



De Staatssecretaris van SZW  
Mw. drs. T. van Ark

Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

Uw brief van  
8 maart 2019

Contactpersoon

Uw kenmerk

## Onderwerp

Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening t.b.v. de uitwisseling van persoonsgegevens

Geachte mevrouw Van Ark,

Op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) heeft u bij brief van 8 maart 2019 de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) geraadpleegd over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens (hierna: het concept).

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

## Strekking van het concept

Het kabinet beoogt de schuldhulpverlening en vroegsignalering te verbeteren.<sup>1</sup> Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden.<sup>2</sup> Onderdeel van de verbetering is het voorliggende concept dat tot doel heeft de uitwisseling van gegevens in twee fases van de schuldhulpverlening te verduidelijken, te weten de fase van de vroegsignalering en de fase van het besluit over de toegang tot de daadwerkelijke schuldhulpverlening en de aanpak.<sup>3</sup> Veel onderdelen, zoals welke personen en instanties welke gegevens dienen te verstrekken, worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. de brief van het kabinet aan de Voorzitter van de Tweede Kamer "Brede schulden aanpak", Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 410.

<sup>2</sup> MvT, blz. 2.

<sup>3</sup> MvT, blz. 3.

<sup>4</sup> Die amvb wordt gebaseerd op het bestaande artikel 8, vierde lid, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

## Advies

### 1. Grondslag voor verwerking van persoonsgegevens

De AVG bepaalt dat het verwerken van persoonsgegevens alleen rechtmatig is indien een van de in de verordening genoemde grondslagen aanwezig is.<sup>5</sup> Over de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens in het concept heeft de AP twee opmerkingen.

#### a. *wettelijke verplichting*

In de toelichting wordt opgemerkt dat de grondslag “toestemming” van de gebruiker niet bruikbaar is voor het verzamelen van persoonsgegevens ten behoeve van schuldhulpverlening omdat burgers zich niet altijd melden en omdat de toestemming door een burger die afhankelijk is van hulp niet geheel vrijwillig wordt gegeven, althans in de visie van de AP.<sup>6</sup> Volgens de toelichting vormt “een taak van algemeen belang” een alternatieve grondslag voor de uitwisseling van gegevens en wordt deze taak met het voorstel verduidelijkt.<sup>7</sup>

De AP wijst er op dat ook het nakomen van een wettelijke verplichting een grondslag vormt voor bepaalde gegevensverstrekkingen op grond van het voorstel. Zo wordt in de toelichting opgemerkt:

“Allereerst worden persoonsgegevens alleen verwerkt als dat noodzakelijk is om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.”<sup>8</sup>

Bovendien is voorgesteld om in de wet op te nemen dat de rijksbelastingdienst desgevraagd verplicht wordt om gegevens aan het college te verstrekken ten behoeve van de schuldhulpverlening.<sup>9</sup> Illustratief is voorts dat, anders dan in de toelichting, in de PIA de wettelijke verplichting ook uitdrukkelijk als rechtsgrond wordt vermeld.<sup>10</sup>

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om de toelichting aan te vullen met de rechtsgrondslag voor bepaalde verwerkingen van het nakomen van een wettelijke verplichting.

#### b. *Melden van huurschulden door verhuurders*

---

<sup>5</sup> Artikel 6, eerste lid, van de AVG.

<sup>6</sup> MvT, blz. 8. Hierbij wordt verwezen naar het rapport Verwerking van persoonsgegevens, De rol van toestemming, AP 2016.

<sup>7</sup> MvT, blz. 8.

<sup>8</sup> MvT, blz. 12.

<sup>9</sup> Artikel 7d van het voorstel.

