



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid(SZW)
Mw. drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
24 april 2019
Ons kenmerk
TIP/U201900339
Uw kenmerk
2019-0000014181
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Uitvoeringstoets Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Geachte mevrouw Van Ark,

Op 20 februari 2019 is op www.internetconsultatie.nl het voorstel gepubliceerd voor wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens. Op 8 maart 2019 nodigde u de VNG uit om bestuurlijk op het conceptwetsvoorstel te reageren. Middels dit schrijven reageren we inhoudelijk op het conceptwetsvoorstel.

Wij hebben het voorstel besproken met onze leden. Als uitgangspunt is daarbij het perspectief gehanteerd van een integrale en effectieve realisatie van de wetsaanpassingen in de uitvoeringspraktijk van gemeentelijke schuldhulpverleners en hun gemandateerde uitvoeringspartners. Kunnen zij met dit conceptwetsvoorstel hun processen verbeteren en versnellen? Deze bestuurlijke reactie is in nauw overleg met onze ketenpartners Divosa en NVVK tot stand gekomen.

Wij zijn voorstander en pleitbezorger van adequate gegevensuitwisseling die helpt om financiële problemen vroegtijdig te signaleren, om het ontstaan van problematische schulden te voorkomen en schuldzorgen effectiever op te lossen. Voorkomen is namelijk beter dan genezen. Wij hebben eerder gepleit voor het wegnemen van belemmeringen in gegevensuitwisseling met een scherp oog voor de balans met de privacy van burgers. Om vervolgens outreachend¹ te kunnen werken². De ervaring leert immers dat inwoners gemiddeld zo'n 5 jaar wachten voor ze bij hun gemeente

¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/publicaties/position-paper-voorkomen-en-aanpakken-van-problematische-schulden%20>

² <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/aandachtspunten-ao-schulden-en-armoede-14-februari>

aankloppen. Als zij zich uiteindelijk melden hebben ze gemiddeld 40 duizend euro schuld bij 15 schuldeisers opgebouwd. Wanneer de schulden zo hoog zijn opgelopen, is het niet alleen veel lastiger om ze op een goede manier af te lossen, ook hebben de schulden dan vaak al tot andere problemen geleid. Mensen met schulden hebben vaak een slechtere gezondheid, problemen binnen het gezin en verliezen regelmatig hun baan omdat zij slechter presteren op hun werk. Als gemeenten eerder in contact komen met mensen die kampen met structurele betalingsachterstanden, kan een deel van deze problemen mogelijk worden voorkomen.

Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat problematische schulden pas écht worden voorkomen wanneer de structurele oorzaken worden aangepakt. Denk aan: de vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, concretisering van een socialere rijksincasso, het bieden van bestaanszekerheid aan werkende armen³, etc.

Doel van de wetsaanpassing is om een expliciete grondslag voor gegevensuitwisseling en vroegsignalering binnen de gemeentelijke schuldhulpverleningstaak te creëren. Het is de bedoeling dat de dienstverlener op een eenvoudiger en snellere wijze toegang krijgt tot benodigde gegevens om zo de inwoner effectiever te kunnen ondersteunen. Over het algemeen vinden dit soort wetsaanpassingen plaats naar aanleiding van veranderende omstandigheden in de algemene uitvoeringspraktijk. In dit geval bestaat er al een diversiteit in de aard en de mate waarin gemeenten gegevens ontsluiten en vroegsignalering vormgeven in hun werkprocessen. Vandaar dat er koplopergemeenten zijn die in een eerste reactie laten weten dat ze het wetsvoorstel als een stap achteruit zien ten opzichte van hun huidige handelingsvrijheid. Andere gemeenten zien in het wetsvoorstel aanknopingspunten om juist een stap voorwaarts te kunnen gaan zetten.

Hieronder geven wij **zeven succesfactoren** voor de (financiële) uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de wijziging van de Wgs. Daarin geven wij uitgebreid ons advies. We zijn dus enthousiast, maar hebben de nodige aandachtspunten voor de nadere uitwerking.

³ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/bied-werkende-armen-weer-bestaanszekerheid>

Zeven succesfactoren

1) Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor vroegsignalering

Wij willen ervoor waken dat het verplicht opvolgen van alle signalen (zoals nu omschreven in het conceptwetsvoorstel) de werklast van de gemeenten gaat bepalen. Als een leveringsplicht ook inhoudt dat de gemeente verplicht is alle signalen na te lopen, gaat de wijziging van de Wgs te ver. Daarnaast is het voorkomen van financiële problemen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, gemeenten en ketenpartners. Voorkomen moet worden dat de gemeentelijke plicht om signalen op te volgen, andere partijen van hun verantwoordelijkheid ontslaat om die financiële problemen te voorkomen en op te lossen. In de huidige praktijk zien we een mooi samenspel tussen publieke en private partners op dit terrein. Dit huidige palet aan samenwerkingen en onderlinge kosten en batenafspraken achten wij waardevol en het is zeker niet de bedoeling dat die samenwerkingsafspraken worden belemmerd.

