



De Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Datum	Ons kenmerk	Uw brief van
28 januari 2020	Contactpersoon	5 november 2019
		Uw kenmerk
		2019-0000153381

Onderwerp
Advies conceptbesluit gemeentelijke schuldhulpverlening

Geachte mevrouw Van Ark,

Bij brief van 5 november 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) gevraagd te adviseren over het conceptbesluit gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van gegevensuitwisseling (hierna: het concept).¹

De AP heeft de volgende opmerkingen bij het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Op dit moment behandelt de Tweede Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens. Dat wetsvoorstel beoogt de uitwisseling van persoonsgegevens te verduidelijken in de fase van vroegsignalering en in de fase van schuldhulpverlening. Vroegsignalering houdt in dat gemeentelijke schuldhulpverleners na ontvangst van een bepaald signaal van een schuldeiser een intakegesprek moeten aanbieden aan inwoners met (dreigende) schulden.

Doel van het voorliggende concept is ter uitwerking van het wetsvoorstel de signalen te bepalen op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) een inwoner een aanbod moet doen om een gesprek te voeren en te regelen welke persoonsgegevens in het kader van de schuldhulpverlening door het college kunnen worden opgevraagd of anderszins verwerkt.

¹ Nota bene: De vermelding van de titel van het besluit in de aanhef van het concept sluit niet aan bij de citeertitel. De citeertitel van het concept luidt: Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (artikel 21). De aanhef van het concept luidt echter: Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van gegevensuitwisseling.



Datum
28 januari 2020

Ons kenmerk
z2019-25185

Advies

1. Plicht tot doen van een aanbod tot gesprek door college na ontvangst van signaal

De geldende Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) legt het initiatief voor schuldhulpverlening bij de burger. De geldende Regeling zorgverzekering, de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Regeling afsluitbesluit voor kleinverbruikers van drinkwater schrijven voor deze leveranciers een bepaalde incassoprocedure voor in geval van betaalachterstanden, zoals het sturen van een herinnering.¹ Indien die procedure geen soelaas biedt, dienen deze schuldeisers de contactgegevens en hoogte van de schuld door te geven aan de instanties voor schuldhulpverlening. De bestaande regelingen bepalen echter niet wat de gemeente vervolgens met die informatie moet doen.²

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgs ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens regelt juist de 'gemeentelijke' kant. Het wetsvoorstel bevat een plicht voor het college om binnen vier weken na ontvangst van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal van bepaalde schuldeisers de betrokkene een aanbod te doen tot een eerste gesprek.³

In het concept worden zes signalen voor vroegsignalering aangewezen: betalingsachterstanden op elektriciteit, gas, water, warmte, zorgverzekering en huur. Er zijn zes signalen aangewezen, omdat er volgens de nota van toelichting niet één voorspeller blijkt te zijn voor problematische schulden. Met andere signalen dan de genoemde is minder ervaring opgedaan en meer signalen leiden bovendien tot meer verwerkingen van persoonsgegevens terwijl de meerwaarde daarvan niet is aangetoond, aldus de nota van toelichting.⁴

Over dit voorgestane stelsel heeft de AP twee opmerkingen:

a. De sterkte van het signaal

Anders dan onder de bestaande relevante regelingen is er in het voorgestane stelsel voor het college geen beoordelingsruimte om naar aanleiding van een ontvangen signaal geen hulpaanbod te doen, bijvoorbeeld omdat niet sprake is van een zodanig serieus (dreigend) schuldenprobleem dat een intakegesprek opportuun is.⁵ Zo kan de schuld een relatief beperkt bedrag betreffen. Evenmin is er beoordelingsruimte voor schuldeisers om een signaal na het doorlopen hebben van de voorgeschreven procedure, niet te melden aan het college.

² Kamerstukken II 2019/20, 36 316, nr. 3, blz. 15.

³ Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, blz. 25.

⁴ Nota van toelichting, blz. 6.

⁵ Het college heeft weliswaar de ruimte om de feitelijke invulling van het eerste gesprek en de schuldhulpverlening vorm te geven, maar dat doet hier niet aan af.