<sup>10</sup> Gegevensbeschermingseffectbeoordeling, 4 april 2019, blz. 12.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

Een huurachterstand is volgens de toelichting een veelgebruikt signaal voor een problematische schuld.<sup>11</sup> Gesteld is dat de voorgestelde wetswijziging aan gemeenten vraagt om met verhuurders afspraken te maken ter uitvoering van het gemeentelijke plan integrale schuldhulpverlening:<sup>12</sup>

“Om de gegevens conform de privacywetgeving te kunnen melden bij de gemeente geven verhuurders veelal in de algemene voorwaarden van de huurovereenkomst aan huurders aan dat betalingsachterstanden en andere persoonsgegevens worden uitgewisseld. Onderwerp van onderzoek en overleg is of het melden van betalingsachterstanden door verhuurders in regelgeving moet worden verankerd en zo ja, welke juridisch opties daarvoor geschikt zijn.”

In het verzoek om reactie op het consultatiewetsvoorstel is expliciet verzocht om in te gaan op de vraag of de melding van betalingsachterstanden door verhuurders aan gemeenten wettelijk geregeld moet worden.

De AP wijst erop dat het doel van het voorstel is om de praktijk meer duidelijkheid te verschaffen bij het uitwisselen van gegevens in het kader van vroegsignalering en dat verschillende woningcorporaties in hun reactie op het consultatievoorstel hebben gepleit voor een wettelijke regeling inzake het melden van deze gegevens.<sup>13</sup> Daarnaast zal toestemming tot het melden vaak<sup>14</sup> niet vrijelijk zijn gegeven omdat veelal sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen huurder en woningcorporatie.<sup>15</sup> Dat is ook de reden dat met het voorstel de taak van het algemeen belang wordt verduidelijkt. Bovendien bestaan voor het melden van betalingsachterstanden door andere schuldeisers (zorgverzekeraars, energieleveranciers en drinkwaterbedrijven) al wettelijke regelingen<sup>16</sup>, zodat het ook systematisch niet past om voor het melden van huurachterstanden door verhuurders geen wettelijke regeling te treffen. Gelet hierop luidt de tussenconclusie dat toestemming als rechtsgrondslag voor het melden door verhuurders van huurachterstanden aan het college problematisch is.

#### *Noodzakelijk voor uitvoering overeenkomst als mogelijke grond?*

Een andere mogelijke grondslag die op het eerste gezicht in aanmerking lijkt te komen is dat de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is. Naar het oordeel van de AP is het voor het uitvoeren van een huurovereenkomst echter niet noodzakelijk om betalingsachterstanden uit te wisselen met de gemeente omdat de huurovereenkomst immers ook kan

---

<sup>11</sup> MvT, blz. 10.

<sup>12</sup> MvT, blz. 11.

<sup>13</sup> Overigens ligt het niet in de rede dat is bedoeld dat de voorgestelde artikelen 7a of 7b de grondslag voor het melden van huurachterstanden door de verhuurders aan de gemeente zullen vormen omdat het volgens de toelichting nu juist de vraag is of deze meldingen wettelijk moeten worden verankerd en zo ja, op welke wijze.

<sup>14</sup> In voorkomende gevallen is het gebruik van toestemming door overheidsinstanties als rechtsgrondslag niet uitgesloten. Zie punt 2 van dit advies en noot 24.

<sup>15</sup> Omdat het voorstel spreekt over “verhuurders”, valt aan te nemen dat daaronder zowel sociale als commerciële verhuurders vallen, hoewel het in de praktijk veelal zal gaan om woningcorporaties. Voor zover het gaat om commerciële verhuurders komt vooral de rechtsgrond van het nakomen van een wettelijke verplichting in aanmerking.

<sup>16</sup> Vgl. de Regeling zorgverzekering, de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, alsmede MvT, blz. 10.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

worden uitgevoerd zonder dat eventuele huurachterstanden door de verhuurder worden gemeld aan het college.<sup>17</sup> Dit betekent dat ook de uitvoering van de overeenkomst niet kan gelden als rechtsgrondslag.