Gemeenten kunnen niet op alle vroegsignalen afgaan. Gemeenten zoeken in de huidige uitvoeringspraktijk daarom naar kwalitatief hoogwaardige signalen. Bijvoorbeeld door het combineren en verrijken van verschillende signalen. In het voorliggende conceptvoorstel moet de gemeente op *alle* signalen reageren: artikel 2 lid 1, onder d, bepaalt dat het College een inwoner een aanbod doet voor een eerste gesprek als een signaal van schuldeisers wordt ontvangen. Dit vinden wij onwenselijk.

Wij vinden het belangrijk dat gemeenten de mogelijkheid (be)houden om zelf te bepalen welke signalen zij wensen te ontvangen om deze vervolgens en desgewenst te combineren en te verrijken, waardoor de meest urgente potentiële schuldensituaties in beeld komen waarop actie kan worden ondernomen. Dit is ook de huidige uitvoeringspraktijk in diverse gemeenten en een aanpassing van de wetgeving zou daarbij moeten aansluiten. De wetswijziging lijkt erop te duiden dat dit combineren en verrijken belegd wordt bij externe instanties (zie artikel 7b lid 2). De met dit artikel beoogde tussenstap kan naar onze mening goed aansluiten bij de bestaande praktijk waarin de gemeenten formuleren welke signalen zij wensen te ontvangen en hoe zij daar op acteren. Graag worden wij betrokken bij de vormgeving van de hiervoor op te stellen AMvB.

Bovenstaande betekent dat wij er voor pleiten dat dit de vorm krijgt van een kan-bepaling.

Landelijk convenant: Naast de bestaande verstrekingsplicht van betalingsachterstanden voor energiebedrijven, zorgverzekeraars en waterleidingbedrijven zou er ook voor verhuurders en hypotheekverstrekkers een wettelijke verstrekingsplicht moeten komen. De NVVK is, in nauw overleg met het ministerie, de VNG en overige ketenpartners, bezig met het opstellen van een landelijk convenant met energiebedrijven, drinkwaterbedrijven, zorgverzekeraars en hopelijk ook de woningcorporaties. Dit om te voorkomen dat de verstrekkers van vroegsignalen afzonderlijk met 355 gemeenten werkafspraken moeten maken. Wij vinden het belangrijk dat het convenant instapvriendelijk is voor gemeenten. Daarom dient het convenant zowel aan de geldende AVG-regels als aan ENSIA-verantwoordingsrichtlijnen te voldoen. Ook dient het convenant duidelijkheid te verschaffen over een redelijk verdeelmodel van lasten en baten, voortvloeiend uit de wettelijke vroegsignaleringstaak.

2) *Verplichte taak betekent ook voldoende capaciteit en middelen*

In de aanpassing van de Wgs wordt vroegsignalering een verplichte wettelijke taak. Hierboven hebben wij beredeneerd dat die verplichting een kan-bepaling moet zijn. In de toelichting wordt er niet gesproken over de benodigde uitvoeringskosten voor gemeenten om de signalen op te volgen en gepaste dienstverlening aan te bieden. Effectieve vroegsignalering en een vroeg-er-op-af aanpak legt ook capaciteitsbeslag op integrale dienstverlening in het bredere sociaal domein. Op het moment dat een gemeente contact zoekt met een inwoner is de kans aanwezig dat er direct doorgepakt moet kunnen worden door collega's vanuit de andere leefdomenien. Ook hier moet rekening worden gehouden met de inzet van capaciteit en middelen.

De wetsaanpassing maakt een aanpassing van het beleidsplan schuldhulpverlening noodzakelijk en het veroorzaakt ook aanpassingen in het schuldhulpverleningsproces. Zodra er meer duidelijkheid is over de uiteindelijke wettelijke grondslag is, zal de verdere impact moeten worden bepaald met betrekking tot werkprocessen, ICT-voorzieningen en uitvoeringskosten voor gemeenten.

We pleiten dus voor een vervolg uitvoeringstoets op organisatorisch en financieel gebied conform Artikel 2 Financiële-Verhoudingswet.

3) *Integraliteit bewaken*

Wij adviseren om goed te kijken naar de samenhang van de voorliggende wetstrajecten (aanpassing Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening, Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, vereenvoudiging Beslagvrije Voet en verbreding van het Beslagregister) en tijdig te bepalen of en hoe de wetwijzigingen toepasbaar zijn in de uitvoeringspraktijk van de gemeenten, zodat we zo snel mogelijk tot effectieve realisatie komen. De (politieke) druk is zeer hoog om deeloplossingen van de informatievoorziening te realiseren, maar zijn afzonderlijk suboptimaal. We bereiken immers pas echt effect als al deze deeloplossingen aan elkaar gekoppeld worden en integraal beschikbaar komen voor gemeenten.