Datum
28 januari 2020

Ons kenmerk
z2019-25185

Anders dan in de consultatieversie van het wetsvoorstel wordt bovendien niet langer een combinatie van twee of meer signalen vereist, noch een minimum aantal maanden betalingsachterstanden. Een 'enkelvoudig' signaal is aanleiding voor het college om een gesprek aan te gaan.⁶

Afgezien van mogelijke uitvoeringsproblemen door colleges⁷, kan het voorgestelde stelsel zodoende leiden tot vroegsignalering en een hulpaanbod door het college in situaties waarin dat welbeschouwd niet nodig is. Illustratief is dat in de nota van toelichting uitdrukkelijk is gesteld dat één signaal niet een goede voorspeller is van problematische schulden. In verband hiermee kan het stelsel leiden tot bovenmatige verwerkingen van persoonsgegevens (vgl. artikel 5 AVG) over een gevoelig onderwerp. Een en ander als gevolg van de voorgestelde verplichtingen zonder beleidsruimte voor eigen afwegingen in combinatie met de betrekkelijk lichte voorwaarden voor het melden van een signaal.

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.

b. Een bevoegdheid tot melden voor verhuurders in plaats van een verplichting

Terwijl de bestaande regelingen, zoals vermeld onder a, uitgaan van *een plicht* tot melden door schuldeisers van het signaal aan het college indien de incassoprocedure zonder resultaat is doorlopen, bevat het voorgestelde artikel 2 van het concept specifiek voor *verhuurders* als schuldeiser een *bevoegdheid* tot melden van een signaal aan het college.

Dit te meer is opmerkelijk nu volgens de nota van toelichting als grondslag voor deze verwerking door de verhuurders de wettelijke verplichting in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG geldt.⁸ De voorgestelde bevoegdheid van verhuurders om persoonsgegevens van huurders te verstrekken past minder goed bij een wettelijke verplichting als verwerkingsgrondslag.

Bovendien zullen huurachterstanden vaak sneller, hoger uitvallen dan achterstanden in het betalen van gas of water en daarmee een betere indicator van problematische schulden vormen. Ook daarom is de voorgestelde bevoegdheid niet passend.

Hoewel de keuze voor een bevoegdheid voor verhuurders niet is gemotiveerd, zou deze kunnen samenhangen met de omstandigheid dat het kabinet het melden van signalen blijkens de toelichting

⁶ Vgl. de nota van toelichting, blz. 6 en Kamerstukken II 2019/20, 36 316, nr. 3, blz. 25. Artikel 3 van het wetsvoorstel spreekt over betalingsachterstanden, zodat er in elk geval meer dan één achterstand dient te zijn.

⁷ Vgl. in dit verband het advies van de VNG over het conceptbesluit waarin de VNG het in verband met de uitvoerbaarheid van groot belang acht dat zij lokaal beleid kunnen voeren en de signalen kunnen beoordelen op kwaliteit, rechtmatigheid en zo nodig kunnen verrijken (Uitvoeringstoets Amvb Wgs, VNG, 19 december 2019, blz. 5).

⁸ Artikel 6, eerste lid onderdeel c, AVG: De verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust.



Datum
28 januari 2020

Ons kenmerk
z2019-25185

vooral nog beperkt tot een specifieke groep verhuurders, namelijk woningcorporaties.⁹ Indien en voor zover dat de achtergrond is, geeft de AP in overweging om woningcorporaties uitdrukkelijk in de wettelijke regelingen op te nemen.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP, onverminderd het voorgaande punt, om in artikel 2 de bevoegdheid van verhuurders tot het melden van het signaal over een huurder aan het college te schrappen en aan te sluiten bij het stelsel dat uitgaat van een verplichting. Tevens geeft de AP in overweging om zo nodig de term 'verhuurders' in het voorgestane stelsel te wijzigen in: woningcorporaties.

2. Welke persoonsgegevens zijn noodzakelijk voor welk doel?

Het concept beoogt volgens de nota van toelichting juridische zekerheid te geven over wie welke persoonsgegevens voor schuldhulpverlening mag uitwisselen.¹⁰

De AP wijst erop dat volgens artikel 5 van de AVG persoonsgegevens voor welbepaalde doelen verwerkt worden en de verwerking beperkt is tot hetgeen noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (beginsel van minimale gegevensverwerking). In verband met het beoogde doel van de regeling en artikel 5 AVG valt op dat noch in het conceptbesluit noch in de toelichting nauwkeurig is vermeld voor welke doelen het noodzakelijk is *welke persoonsgegevens* te verwerken.