#### *Verenigbaar doel?*

Daarnaast zou kunnen worden opgemerkt dat het melden van betalingsachterstanden door dienstverleners aan gemeenten een met het doel van de verwerking verenigbaar doel is.<sup>18</sup> De AVG noemt een aantal omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling of sprake is van een verenigbaar verwerkingsdoel, met name de verhouding tussen betrokkene en verwerkingsverantwoordelijke en de mogelijke gevolgen van de verwerking voor betrokkene. Met betrekking tot de verhouding merkt de AP op dat in de sociale huursector veelal sprake zal zijn van een afhankelijkheidsrelatie tussen huurder en verhuurder. Bovendien kunnen de gevolgen van het melden voor betrokkene negatief zijn in de zin van mogelijke stigmatisering, in geval de betrokkene niet wenst dat een huurachterstand wordt gedeeld met de gemeente. Zodoende zijn ook vraagtekens te plaatsen bij de mogelijke opvatting dat sprake is van een verenigbaar doel.

De AP concludeert op grond van het voorgaande dat toestemming van betrokkene voor het melden door verhuurders van huurachterstanden aan de gemeente een problematische grondslag vormt omdat deze in voorkomende gevallen niet vrijelijk is gegeven. Ook de uitvoering van een overeenkomst komt niet in aanmerking als grondslag omdat het niet noodzakelijk is om de gegevens te verstrekken ter uitvoering van de overeenkomst. Vanwege de afhankelijkheidsrelatie en de mogelijke negatieve gevolgen zijn bovendien vraagtekens te plaatsen bij de mogelijke opvatting dat sprake is een verenigbaar doel.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om als grondslag voor het melden door de verhuurder van bepaalde huurachterstanden aan het college een wettelijke verplichting of publieke taak uitdrukkelijk te benoemen.

---

<sup>17</sup> Vgl. in dit verband artikel 7, vierde lid, AVG: Bij de beoordeling van de vraag of de toestemming vrijelijk kan worden gegeven, wordt onder meer ten sterkste rekening gehouden met de vraag of voor de uitvoering van een overeenkomst, met inbegrip van een dienstenovereenkomst, toestemming vereist is voor een verwerking van persoonsgegevens die niet noodzakelijk is voor de uitvoering van die overeenkomst.

<sup>18</sup> Artikel 6, vierde lid, AVG luidt: Wanneer de verwerking voor een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld niet berust op toestemming van de betrokkene of op een Unierechtelijke bepaling of een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, lid 1, bedoelde doelstellingen houdt de verwerkingsverantwoordelijke bij de beoordeling van de vraag of de verwerking voor een ander doel pagina verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld onder meer rekening met:

- a) ieder verband tussen de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld, en de doeleinden van de voorgenomen verdere verwerking;
- b) het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld, met name wat de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke betreft;
- c) de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt, overeenkomstig artikel 9, en of persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden verwerkt, overeenkomstig artikel 10;
- d) de mogelijke gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkenen;
- e) het bestaan van passende waarborgen, waaronder eventueel versleuteling of pseudonimisering.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

## 2. 'Spiegelbeeldbepalingen' uit de WMO 2015

Voorgesteld wordt dat het college bevoegd is om gegevens die het college heeft verkregen ten behoeve van de taken die op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (hierna: WMO 2015), Jeugdwet en Participatiewet aan het college zijn opgedragen, tevens te verwerken voor schuldhulpverlening voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die wet.<sup>19</sup> De toelichting stelt hierover dat een deel van de gegevens die nodig zijn voor schuldhulpverlening al aan de overheid zijn verstrekt. Om te voorkomen dat burgers meer keren dezelfde informatie moeten verstrekken moet het mogelijk zijn deze informatie ook voor schuldhulpverlening te gebruiken. Dat is niet vanzelfsprekend, want de gegevens zijn voor een ander doel verzameld en de AVG staat niet zomaar toe dat gegevens worden hergebruikt, aldus de toelichting.<sup>20</sup>

"In de Wmo 2015 zijn bepalingen opgenomen over het gebruik van informatie die is verzameld in het kader schuldhulpverlening (artikelen 5.1.1 en 5.2.1) voor maatschappelijke ondersteuning. In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet Suwi) is geregeld (artikelen 9 en 62) dat het college van B&W, UWV en SVB samenwerken en gegevens uitwisselen bij onder meer de uitvoering van de Participatiewet en de Wgs. Met deze wetswijziging en in het bijzonder de AMvB ter uitwerking daarvan wordt het spiegelbeeld geregeld. Gegevens die bij uitvoering van de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet zijn verzameld, kunnen zo worden gebruikt bij schuldhulpverlening als deze noodzakelijk daarvoor zijn."

