



De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2021-09150

Uw brief van
29 april 2021

Contactpersoon
070 8888 500

Uw kenmerk
2021-0000059416

Onderwerp

Advies over het concept voor de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden

Geachte heer Koolmees,

Bij brief van 29 april 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid houdende regels ter aanwijzing van signalen van een schuldeiser over betalingsachterstanden (hierna: het concept). Op 9 juni 2021 is per mail een aangepaste versie van het concept voorgelegd. Het advies ziet op deze aangepaste versie.

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Doel van het voorliggende concept is om gebruik te maken van de in artikel 10, eerste lid, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geboden mogelijkheid om in een (tijdelijke) ministeriële regeling een signaal aan te wijzen van een schuldeiser over betalingsachterstanden, die een betere indicatie vormt voor problematische schulden, in de fase van vroegsignalering. Vroegsignalering houdt in dat gemeentelijke schuldhulpverleners na ontvangst van een wettelijk bepaald signaal van een schuldeiser een intakegesprek moeten aanbieden aan inwoners met (dreigende) problematische schulden. Het concept wijst daartoe twee signalen aan, te weten 1) een betalingsachterstand van een inwoner van de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Purmerend of Rotterdam op de gemeentelijke belastingen en op parkeerboetes en 2) een betalingsachterstand van een inwoner van de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Breda, Hollands Kroon, Nijmegen of Tilburg op de hypotheek van een tot bewoning bestemde onroerende zaak bij Aegon en Rabobank.



Advies

1. Doel gegevensverwerking

Volgens artikel 10, eerste lid, Wgs kan bij ministeriële regeling voor de duur van maximaal vijf jaren een signaal van een schuldeiser worden aangewezen over betalingsachterstanden *die een betere indicatie vormen voor meer schulden*, na ontvangst waarvan het college verplicht is een eerste gesprek aan te bieden. Hieruit wordt geconcludeerd dat de verwerking van persoonsgegevens die hiermee gemoeid is, plaatsvindt ten behoeve van de *vroegsignalering*, derhalve de taak van het college, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, Wgs. Volgens de artikelen 2.1, tweede lid, en 2.3, tweede lid, van het concept worden de daar genoemde persoonsgegevens aan het college van de betreffende gemeenten verstrekt '*voor schuldhulpverlening*', dat wil zeggen voor de taak van het college, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Wgs.

Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, AVG bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen moeten worden verzameld. Verder bepaalt artikel 6, derde lid, AVG dat voor verwerkingen die noodzakelijk zijn op grond van een op de verwerkingsverantwoordelijke rustende wettelijke verplichting, geldt dat het doel van de verwerking in de wetgeving moet zijn vastgelegd of dat de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke taak of bevoegdheid. Gelet op het vorenstaande is niet duidelijk wat nu precies het in het concept beoogde doel is van de voorgestelde verstrekking van persoonsgegevens aan het college van de betreffende gemeenten. Gezien de strekking en formulering van artikel 10, eerste lid, Wgs, lijkt deze bepaling bedoeld voor het tijdelijk aanwijzen van andere signalen ten behoeve van de vroegsignalering. Het doel van de voorgestelde verstrekking van persoonsgegevens zou dan logischerwijs vroegsignalering moeten zijn.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om het doel van het verstrekken van de gegevens in de artikelen 2.1, tweede lid, en 2.3, tweede lid, van het concept te wijzigen in vroegsignalering en hier in de toelichting op in te gaan.

2a. Motivering keuze nieuwe signalen

Het concept wijst tijdelijk een betalingsachterstand op gemeentelijke belastingen en parkeerboetes en op hypotheekaan als signaal voor het bestaan van problematische schulden. Vanwege het experimentele karakter geldt de regeling voor een deel van de gemeenten, nl. Amsterdam, Dordrecht, Purmerend of Rotterdam respectievelijk een beperkt aantal hypotheekverstrekkers nl. Aegon en Rabobank. De grondslag voor het verstrekken van die gegevens is het voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG), neergelegd in de artikelen 2.1, tweede lid, en 2.3, tweede lid, van het concept.

