (Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Leiden, Nijmegen, Opsterland en Tilburg) als deelnemers aan het experiment: Deelname is vrijwillig. Bij deelname geldt voor de schuldeiser de verplichting signalen te leveren (voldoend aan de informatieverplichting van artikel 1.2 van de regeling) en voor de deelnemende gemeenten de verplichting op basis van de signalen in contact te treden met inwoner en een hulpaanbod te doen (conform artikel 3, lid 1 onder b van de Wgs.). Hiermee wordt invulling gegeven aan grondslag 'wettelijke verplichting' voor het zonder toestemming mogen verwerken van persoonsgegevens.

2. Aanwijzen van het signaal, dat naar verwachting een betere indicatie vormt voor meer schulden: Het is bij een deel van de betalingsachterstanden aannemelijk dat er meer aan de hand is en het inroepen van schuldhulpverlening noodzakelijk kan zijn. Het is ook aannemelijk dat de doelgroep niet al met de bestaande aangewezen signalen (huur, zorgverzekering, water, elektriciteit, gas en warmte) wordt bereikt. Hiermee wordt invulling gegeven aan noodzakelijkheid en proportionaliteit als voorwaarden voor gegevensverwerking. Hard bewijs is geen voorwaarde, omdat het experiment nu juist dient om de meerwaarde te toetsen. Hard bewijs is ook moeilijk vooraf te verkrijgen, omdat de verwerking van persoonsgegevens zonder toestemming en zonder wettelijke grondslag niet toegestaan is. De betrokken inwoners hebben waarschijnlijk ondersteuning (zoals schuldhulpverlening) nodig en krijgen dat aangeboden van de deelnemende gemeenten tijdens het experiment, na ontvangst van het signaal over een betalingsachterstand.

3. Doorlooptijd van de regeling: 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. Binnen deze periode voeren deelnemers dit experiment uit. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voornemens de doorlooptijd van de regeling te verlengen, zodat voor het voorliggende voldoende tijd is om te monitoren en evalueren of de beoogde doelen behaald worden.

3. De verplichting tot monitoring en evaluatie van en rapportage over het experiment. Deelnemers van het experiment zijn gehouden het experiment te monitoren, periodiek te rapporteren en het experiment te evalueren. Dit is nodig voor de verantwoording van het experiment en de informatievoorziening (op basis van noodzakelijkheid en proportionaliteit) voor de keuze al dan niet extra signalen voor vroegsignalering van schulden aan te wijzen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening. De voorgenomen monitoring en evaluatie staat beschreven onder d).



b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- **Doeltreffendheid** en **doelmatigheid**;
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief **regeldruk** en handhaving);
- Brede maatschappelijke impact?

#### *Doeltreffendheid*

Door te kiezen voor een experiment kan nagegaan worden of de beoogde resultaten behaald worden en of op basis hiervan het wenselijk is om deze signalen van betalingsachterstanden toe te voegen aan de reeds bestaande signalen voor betalingsachterstanden benoemd in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.

De verwachting is dat de deelnemende gemeenten als gevolg van deelname aan dit experiment op jaarbasis ruim 6000 inwoners met belasting- en toeslagbetalingsachterstanden een hulpaanbod te doen. Daaronder stellen de deelnemers de volgende beoogde resultaten:

1. minimaal 50% van de inwoners die met dit experiment gesignaleerd worden naar de gemeenten (of specifieke subgroepen van deze populatie) zijn (de zes maanden voorafgaand aan het signaal) niet gesignaleerd door andere signaalpartners; en
2. gemeenten bereiken via dit experiment minimaal 50% van de inwoners van wie een signaal van een betalingsachterstand is gedeeld.

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen verwachten daarnaast dat eerdere signalering van een betalingsachterstand, leidt tot een grotere kans dat een vordering alsnog wordt voldaan.

#### *Doelmatigheid*

Om de uitvoering van het experiment behapbaar te houden wordt een selectie gemaakt in het per maand te versturen signalen van betalingsachterstanden per gemeente. Voor de deelnemende gemeenten komt dit gezamenlijk neer op het per maand oppakken van 515 signalen.

Voor de doelmatigheid van het experiment is het van belang, en onderdeel van de evaluatie, of de gegevensdeling tussen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de deelnemende gemeenten soepel verloopt, of het experiment in deze vorm voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen opschaalbaar is en of gegevensverwerking van het aantal signalen voor gemeenten behapbaar is. Dat geeft een indicatie of deze gegevensdeling van betalingsachterstanden later op landelijke schaal kan plaatsvinden. En hiervoor de beoogde resultaten van het experiment worden behaald.

#### *Uitvoerbaarheid*

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de deelnemende gemeenten stellen een gezamenlijk convenant tussen alle deelnemende organisaties voor de duur van het experiment. In dit convenant worden (uitvoerings)afspraken geconcretiseerd en randvoorwaarden opgesteld, onder andere over:

- a) Gegevensdeling via een partij aan de gemeenten (via het schuldenknooppunt);
- b) dat waar nodig DPIA's worden uitgevoerd of aangepast;
- c) hoe de informatiebeveiliging eruit ziet.

d) in hoeverre gemeenten passende technische en organisatorische maatregelen hebben getroffen ten aanzien van gegevensbeschermingswaarborgen binnen het experiment;

e) waar inwoners terecht kunnen voor het uitoefenen van hun (privacy) rechten per deelnemende partij.

Naast een convenant over de samenwerkingsafspraken zullen De Belastingdienst en Dienst Toeslagen in een openbare werkinstructie opnemen op basis van welke criteria zij vaststellen dat er sprake is van een signaal.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Via het experiment moet duidelijk worden of de beoogde resultaten ook behaald worden. Wanneer deze niet behaald worden, is het de vraag of het wenselijk en proportioneel is om de gegevensdeling van dit type betalingsachterstanden structureel op te nemen als signaal van betalingsachterstanden in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De aanpak wordt halfjaarlijks - en bij aanvang van het experiment maandelijks - gemonitord. Het experiment wordt na afloop geëvalueerd, uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van deze wijziging van de regeling. Na een half jaar wordt een eerste tussenevaluatie opgesteld en na één jaar een tweede tussenevaluatie, inclusief advies voor het vervolg. De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en deelnemende gemeenten zijn hier gezamenlijk verantwoordelijk voor.

Op basis van de uitkomsten van de monitoring en de evaluatie, wordt besloten of het wenselijk is om de belasting- en toeslagbetalingsachterstanden toe te voegen aan de signalen die op grond van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening reeds zijn aangewezen als signalen van betalingsachterstanden op basis waarvan gemeenten een hulpaanbod dienen te doen.

De Minister zendt binnen drie maanden na ontvangst van de rapportage bedoeld in het eerste lid aan de Tweede Kamer der 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.