De AP wijst op een opvallend verschil met de 'spiegelbeeldbepalingen' in de WMO 2015.<sup>21</sup> In artikel 5.1.1. WMO 2015 is namelijk opgenomen dat de betrokkene *uitdrukkelijk toestemming* heeft verleend om de gegevens die het college heeft verkregen ten behoeve van de uitvoering van de taken die op grond van de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aan het college zijn opgedragen, te verwerken voor de uitvoering van de betreffende bepalingen uit de WMO 2015. In de toelichting op die bepaling was gesteld:

"Omdat deze gegevens oorspronkelijk door betrokkene voor een ander doel aan het college ter beschikking zijn gesteld, is aan het verdere gebruik van deze gegevens ten behoeve van de maatschappelijke ondersteuning in het vierde lid de voorwaarde gesteld dat de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming moet hebben verleend. Dit om het risico te beperken van het bovenmatig delen van gegevens en het gebruiken daarvan voor een niet verenigbaar doel."<sup>22</sup>

Dit verschil tussen de voorgestelde bepaling en de spiegelbeeldbepaling in de WMO 2015 is niet gemotiveerd in de toelichting bij het concept. Mogelijk speelt hierbij een rol de opvatting van de AP over de rol van toestemming in het sociaal domein in het eerder genoemde rapport:

"De Autoriteit Persoonsgegevens vat ondubbelzinnige toestemming in artikel 5.1.1. van de Wmo 2015 op als ondubbelzinnige toestemming in de zin van artikel 1, onderdeel i, jo. 8, onderdeel a, van de Wbp. Zoals blijkt

---

<sup>19</sup> Artikel 7c, tweede lid, van het concept.

<sup>20</sup> MvT, blz. 9.

<sup>21</sup> Artikel 5.1.1, vierde lid, WMO 2015.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2013/214, 33 841, nr. 3, blz. 170.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

uit het voorgaande zal er bij de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein vaak géén sprake zijn van vrije toestemming in de zin van de Wbp. Ook de toestemming van artikel 5.1.1, vierde en vijfde lid, Wmo 2015 zal dus doorgaans niet vrij zijn. Dat betekent dat artikel 5.1.1, vierde en vijfde lid, Wmo 2015, op dat punt maar een beperkt toepassingsbereik heeft<sup>23</sup>.”

Dit neemt niet weg dat in voorkomende gevallen het gebruik van toestemming als rechtsgrondslag voor gegevensverwerking door overheidsinstanties niet is uitgesloten.<sup>24</sup>

De AP adviseert in het licht van het voorgaande het verschil met de spiegelbeeldbepalingen in de toelichting te motiveren en daarbij nader in te gaan op het gebruik van voor andere doelen verkregen gegevens.

### 3. Gezondheidsgegevens

Bovenstaande klemt te meer nu het in de WMO 2015 kan gaan om persoonsgegevens over de gezondheid.<sup>25</sup> In het voorstel wordt namelijk bepaald dat het college bevoegd is om gegevens over de gezondheid te verwerken in het kader van de schuldhulpverlening, dus na de fase van de vroegsignalering.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de aard van deze gegevens, met name niet op de vraag of doorbreking van het medisch beroepsgeheim aan de orde kan zijn.<sup>26</sup> Wanneer verstrekking van gezondheidsgegevens niet in strijd is met het medisch beroepsgeheim, komt vervolgens de vraag aan de orde of sprake is van een uitzondering op het algemene verbod van verwerking van gezondheidsgegevens en de vraag naar de grondslag van die verwerking.<sup>27</sup> Gegevens over de gezondheid mogen op grond van de AVG niet worden verwerkt, tenzij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging bestaat, als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de AVG, waaronder de uitdrukkelijke toestemming van betrokkene of omdat de verwerking noodzakelijk is op grond van een zwaarwegend algemeen belang op grond van Unierecht of nationaal recht.<sup>28</sup> Hierop wordt in de toelichting niet ingegaan, terwijl aannemelijk is dat schuldhulp in voorkomende gevallen ook kan worden verleend indien de hulpverlener niet over gezondheidsgegevens van de cliënt beschikt.