Volgens artikel 3, eerste lid, Wgs heeft het college tot taak om a) schuldhulpverlening te geven aan de inwoners van zijn gemeente en b) een inwoner een aanbod te doen tot een eerste gesprek als een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal over betalingsachterstanden van schuldeisers is ontvangen, dat een goede indicatie vormt voor problematische schulden (de zgn. vroegsignalering). In artikel 3 van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs) zijn signalen aangewezen.



Daarnaast biedt artikel 10 Wgs de mogelijkheid om bij ministeriële regeling tijdelijk andere signalen van een schuldeiser over betalingsachterstanden aan te wijzen, die een betere indicatie vormen voor problematische schulden. Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 10 Wgs beoogt dit artikel innovatie te stimuleren door ruimte te geven aan het ontwikkelen van betere indicatoren voor vroegsignalering. Een ander signaal wordt alleen aangewezen als het naar verwachting een betere voorspeller is voor vroegsignalering en daardoor mensen met risicovolle schulden sneller worden bereikt.¹

Ten aanzien van lokale belastingschulden staat in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgs dat een aantal gemeenten hiermee experimenteert, maar dat dat een minder geschikt signaal lijkt, omdat deze belastingschulden geen bedreiging voor eerste levensbehoeften zijn.²

Artikel 5, eerste lid, onderdeel c, AVG bepaalt dat de te verwerken persoonsgegevens toereikend moeten zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Uit vorenstaande en het concept wordt niet duidelijk wat de noodzaak is voor het experiment in de zin dat niet is onderbouwd waarom juist is gekozen voor gemeentelijke belastingschulden als signaal om te onderzoeken in het kader van een experiment. Dit geldt ook voor het verstrekken van gegevens over betalingsachterstanden bij parkeerboetes en hypotheeklen als signaal voor problematische schulden, nu ook daarvoor niet uit de toelichting blijkt waarom juist voor die signalen is gekozen als mogelijke indicatoren voor het bestaan van problematische schulden.

Gelet op het bovenstaande adviseert de AP om de noodzaak van het experiment met gebruik van gegevens over gemeentelijke belastingschulden en parkeerboetes en over betalingsachterstanden op hypotheeklen 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 indicatoren voor problematische schulden.

2b. Proportionaliteit nieuwe signalen – aard en hoogte betalingsachterstand

In de vraag of een verwerking noodzakelijk is voor het doel ligt besloten of de verwerking van gegevens 1) proportioneel is en 2) of de verwerking voldoet aan de eis van subsidiariteit. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de verwerking moet zowel gekeken worden naar de effectiviteit als naar de evenredigheid van de verwerking. Over de proportionaliteit van de reeds bestaande signalen heeft de AP eerder het volgende geadviseerd in haar advies over het Bgs:

“Gelet op het voorgaande adviseert de AP om in de nota van toelichting in te gaan op het risico dat inwoners zonder adequate indicatie door het college moeten worden benaderd voor een schuldhulpaanbod en in verband daarmee zonder noodzaak gevoelige persoonsgegevens over schulden worden uitgewisseld en verwerkt. Hiertoe geeft de AP, zo nodig, in overweging om strengere eisen te stellen aan het signaal, zoals, bijvoorbeeld, het bestaan van verschillende signalen.”³

Naar aanleiding hiervan is in de nota van toelichting bij het Bgs onder meer het volgende gesteld:

¹ Kamerstukken II 2019-20, 35316, nr. 3, p. 34.

² Idem, p. 7.

³ Zie advies AP d.d. 28 januari 2020, kenmerk z2019-25185, punt 1a.