Governance: om het stelsel van gegevensuitwisseling voor de nieuwe wetten in samenhang met het bestaande ICT-landschap voor gemeenten te kunnen inrichten, is duidelijkheid over de governance van de schuldenketen nodig. Wij nemen graag deel aan de door uw Ministerie hiervoor in te richten werkgroep.

4) *Tijdige beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling*

Er dienen gedegen keuzes gemaakt te worden voor landelijke informatievoorzieningen, die aansluiten op de ICT-systemen van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Zo zullen ze geschikt moeten zijn voor beveiligde gegevensuitwisseling via bij voorkeur het inlezen van gegevens in de uitvoeringspraktijk gangbare (regie-)systemen. Daarom dient er, voordat wetwijzigingen worden doorgevoerd, gestart te worden met een verkenning van ICT-scenario's, met impactanalyses en de implementatievoorbereiding. Bovendien dienen de overkoepelende governance- en architectuurvraagstukken ook voorafgaand aan de wetwijziging helder te zijn.

Naar onze mening is een gedegen onderzoek naar de impact van deze wijziging op de gemeentelijke werkprocessen en ICT-ondersteuning en aansluiting van groot belang. Wij

verwachten daarnaast een implementatieperiode van minimaal 9 maanden tot een jaar om de aanpassing van de Wgs te kunnen realiseren in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, qua uitvoering maar ook qua ICT-infrastructuur.

Wij vragen uw Ministerie om de benodigde middelen beschikbaar te stellen, zodat de betrokken partijen (waaronder VNG, NVVK, IB en BKWI) tijdig capaciteit kunnen opschalen en kunnen starten met de verkenningen, de impactanalyses en de implementatievoorbereiding.

Daarbij benadrukken wij dat er op verzoek van uw Ministerie gestart wordt met een beperkte gegevensset, namelijk de identiteits-, inkomens- en vermogensgegevens, maar dat het voor de uitvoerbaarheid van de aangepaste Wgs van groot belang is om de toegang tot schuldenposities binnen de voorbereidingstijd van het wetstraject in de ICT-voorzieningsfeer te regelen.

Dit om te voorkomen dat de aangepaste wet de gemeenten straks weliswaar juridisch in staat stelt om schuldgegevens te raadplegen, maar dat gemeenten dat ICT-technisch helemaal nog niet kunnen, omdat bronnen niet ontsloten zijn en er nog geen landelijke voorzieningen voor zijn.

5) *Behouden beleidsvrijheid bij werken met meerdere betalingsachterstanden in plaats van het beperken van typen signalen*

Wat opvalt in het voorgestelde artikel 7c is dat de uitwisseling binnen de gemeente beperkt is tot de daar genoemde regelingen. Dat zouden we in de praktijk graag breder zien. Gemeenten vinden het belangrijk om meer dan de vier in het wetsvoorstel vermelde typen vroegsignalen te kunnen gebruiken in hun aanpak. Dat is al de huidige praktijk in diverse gemeenten. Het hanteren van slechts vier typen zou een stap terug zijn. Zo zouden ook betalingsachterstanden bij de volgende organisaties en instellingen door gemeenten voor vroegsignalering gebruikt moeten mogen worden:

- Grote uitvoerders zoals Belastingdienst, CJIB, UWV, CAK, DUO, SVB.
- Gemeentelijke belastingen, sociale diensten en waterschappen.
- Private verhuurders.
- Hypotheekverstrekkers.
- Deurwaarders.
- Telecombedrijven.

Het wetsvoorstel bevat weliswaar een experimenteerartikel, het is echter onduidelijk of dit artikel voldoende ruimte zal bieden om met dit type vroegsignaal aan de slag te kunnen. Wij adviseren de gemeenten vrij te laten in het type vroegsignalen dat men geschikt acht voor een effectieve taakuitvoer, met in achtname van het in de MvT (artikel 2a) opgenomen proportionaliteitsbeginsel, dat beschrijft welke maatschappelijk verantwoorde incassostappen genomen dienen te zijn voordat een betalingsachterstand als vroegsignaal gemeld mag worden.

Afspraken die gemeenten maken, zijn veelal gebaseerd op de grootte van de populatie met deze achterstanden. Verder zitten er nogal grote verschillen in termijnbedragen, of je het nu over huur, zorgverzekering of energie of water hebt. Twee maanden huurachterstand is voor (werkende) minima of bijstandsgerechtigden niet in te halen, zo wijst de praktijk uit. Het valt ons op dat de bij het wetsvoorstel vermelde termijnen met betrekking tot betalingsachterstanden

lijken te zijn afgeleid van leidraden en rapportages, waarbij de termijnstelling is gebaseerd op enkelvoudige signalen.