---

<sup>23</sup> AP 2015, Bijlage I, De rol van toestemming in het sociaal domein, blz. 3. Deze bepaling is ingevoegd na het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het wetsvoorstel WMO 2015.

<sup>24</sup> In dezelfde zin: de Richtsnoeren inzake toestemming overeenkomstig Verordening 2016/679, van de Groep gegevensbescherming artikel 29, vastgesteld op 28 november 2017 en herzien en vastgesteld op 10 april 2018, blz. 6, waarin een aantal voorbeelden wordt gegeven.

<sup>25</sup> Vgl. het voorgestelde artikel 7a en 7c. Daarnaast kunnen op grond van artikel 7.4.4. van de Jeugdwet uit andere domeinen afkomstige gegevens worden verwerkt bij de bepaling van jeugdigen tot jeugdhulp, maar dit kan uitsluitend voor die doeleinden en daarmee verenigbare doeleinden. Eerder was dit expliciet bepaald in het derde lid van artikel 7.4.4, van de Jeugdwet, dat met de inwerkingtreding van de aanpassingswet AVG is vervallen (Kamerstukken II 2017/18, 34 939, nr. 3, blz. 64).

<sup>26</sup> In de PIA is opgemerkt dat het hier niet gaat niet om gegevens waarvoor beroepsgeheim geldt, maar om de informatie dat iemand ondersteuning krijgt op grond van Wmo en/of Jeugdwet.

<sup>27</sup> Vgl. H.R. Kranenburg en L.F.M. Verhey: De AVG in Europees en Nederlands perspectief, par. 7.4.9.

<sup>28</sup> Een andere, uitzonderlijke, mogelijkheid is een conflict van plichten. Vgl. het onderzoeksrapport van de AP “Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein, De rol van toestemming”, 2016, blz. 10.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

De AP adviseert om in de toelichting in te gaan op de aard van de gegevens over de gezondheid en op de eventuele doorbreking van het medisch beroepsgeheim en de grondslag daarvoor, alsmede op de grondslag voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens over de gezondheid in het licht van artikel 9 van de AVG, waaronder de noodzaak op grond van een zwaarwegend algemeen belang, dan wel het voorstel, zo nodig, aan te passen.

#### 4. Niveau van regeling van diverse waarborgen

In de toelichting zijn verschillende waarborgen genoemd die niet in het voorstel zelf zijn terug te vinden, maar waarvan regeling wordt gelaten aan de regering of minister. Illustratief is het voorgestelde artikel 7b, zesde lid, dat de grondslag geeft om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te *kunnen* stellen over de uitvoering van dit artikel. Hierover wordt in de toelichting opgemerkt dat bij deze amvb:

“eisen kunnen worden opgenomen betreffende informatiebeveiliging, technische eisen en de borging van privacy”.<sup>29</sup>

De AP merkt in de eerste plaats op dat bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat.<sup>30</sup> Passende privacywaarborgen vormen een hoofdbeginsel uit de AVG en kunnen in het concept niet zonder meer worden opgevat als lagere of zelfs facultatieve voorschriften. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.<sup>31</sup> Daarnaast wijst de AP erop dat delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd.<sup>32</sup> Als laatste wordt delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.<sup>33</sup>

Uit de toelichting blijkt niet dat bij de diverse voorgestelde delegatiebepalingen met betrekking tot de diverse waarborgen bovenstaande aanwijzingen in acht zijn genomen. De AP adviseert de keuze voor het gebruik van de verschillende delegatiebepalingen in de toelichting te motiveren, in het bijzonder waar het betreft verschillende privacywaarborgen, dan wel de bepalingen zo nodig en zo mogelijk aan te passen en te preciseren.