Zo bepaalt artikel 2 dat het in het kader van vroegsignalering door verhuurders gaat om de contactgegevens van de huurder. Contactgegevens zijn zeker relevant, maar niet voldoende omdat het wetsvoorstel in artikel 3 spreekt over een signaal "dat een goede indicatie vormt voor meer schulden". Dit brengt mee dat ook de hoogte van de huurachterstanden aan het college dient te worden verstrekt.¹¹

Daarnaast valt op dat het voorgestelde artikel 12 weliswaar regelt welke gegevens over een inwoner in het kader van de uitvoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet intern kunnen worden verstrekt, maar anders dan bij de verdere bepalingen van het concept is hier niet bepaald voor welk specifiek doel die interne verstrekking plaats heeft. Waarschijnlijk is dit het vaststellen van het plan van aanpak.¹²

Voorts wijst de AP op artikel 13 dat beoogt te regelen welke gegevens verstrekt mogen worden voor het nemen van het besluit tot het verlenen van schuldhulp in verband met de weigeringsgronden uit artikel 3

⁹ Nota van toelichting, blz. 9: "Omdat huurachterstand een veelgebruikt signaal is voor een problematische schuld, is het nodig gegevensuitwisseling tussen verhuurders (in de praktijk vooral nog alleen woningcorporaties)."

¹⁰ Nota van toelichting, blz. 12.

¹¹ Dit is conform de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin is gesteld dat voor vroegsignalering alleen de gegevens uit de basisregistratie persoonsgegevens nodig zijn en *de gegevens omtrent de betalingsachterstand* (Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, blz. 34).

¹² Vgl. ook Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, blz. 14 waarin is gesteld dat signalen uit de zorg (WMO 2015, Jeugdwet) niet expliciet als signalen voor vroegsignalering in regelgeving hoeven te worden opgenomen omdat deze personen bekend zijn binnen de gemeente.



Datum
28 januari 2020

Ons kenmerk
z2019-25185

van de wet.¹³ In artikel 13 van het concept worden weliswaar de instanties genoemd die gegevens kunnen verstrekken, maar worden de persoonsgegevens die zij mogen verstrekken niet nader omschreven.

Ten slotte ontbreekt de toelichting op artikel 15, onderdeel b, dat betrekking heeft op 'gegevens over de inning van kredieten en hypotheke met betalingsachterstand'.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om de noodzaak van de verstrekking van de diverse persoonsgegevens voor de diverse doelen nader te specificeren. Meer in het bijzonder adviseert de AP om de hoogte van de huurschuld op te nemen in artikel 2 van het concept; om het doel van de interne verstrekking in artikel 12 op te nemen; om in artikel 13 de gegevens nader te specificeren en om een toelichting op te nemen op artikel 15, onderdeel b, betreffende de 'gegevens over de inning van kredieten en hypotheke met betalingsachterstand.'

3. Medisch beroepsgeheim

In de nota van toelichting is over het medisch beroepsgeheim gesteld:

'Voor schuldhulpverlening is relevant of iemand maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg krijgt en zo ja, wie de hulpverleners zijn. Het is niet nodig het medisch beroepsgeheim te doorbreken, omdat het niet noodzakelijk is om iemands ziektebeeld te kennen.'¹⁴

De AP wijst erop dat het medisch beroepsgeheim¹⁵ ruim wordt uitgelegd. Daaronder valt niet alleen het ziektebeeld van een bepaalde persoon. Ook het enkele gegeven dat iemand onder medische behandeling van een psychiater is, valt bijvoorbeeld onder het (afgeleide) beroepsgeheim. Bovendien dient in ogenschouw te worden genomen dat in de praktijk de gemeentelijke taken (zoals toeleiding en hulpverlening) door elkaar kunnen lopen en zodoende ook een geheimhoudingsplicht kan gelden.¹⁶

De AP adviseert in de nota van toelichting in te gaan op het voorgaande, dan wel, een en ander zo nodig op wetsniveau te regelen.

4. Weigering schuldhulpverlening in geval van bestuurlijke boete

In artikel 3 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zijn enkele gevallen vermeld op grond waarvan het college kan afzien van schuldhulpverlening. Zo'n geval doet zich bijvoorbeeld voor als de persoon -kort

¹³ Aldus de toelichting op artikel 13. Artikel 3 van de wet noemt een aantal gevallen op grond waarvan het college kan besluiten om schuldhulp te weigeren, zoals het feit dat eerder schuldhulp aan betrokkene is verleend.

¹⁴ Nota van toelichting, blz. 8. Vgl. ook Kamerstukken II 2019/20, 35 316, blz. 9.

¹⁵ Vgl. bijv. artikel 88 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, artikel 7: 457 Burgerlijk Wetboek en artikel 7.3.11 van de Jeugdwet.

¹⁶ Vgl. De rol van toestemming in het sociaal domein, AP, 2015.



Datum
28 januari 2020

Ons kenmerk
z2019-25185

gezegd- fraude¹⁷ heeft gepleegd en daarvoor onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of hem ter zake een onherroepelijke bestuurlijke sanctie is opgelegd die leedtoevoeging beoogt.