“Zowel een enkelvoudig signaal als combinaties van signalen op een adres zijn aanleiding om een aanbod tot een gesprek te doen. De zes signalen zijn stuk voor stuk een adequate indicatie dat de eerste levensbehoeften worden bedreigd.”⁴

Hiermee is weliswaar uitgelegd waarom één signaal al een indicatie kan zijn voor problematische schulden, doch niet waarom slechts één enkele betalingsachterstand, ongeacht de hoogte daarvan, al tot een signaal zou moeten leiden. Dit klemmt temeer, aangezien artikel 10 Wgs spreekt over ‘betalingsachterstand^{en}’ en de artikelen 2.1 en 2.3 van het concept spreken over ‘een betalingsachterstand’.⁵ Ook in de toelichting bij het concept is niet uitgelegd waarom één enkele betalingsachterstand, ongeacht de hoogte daarvan, al zou moeten leiden tot een signaal. Niet iedere achterstand is immers een signaal van een problematische schuld. Ook is niet ingegaan op een mogelijke weging van de verschillende (nieuwe en bestaande) signalen. Voorstelbaar is immers dat aan betalingsachterstanden bij de diverse aangewezen schuldeisers een verschillend gewicht kan worden toegekend.

De AP adviseert om in de toelichting de proportionaliteit van de voorgestelde tijdelijke 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 door bijvoorbeeld een drempel op te werpen ten aanzien van de hoogte van het bedrag of te eisen dat het om meerdere achterstanden moet gaan bij dezelfde schuldeiser.

3. Waarborgen voor gegevensbescherming

Juist omdat het hier gaat om een experiment, is sprake van verwerking van persoonsgegevens in een bijzondere situatie. Uit het concept wordt echter niet duidelijk of, en zo ja in hoeverre, de reeds voor de bestaande signalen wettelijk geregelde waarborgen op het gebied van bewaren en vernietigen van persoonsgegevens⁶, kenbaarheid⁷ van de gegevensverwerking voor inwoners en beveiliging van persoonsgegevens⁸, ook gelden voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit experiment. Daarnaast is niet duidelijk hoe, specifiek in het kader van dit experiment, wordt omgegaan met de verplichting om een DPIA uit te voeren, hoe de informatiebeveiliging eruit ziet, in het bijzonder ten aanzien van handmatig verwerkte persoonsgegevens, hoe inwoners worden geïnformeerd over de verwerking van persoonsgegevens voor dit experiment en waar betrokkenen terecht kunnen voor het uitoefenen van hun rechten.

De AP adviseert om in de toelichting te verduidelijken welke waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens gelden voor het experiment en daarbij specifiek in te gaan op de bovengenoemde punten, alsook om aan te geven hoe de bijzonderheden van het experiment zijn afgestemd op de bestaande reguliere waarborgen bij vroegsignalering.

4. Voortzetting

⁴ Stb. 2020 240, p. 9.

⁵ In artikel 2.1, eerste lid, van het concept staat ‘belastingachterstand’, maar waarschijnlijk wordt bedoeld ‘betalingsachterstand’.

⁶ Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, AVG jo. artikel 8b, tweede lid, Wgs.

⁷ Artikelen 12, 13 en 14 AVG jo. artikelen 2 en 3, eerste lid, Wgs.

⁸ Artikelen 32, 33 en 34 AVG en *Kamerstukken II 2019/20, 35316, nr. 6, blz. 5.*



Verder begrijpt de AP dat voortzetting van de nieuwe signalen, anders dan tijdelijke signalen, mogelijk is door, in afwijking van artikel 8, eerste lid, Wgs, niet bij amvb, maar bij ministeriële regeling personen en instanties aan te wijzen die een signaal over betalingsachterstanden aan het college verstrekken.⁹ De AP geeft in overweging om bij voortzetting van de tijdelijke signalen, deze bij gelegenheid op te nemen in het Bgs.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

ir. M.J. Verdier
Vicevoorzitter

⁹ Op grond van artikel 10, tweede lid, Wgs.