#### 5. Naleving van diverse waarborgen

---

<sup>29</sup> MvT, blz. 19.

<sup>30</sup> Vgl. artikel 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>31</sup> Vgl. artikel 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>32</sup> Vgl. artikel 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>33</sup> Vgl. artikel 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

In de toelichting is gesteld dat om de uitwisseling van persoonsgegevens met het oog op de bescherming van de privacy proportioneel te houden, in een amvb waarborgen worden opgenomen<sup>34</sup>:

- “1. De schuldeisers hebben eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso geprobeerd, dat wil zeggen:
- a. ten minste eenmaal een schriftelijke betalingsherinnering gestuurd,
  - b. zich ingespannen om in persoonlijk contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen,
  - c. gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening en
  - d. aangeboden gegevens door te geven aan gemeenten (...);

Hoewel deze voorschriften naar de AP begrijpt, in de nog te ontwerpen amvb zullen worden opgenomen, rijst de vraag op welke wijze de naleving van de waarborg zal plaatsvinden dat de schuldeisers eerst zelf een maatschappelijke verantwoorde incasso hebben geprobeerd. Ligt de “bewijslast” bij de schuldeisers of het college? Daarbij verdient opmerking dat uit een oogpunt van dataminimalisatie het de voorkeur heeft dat deze bewijslast bij de schuldeiser ligt, omdat het college anders wordt opgezadeld met allerlei correspondentie welke niet strikt nodig voor de uitvoering van de taak.

De AP adviseert in de toelichting in te gaan op de naleving van bovenstaande waarborgen.

## 6. “Risicomodellen”

In de toelichting worden vier methoden van vroegsignalering onderscheiden, namelijk intern en extern doorverwijzen, signaleren door derden en “risicomodellen”. Het conceptvoorstel en de toelichting staan met name in het teken van methode 3. Over de laatste methode wordt in de toelichting gesteld:

“Er is sprake van een risicomodel als de gemeente op basis van (het combineren van) beschikbare gegevens (bv. gegevens over doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico-indicatoren of risicoprofielen) burgers probeert in beeld te krijgen waar mogelijk het risico van een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is. Let op: Bij risicomodellen gaat (het|: toevoeging AP) om statistieken. De gegevens zijn niet herleidbaar tot individuen.”<sup>35</sup>

De AP plaatst vraagtekens bij de stelling dat de gegevens niet herleidbaar zijn tot individuen omdat gepseudonimiseerde of geanonimiseerde gegevens, mede door toepassing van nieuwe technieken, nogal eens wel herleidbaar tot individuen blijken te zijn. Ook rijzen bij deze methode vragen met betrekking tot profilering.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> MvT, blz. 4.

<sup>35</sup> MvT, blz. 3.

<sup>36</sup> Onder ‘profilering’ is te verstaan: elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen (artikel 4, onderdeel 4, AVG). Vgl. de Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679, vastgesteld op 3 oktober 2017, laatstelijk gewijzigd en vastgesteld op 6 februari 2018.





Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

De AP adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de methode risicomodellen en op de waarborgen, mede in verband met het risico van profilering.

#### 7. Noodzakelijke gegevens

In het voorstel is vermeld dat het verwerken van gegevens door het college die zijn verkregen in het kader van de WMO 2015, Jeugdwet of Participatiewet mogelijk is, voor zover deze noodzakelijk zijn om te verwerken in het kader van de wet schuldhulpverlening.<sup>37</sup> Het valt de AP op dat de toelichting helemaal geen voorbeelden schetst van gevallen waarin naar de visie van het kabinet, daaraan zal zijn voldaan. Dit terwijl uit de consultatiereacties over het concept blijkt dat de toepassing vragen oproept. Zo is bijvoorbeeld de vraag welke gegevens die zijn verkregen in het kader van de WMO 2015 noodzakelijk zijn om te verwerken in het kader van de wet schuldhulpverlening. Betreft dit het complete medische dossier, of enkel de hoofdlijnen?

