



Staatssecretaris Participatie en Integratie
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
6 februari 2025

Ons kenmerk
2024-026462

Uw brief van
9 september 2024

Contactpersoon

Uw kenmerk
n.v.t.

Onderwerp

Wetgevingstoets concept voor Wijziging tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden.

Geachte heer Nobel,

Bij brief van 12 september 2024 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 tot wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden in verband met een experiment met betalingsachterstanden bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat van de bepaling artikel 2.5 van het concept zonder nadere onderbouwing niet vaststaat dat deze toetsing aan punt (3) *proportionaliteit* van het kader in de bijlage doorstaat. Deze bepaling zal zonder nadere onderbouwing wegens strijd met hoger recht mogelijk buiten toepassing gelaten moeten worden.

Hoofdlijn

- De schuldenproblematiek heeft een groot effect op de levens van burgers die er mee worstelen. Ingrijpende verwerkingen van persoonsgegevens die een oplossing bieden kunnen dan gerechtvaardigd zijn. Toch gaat dit concept daarin te ver.
- De onderbouwing voor deze uitbreiding van het experiment dat vroegtijdige signalen over (dreigende) problematische schulden mogelijk maakt, geeft onvoldoende rekenschap van het feit dat met het toevoegen van de meest voorkomende belastingen en toeslagen, er een groot aantal ongerichte signalen kan worden afgegeven.
- Door het grote aantal signalen van betalingsachterstanden, is het mogelijk dat er gegevens van burgers worden verwerkt die niet binnen de definitie van de problematische schuldenproblematiek vallen.
- Het concept maakt gebruik van een redenering waarbij het feit dat burgers met problematische schulden, schulden hebben bij de belasting- en toeslagendiensten. Gezien de aard en veel



Datum
6 februari 2025

Ons kenmerk
2024-026462

voorkomendheid van deze belastingen en toeslagen is het logisch dat onder de waarschijnlijk grote hoeveelheid schuldenaren ook burgers met *problematische* schuldenproblematiek voorkomen. Juist deze breedte is een van de redenen waarom eerdere experimenten geen gebruik maakten van signalen voortkomend uit deze belastingen en toeslagen.

- Naast een onderbouwing van de evenredigheid van de voorgestelde wijziging, zou een onderbouwde wijziging van de hoogte van de drempelbedragen dit probleem kunnen verhelpen.

Strekking van het concept

De Wet Gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling schuldeisers aan te wijzen die een signaal afgeven aan een gemeente over een schuld die is ontstaan met betrekking tot een van haar inwoners.¹ Op basis van deze mogelijkheid is de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden tot stand gekomen (hierna: de Tijdelijke regeling). De Tijdelijke regeling heeft als uitgangspunt dat op experimentele wijze wordt gezien welke signalen voorspellend kunnen zijn om burgers die mogelijk een problematische schuld zullen opbouwen, zo vroeg mogelijk het aanbod te kunnen doen tot hulp.

De Tijdelijke regeling is op eerdere momenten al gewijzigd om het aantal signalen uit te breiden. Het concept breidt de Tijdelijke regeling wederom uit met de toevoeging van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen als instanties die onder voorwaarden een signaal naar de desbetreffende gemeente kunnen sturen. Dit signaal kan verzonden worden over schulden verschuldigd over de betaling van inkomstenbelasting, omzetbelasting, motorrijtuigenbelasting, loonbelasting, en de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekering, alsmede de verschillende toeslagen.²

De voorgestelde aanpassing van de Tijdelijke regeling breidt het aantal signalen uit met belasting- en toeslagenachterstanden. Voor deze achterstanden zal een drempel gelden van €500,- bij de inkomsten, loon- en omzetbelasting. Voor de overige belastingen en toeslagen zal een drempel van €250,- gelden. Het betreft een schuld waarvoor reeds een aanmaning is gestuurd.³

In de toelichting op het voorstel tot het aanpassen van de regeling, wordt vermeld dat deze signalen noodzakelijk zijn, omdat een groot gedeelte van de burgers met een problematische schuld een betalingsachterstand heeft bij de instanties; de Dienst Toeslagen in 1 op de vijf gevallen bij problematische schulden een schuldeiser is; en dat 80 tot 90 procent van de burgers met een betalingsachterstand bij deze instanties niet bekend is bij schuldhulpverlenende organisaties.⁴

¹ Artikel 10 Wgs Dit artikel verwijst naar artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wgs, waarin is opgenomen dat een signaal van schuldeisers dat een goede indicatie vormt voor meer schulden, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

² De AP heeft reeds adviezen uitgebracht over de wijziging van de Wgs welke de vroegsignaleringsexperimenten mogelijk maakt (Advies AP d.d. 23 mei 2019, kenmerk z2019-05539); het eerste concept van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden (Advies AP d.d. 22 juli 2021, kenmerk z2021-09150); de uitbreiding van de vroegsignalering met signalen van de DUO (Advies AP d.d. 29 maart 2023, kenmerk z2022-06003), en de uitbreiding van de vroegsignalering met signalen van het CAK (Advies AP d.d. 20 februari 2024, kenmerk z2024-000176).

³ Zoals bedoeld onder artikel 11 Invorderingswet 1990.

⁴ Toelichting, onder 2 "Hoofdlijnen van de wijziging"



Datum
6 februari 2025

Ons kenmerk
2024-026462

Wetgevingstoets

Onvoldoende onderbouwing uitbreiding van het experiment.