Het voorgestelde artikel 13 van het concept bepaalt welke gegevens van welke instanties op verzoek verstrekt mogen worden aan het college voor het nemen van een besluit tot het verlenen van schuldhulpverlening. De eis van een *onherroepelijke* bestuurlijke boete ter zake is daarin niet opgenomen. Dit leidt ertoe dat gevoelige persoonsgegevens betreffende een bestuurlijke boete in strijd met artikel 5 AVG bovenmatig kunnen worden verwerkt. Bovendien staat een weigering van toegang tot schuldhulpverlening op gespannen voet met de onschuldpresumptie zoals neergelegd in onder meer artikel 6 EVRM omdat een persoon schuldhulp wordt geweigerd wegens een bestuurlijke boete die nog niet vaststaat.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP in artikel 13, tweede lid, de voorwaarde van een onherroepelijke bestuurlijke boete op te nemen, conform artikel 3, derde lid, van de wet.

5. Bevoegdheid tot verifiëren gegevens

In artikel 16, eerste lid, is bepaald dat het college tenminste eenmaal per jaar gedurende de uitvoering van het plan van aanpak de verstrekte gegevens van de cliënt *kan* verifiëren om vast te stellen of wijzigingen zijn opgetreden.

De bepaling dat deze verificatie tenminste eenmaal per jaar *kan* worden toegepast lijkt niets toe te voegen. Uitgangspunt in de AVG is immers het beginsel van juistheid dat meebrengt dat persoonsgegevens actueel zijn en zo nodig worden geactualiseerd. Dit is mogelijk anders als, zo nodig, een verplichting wordt voorgesteld om gedurende het traject tenminste eens per jaar de juistheid van de gegevens te verifiëren.

In het licht van het voorgaande adviseert de AP om de noodzaak van het tenminste eenmaal per jaar kunnen toepassen van de verificatiebevoegdheid in de nota van toelichting te motiveren dan wel, indien deze niet kan worden gegeven, het onderdeel te schrappen, dan wel, het onderdeel zo nodig, te wijzigen in een verplichting om tenminste eens per jaar de verstrekte gegevens te verifiëren.

6. Passende beveiligingsmaatregelen

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten verwacht naast een toename aan in beeld gebrachte inwoners, dat het voorstel ook kostbare ICT-aanpassingen bij gemeenten tot gevolg heeft: “De gegevensuitwisseling tussen gemeenten en andere partijen dient immers zodanig ingericht te worden dat deze voldoet aan de AVG en de benodigde beveiligingseisen.”¹⁸

¹⁷ Onder fraude wordt in dit verband verstaan: een opzettelijk handelen of nalaten waarbij misleiding wordt gebruikt om een wederrechtelijk voordeel te behalen ten koste van een bestuursorgaan (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 34, blz. 2).

¹⁸VNG, Uitvoeringstoets Amvb Wgs, 19 december 2019, blz. 5.



Datum
28 januari 2020

Ons kenmerk
z2019-25185

De AVG bevat in de artikelen 5, 24, en 32 waarborgen voor een passende beveiliging van persoonsgegevens.¹⁹ Voor (gemeentelijke) overheden is in dit verband de Baseline Informatiebeveiliging overheid relevant.

De AP adviseert, mede gelet op de zorgen van de VNG dienaangaande, in de nota van toelichting in te gaan, op, met name, de wijze waarop aan de beveiligingseisen kan worden voldaan.

7. Experiment met andere signalen

In de nota van toelichting bij het concept wordt gesteld dat de wet (bedoeld zal zijn: het wetsvoorstel) ruimte biedt om in een ministeriële regeling tijdelijk andere signalen aan te wijzen die potentieel een betere indicatie vormen voor meer schulden.

De AP wijst erop dat de experimenteerbepaling in artikel 10 van het wetsvoorstel niet alleen is begrensd naar de duur van maximaal vijf jaar, maar bovendien naar reikwijdte, namelijk het aantal bij de ministeriële regeling aangewezen gemeenten.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om in de nota van toelichting bij dit onderdeel de beperking tot één of enkele gemeenten op te nemen.

Openbaarmaking van het advies

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

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen
Voorzitter

¹⁹ In het advies van 23 mei 2019 over het wetsvoorstel vroeg de AP (punt 4) ook aandacht voor het waarborgen van informatiebeveiliging (z2019-05539) en het niveau van regelgeving. Hierop is niet uitdrukkelijk ingegaan in de reactie op het advies van de AP in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, blz. 28).