Gelet op het voorgaande adviseert de AP in de toelichting in te gaan op de praktische toepassing van het voorgestelde artikel 7c.

#### 8. Signalen

Het voorgestelde artikel 2, vierde lid, onderdeel d, bepaalt dat in het plan van de gemeenteraad over de integrale schuldhulpverlening in elk geval wordt aangegeven dat het college een inwoner een aanbod doet tot een eerste gesprek als bij een amvb te bepalen signaal van schuldeisers over betalingsachterstanden wordt ontvangen door het college. Dit lijkt te impliceren dat het college *rechtstreeks* signalen ontvangt en na ontvangst gehouden is een aanbod tot een eerste gesprek te doen. In de toelichting is tevens gesteld dat het voornemen bestaat om in de amvb te regelen dat bij betalingsachterstanden op 2 of meer lasten schuldhulpverleners contact opnemen met de betrokkene.<sup>38</sup>

In het voorgestelde artikel 7b, tweede lid, is echter bepaald dat *bij of krachtens aan te wijzen instellingen* bevoegd zijn tot het combineren van de ontvangen signalen van schuldeisers en het “doorzetten daarvan naar de gemeente<sup>39</sup> die in haar plan heeft aangegeven deze te willen ontvangen”. De toelichting stelt over onderdeel d:

“In onderdeel d (nieuw) wordt voorgesteld dat in het plan voortaan wordt opgenomen wanneer het college, op basis van vooraf in het plan vastgelegde signalen, op eigen initiatief personen benadert met een aanbod om een gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid (nieuw), te voeren.”

---

<sup>37</sup> Vgl. artikel 7c, tweede lid, van het voorstel.

<sup>38</sup> MvT, blz. 4.

<sup>39</sup> Is hier niet bedoeld: “doorzenden naar het college” omdat de gemeenteraad slechts het plan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening (op grond van artikel 2) en de uitvoering van de schuldhulpverlening een taak is van het college op grond van artikel 3, eerste lid.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

Uit de laatste zinsnede van artikel 7b volgt dat de gemeente in het plan kan vermelden welke signalen van schuldeisers het college wenst te ontvangen. De AP begrijpt hieruit dat het college niet rechtstreeks de signalen van schuldeisers ontvangt en dat het college een selectie kan maken. Uit een oogpunt van dataminimalisatie onderschrijft de AP het voorstel dat niet alle bij amvb te bepalen signalen van schuldeisers 'ongefilterd' naar het college gaan, maar dat "een tussenstap komt, waarbij alleen die signalen aankomen bij gemeenten waarop actie wordt ondernomen."<sup>40</sup>

De vraag is hoe het "bij amvb te bepalen signaal van schuldeisers" zich verhoudt tot de ruimte van gemeenten om in hun plan aan te geven om de signalen al dan niet te ontvangen. De AP adviseert hierop in de toelichting in te gaan. Om onduidelijkheid te voorkomen adviseert de AP tevens om in het voorgestelde artikel 2, vierde lid, onderdeel d, na "als" in te voegen: van een instelling, bedoeld in artikel 7b, tweede lid, een.

#### 9. Terugkoppeling aan schuldeisers

Aan te nemen valt dat schuldeisers op de hoogte wensen te worden gesteld van het verloop van het traject, bijv. met oog op het vertrouwen van de schuldeisers in de kwaliteit van de schuldhulp.<sup>41</sup> Deze terugkoppeling aan of uitwisseling met schuldeisers wordt echter in het voorstel of toelichting niet expliciet genoemd. Op grond van het bestaande artikel 8, tweede lid, van de wet kan het college bij amvb aan te wijzen instanties gegevens verstrekken voortvloeiende uit de uitvoering van de wet. In de toelichting bij het voorliggende concept wordt wel ingegaan op de inhoud van deze amvb, maar niet op de vraag of deze terugkoppeling wenselijk is en zo ja, of dit in de amvb zal worden geregeld. Een andere mogelijke basis voor terugkoppeling aan schuldeisers is het voorgestelde artikel 7a dat de bevoegdheid aan het college geeft om persoonsgegevens te verwerken voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.