Proportionaliteit signalen belastingschuld en schuld toeslagen

Het beginsel van proportionaliteit (punt 3 toetsingskader) ziet op de vraag of de inbreuk die het concept maakt op de rechten van de betrokkenen die de AVG beschermt niet te groot is in vergelijking tot wat zij probeert te bereiken. De AP is zich terdege bewust van het feit dat de opbouw van problematische schulden een groot effect heeft op het leven van de burgers die hier mee worstelen. Problematische schulden kunnen voor psychologische, lichamelijke en sociale problemen zorgen. Er dient door de wetgever een zorgvuldige afweging gemaakt te worden tussen het belang van het zo veel mogelijk voorkomen van deze ingrijpende problemen en de bescherming van de grondrechten van betrokkenen zoals die worden gegarandeerd door o.a. de AVG. Het concept brengt echter een aantal veranderingen teweeg die, bezien in de context van de originele wetgeving, een onevenredige inbreuk lijken te maken op de AVG. In elk geval wordt onvoldoende onderbouwd waarom deze bijzonder grote uitbreiding nu noodzakelijk blijkt voor het verhelpen van de problematische schuldenproblematiek

Een signaal wordt alleen aangewezen als het naar verwachting een goede voorspeller is voor het bestaan van meer schulden.⁵ Zo worden burgers met problematische schulden, die nog niet in beeld bij gemeenten zijn, sneller bereikt om ze hulp aan te bieden.⁶ Het feit dat veel burgers met problematische schulden ook een schuld hebben bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen geeft niet een onmiddellijk causaal verband. Het betreft hier belastingen en toeslagen waar een groot gedeelte van de bevolking mee te maken heeft, en waarbij deze verplichtingen naar hun aard snel leiden tot bedragen die hoger zijn dan boven de in het concept genoemde drempelbedragen.

Daardoor kan niet zonder meer gesteld worden dat burgers met een (bepaalde minimale) belastingschuld of een schuld vanwege eerdere toeslagen *problematische* schulden hebben opgebouwd. Ook in de toelichting bij de Wgs is aangegeven dat belastingschulden een minder geschikt signaal lijken. Dit komt mede omdat deze schulden niet direct een bedreiging voor de eerste levensbehoeften zijn. Er zijn volgens de toelichting bij de Wgs betere voorspellers voor problematische schulden, namelijk betalingsachterstanden op vaste lasten.⁷ Daaronder ligt de afweging ten grondslag dat wanneer een burger deze specifieke kosten niet meer kan dragen, er een aannemelijke kans is dat er sprake is van een groter probleem. Immers, een burger neemt dan een (al dan niet bewust) risico voor bijvoorbeeld het afsluiten van energie, uithuisplaatsing, of moet zorg gaan mijden. Uit de Toelichting bij het concept blijkt vervolgens niet dat deze eerdere experimenten zijn geëvalueerd met een uitkomst die leidt tot het terzijde schuiven van deze redenering.

⁵ Er dient een onderscheid gemaakt te worden ten aanzien van vroegsignalering en schuldpreventie, en het verschil in bevoegdheden met betrekking tot persoonsgegevens in 'Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP', Autoriteitpersoonsgegevens.nl, 16 september 2021.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 3, 30 en 34. Zie ook toelichting, onder '1. Inleiding'.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 26.



Datum
6 februari 2025

Ons kenmerk
2024-026462

Zonder nadere toelichting lijkt het concept derhalve te fungeren als sleepnet voor persoonsgegevens van bijzonder veel burgers terwijl slechts een mogelijk klein gedeelte daarvan problematische schulden ontwikkelt. Een mogelijkheid zou zijn om door middel van hogere drempelbedragen dit risico te verkleinen. Echter de onderbouwing voor de, lage, drempelbedragen is gebaseerd op een statistische keuze die geen duidelijk onderbouwd raakvlak kent met de schuldenproblematiek en daarmee ook van minder toegevoegde waarde is als vroegsignaal.

De gevolgen van een onterecht gegeven signaal zijn aanzienlijk. Tijdens de uitvoering van het experiment zijn gemeenten verplicht om te acteren wanneer zij een signaal ontvangen. Dit kan er toe leiden dat een burger zonder dat hier een noodzaak toe is ongevraagd een huisbezoek krijgt, waarmee een inbreuk in zijn of haar persoonlijke levenssfeer teweeg wordt gebracht.⁸

De AP concludeert dat uit de Hoofdpijnen zoals opgenomen in de Toelichting (p. 5), evenals de overweging onder “Drempelbedragen en (persoons)gegevens bij delen signaal” (p. 7), onvoldoende volgt dat het concept toetsing aan punt 3, *proportionaliteit*, van het kader in de bijlage doorstaat, zodat de toelichting moet worden aangevuld of van voortzetting van het concept moet worden afgezien. De AP concludeert daarnaast dat de keuze in de hoogte van de drempelbedragen in dit licht onvoldoende onderbouwd is, zodat aanpassing van de wetstekst in artikel 2.5 gepast is.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

⁸ Zie Toelichting bij het concept, onder ‘Opzet en voorwaarden experiment belasting- en toeslagbetalingsachterstanden’, tweede punt ‘Werkwijze gemeenten na ontvangst signaal.’, p. 10.



Datum
6 februari 2025

Ons kenmerk
2024-026462

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG, dan wel 8 en 10 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--