De wetwijziging stuurt juist aan op matching op basis van meer dan één signaal. Bij matching is het belangrijk dat andere termijnen gehanteerd kunnen worden dan bij enkelvoudige signalen. Dit omdat een gemeente bij matching altijd op basis van minimaal 2 signalen gaat lopen en er dus sprake kan zijn van een grotere urgentie. Bij matching zou één maand huurachterstand een goed signaal zijn (in combinatie met of in samenhang met een ander signaal).

Ons advies is daarom om de in het wetsvoorstel gesuggereerde termijnen niet te hanteren, maar in lijn met het convenant vroegsignalering schulden voor elk van de type vroegsignalen als termijn aan te houden: vanaf 1 maand achterstand. Als de termijnstelling op deze manier in de wet wordt verankerd, dan biedt dat het college voldoende tijd en ruimte om met de betreffende crediteur afspraken te maken over opvolging en afhandeling van signalen, op weg naar herstel van regelmatige betalingen.

Nazorg is ook een vorm van vroegsignalering

Er bestaat in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk de behoefte om de grondslag voor gegevensuitwisseling ook tijdens de nazorg-periode van toepassing te laten zijn. Nazorg wordt een steeds nadrukkelijker onderdeel van schuldhulpverleningstrajecten. Het actief inzetten van vroegsignalering gedurende de nazorgperiode (die over het algemeen minimaal drie tot zes maanden duurt), draagt bij aan preventie en het voorkomen van terugval. Wij zien dit graag terug in het conceptwetsvoorstel.

6) Behoud van uitvoerings- en regelvrijheid

Er ontstaat steeds meer spanning tussen enerzijds het bieden van persoonlijke dienstverlening, die aansluit bij de leefwereld van inwoners en anderzijds bureaucratische vereisten die worden afgedwongen worden door de bestuursrechtelijke systeemwereld. Uiteraard moet de rechtsbescherming van de burger worden gewaarborgd, wat op zijn minst inhoudt dat deze over alle rechtsgevolgen die voortkomen uit wijzigingen in het traject wordt geïnformeerd. Gemeenten willen hun dienstverlening zelf vormgeven, waarbij schuldhulpverlening die ingrijpt op de leefwereld van de burger, zoveel mogelijk moet zijn toegesneden op de behoefte en situatie van de burger. Kortom: maatwerk leveren. Juist dat maatwerk kan betekenen dat bijvoorbeeld doorlooptijden van klant tot klant kunnen verschillen. Die ruimte moet er zijn. Het is evenwel niet duidelijk of die ruimte er ook is in dit wetsvoorstel of juist wordt ingeperkt met het nieuwe artikel 4a. Graag zien we een verduidelijking van de in dit artikel beschreven juridische verplichtingen. Hoe verhoudt dit artikel zich tot het bestuursrecht in de Awb? Wat wordt er precies beoogd met het voorgeschreven deel van de inhoud van het plan van aanpak en wanneer geldt een plan van aanpak als beschikking?

7) Voldoende doorzettingsmacht

Wij adviseren om het volgende mee te nemen in de aanpassing van de Wgs. Vanuit de uitvoeringspraktijk en samenwerking met de grote uitvoerders komt de belangrijke vraag voort of gemeenten straks de informatie uit vroegsignalering ook mogen delen met andere

overheidsinstellingen, zoals het CJIB, Belastingdienst of de lokale belastingdeurwaarders, met het oog op het tijdig activeren van de verruimde betalingsregelingen?

Gemeenten willen ook intern de gegevens kunnen delen met hun afdelingen Werk en Inkomen (beslag op bijstandsuitkering) en het wijkteam. In de wettekst is een zinsnede opgenomen over mogelijkheden tot interne verwijzing, maar onduidelijk is wat hier precies onder valt.

Wij lichten onze reactie uiteraard graag nader aan u toe. Om te komen tot een gedegen, (financieel) uitvoerbare en haalbare aanpassing van de Wgs, treden wij graag met u in gesprek over deze zeven succesfactoren over uitvoerbaarheid, ICT-infrastructuur én financiële randvoorwaarden.

Wij gaan er vanuit dat voor de totstandkoming van het finale wetsvoorstel gebruik wordt gemaakt van onze kennis, expertise en netwerken.

Om zo in gezamenlijkheid met onze leden, Divosa en NVVK en uw Ministerie een wetsvoorstel te formuleren dat bijdraagt aan de beleidsdoelen en de huidige uitvoeringspraktijk én het vroegtijdig signaleren van betalingsachterstanden en voorkomen van problematische schulden.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Algemeen Directeur