De AP adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

#### 10. Burgerservicenummer

Bepaald wordt dat het college het burgerservicenummer (hierna: BSN) gebruikt bij het verstrekken van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 7a en 7b om te waarborgen dat de gegevens betrekking hebben op de juiste persoon. Het voorgestelde artikel 7a bepaalt dat het college bevoegd is tot het verwerken van persoonsgegevens -kort gezegd- voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de schuldhulpverlening. Het voorgestelde artikel 7b ziet op de verwerking van persoonsgegevens wanneer het college uit eigen beweging een gesprek met betrokkene aanbiedt -kort gezegd- in de fase van de vroegsignalering.

---

<sup>40</sup> MvT, blz. 19.

<sup>41</sup> Vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, blz. 14, alsmede de Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van persoonsgegevens PBLQ 2017, blz. 15 en het advies van Aedes (Vereniging van Woningcorporaties van 2 april 2019) bij het consultatievoorstel, blz. 3.



Datum  
23 mei 2019

Ons kenmerk  
z2019-05539

In de toelichting is hierover slechts opgemerkt dat voorgesteld wordt dat het BSN van de betrokkene kan worden gebruikt.<sup>42</sup> De AP merkt op dat een gevolg van de voorgestelde (combinatie van) bepalingen kan zijn dat niet alleen het college, maar ook particuliere instanties en personen, zoals schuldeisers, in het kader van de schuldhulpverlening de beschikking krijgen over het BSN.

De AP adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de gevolgen van de verwerking van het BSN door verschillende partijen en aan de vraag hoe een zorgvuldige verwerking door verschillende partijen wordt verzekerd.

#### 11. Gemeentelijke belastingen

Voorgesteld wordt om in de wet te bepalen dat de rijksbelastingdienst bevoegd is uit eigen beweging en desgevraagd verplicht aan het college persoonsgegevens te verstrekken, voor zover nodig ter uitvoering van - kort gezegd - de schuldhulpverlening.<sup>43</sup> In de toelichting is gesteld dat signalen met betrekking tot gemeentelijke belastingschulden niet expliciet als signaal voor vroegsignalering behoeven te worden opgenomen omdat deze personen bekend zijn binnen de gemeente en in de diverse vormen van klantcontact naar schuldhulpverlening kan worden verwezen<sup>44</sup>:

“Met de wetswijzing wordt wel expliciet geregeld dat deze informatie voor zover noodzakelijk voor schuldhulpverlening (dus als iemand schuld heeft geaccepteerd ) uitgewisseld en gebruikt mag worden.”

a. Uit de toelichting wordt niet duidelijk in welke hoedanigheid de gemeente optreedt die een inwoner met gemeentelijke belastingschulden verwijst naar de schuldhulpverlening: als belastinginner of ter uitvoering van schuldhulpverlening, en wat de precieze grondslag is.

De AP adviseert hierop in te gaan.

b. Anders dan in de toelichting is gesteld, wordt in het voorstel niet expliciet voorzien in de mogelijkheid dat gegevens over gemeentelijke belastingschulden verstrekt mogen worden aan het college ten behoeve van de daadwerkelijke schuldhulpverlening. Dat spreekt niet vanzelf. Illustratief is de opmerking in de toelichting dat de AVG niet toestaat dat persoonsgegevens worden “hergebruikt”.<sup>45</sup> De AP adviseert hierop in de toelichting in te gaan, dan wel het voorstel zo nodig aan te passen.

#### Openbaarmaking van het advies

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

---

<sup>42</sup> MvT, blz. 19.

<sup>43</sup> Artikel 7d, als voorgesteld.

<sup>44</sup> MvT, blz. 10.

<sup>45</sup> MvT, blz. 9.



AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS

Datum

23 mei 2019

Ons kenmerk

z2019-05539

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Mr. A. Wolfsen  
Voorzitter