



**AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS**

Autoriteit Persoonsgegevens

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister voor Rechtsbescherming
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
16 augustus 2022

Ons kenmerk

Uw brief van
9 mei 2022

Uw kenmerk

Onderwerp
Advies over het conceptbesluit kwaliteit incassodienstverlening

Geachte

Bij brief van 9 mei 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het Besluit kwaliteit incassodienstverlening¹ (hierna: concept).

Volgens de nota van toelichting kunnen incassobureaus ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken. Dit is echter niet uitdrukkelijk geregeld en bij de behandeling van de onderliggende wet evenmin aan de orde geweest. Vanwege de extra gevoelige aard van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard dient zorgvuldig in kaart te worden gebracht welke persoonsgegevens van bijzondere of strafrechtelijke aard aan de orde kunnen en moeten zijn, hetgeen meebrengt dat zoveel mogelijk op maat de nodige wettelijke voorzieningen worden getroffen. Een en ander is hier onvoldoende het geval. De AP heeft daarom bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking van het concept

De Wet kwaliteit incassodienstverlening (hierna: de wet) heeft als doel de kwaliteit van

¹ De volledige titel luidt: Besluit houdende nadere eisen met betrekking tot de kwaliteit van incassodienstverlening, regels over de wijze van indiening van een aanvraag tot inschrijving in het register, de hoogte van het tarief van de registratie en ten behoeve van het toezicht op incassodienstverlening, alsmede een aanpassing van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.



Datum

16 augustus 2022

Ons kenmerk

private buitengerechtelijke incassodienstverlening te verbeteren en geconstateerde misstanden in de sector weg te nemen.²

Met de wet komt er een incassoregister en moeten incassobureaus en opkopers van vorderingen voldoen aan verschillende kwaliteitseisen willen zij actief worden en blijven in de incassomarkt. Ook komt er een systeem van toezicht en handhaving bij het niet-naleven van de wettelijke vereisten door, onder meer, de Inspectie Justitie en Veiligheid. Daarnaast worden de negatieve aspecten van verkoop van vorderingen en het ongewenste verdienmodel bij de cumulatie van termijnvorderingen tegengaan.

De wet bevat enkele grondslagen voor het vaststellen van nadere regels bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur. Ten eerste geeft het voorliggende concept een uitwerking van de kwaliteitseisen voor aanbieders en verrichters van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, zoals eisen aan deskundigheid, omgang met schuldenaars en informatievoorziening, het verschaffen van inzicht in de vorderingen aan schuldenaars en de eis van het voeren en aantonen van een deugdelijke administratie.³ Ten tweede geeft het concept regels over de hoogte van het tarief dat aan de sector in rekening wordt gebracht ter dekking van kosten voor registratie en de kosten van het toezicht en de handhaving.⁴ Ten derde stelt het concept regels over de aanvraag voor registratie.⁵ Verwerkingen van persoonsgegevens zijn onderdeel van verschillende kwaliteitseisen.⁶

Advies

Vermelding oorspronkelijke factuur en voorwerp vordering, met name met betrekking tot bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

Het concept schrijft voor dat een incassodienstverlener van iedere opdracht een dossier bijhoudt, waarin onder meer de oorspronkelijke factuur is opgenomen en het voorwerp en de titel van de vordering.⁷

Volgens de nota van toelichting kan het voorwerp van de vordering ook zien op bijv. een bestuurlijke boete wegens overtreding van de APV. Aan te nemen valt dat dit ook geldt voor bijzondere persoonsgegevens, zoals medische gegevens.⁸ Deze beide soorten persoonsgegevens genieten krachtens de AVG echter een bijzondere bescherming vanwege hun bijzondere gevoeligheid.⁹

De AP heeft eerder opgemerkt dat uit de artikelen 5, 6, in het bijzonder het derde lid, en de artikelen 9 en 10 AVG af te leiden is dat waar dergelijke persoonsgegevens worden verwerkt op een wettelijke grondslag de wetgever in formele zin de noodzaak van verwerking van (ook) de desbetreffende persoonsgegevens voor

² Het gaat dan volgens de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel om onterechte of verjaarde vorderingen; onterechte of niet inzichtelijke incassokosten en onheuse en agressieve bejegening (Kamerstukken II 2020/21, 35 733, nr. 3, blz. 6.)

³ Artikel 13, zevende lid, van de wet.

⁴ Artikel 20, tweede lid, van de wet.

⁵ Artikel 5, vierde lid, van de wet.

⁶ De persoonsgegevens en andere gegevens over de registratie zijn geregeld in artikel 3 van de wet.

⁷ Artikel 5.1, tweede lid, onderdelen b en c.

⁸ Vgl. het advies over het concept van 21 juni 2022 van de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI), blz. 3, waarin dit uitdrukkelijk is genoemd.

⁹ Artikel 9 en 10 AVG.



Datum

16 augustus 2022

Ons kenmerk

het betrokken doel zorgvuldig moet hebben afgewogen. Indien pas bij de feitelijke uitvoering van de wetgeving of bij de vormgeving van uitvoeringsregelgeving zich de vraag voordoet of in een concrete context ook verwerking van bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens toegestaan is, staat vast dat dat deze afweging niet (eerder) is gemaakt. De AP staat daarbij een zorgvuldige benadering voor, hetgeen meebrengt dat door de wetgever telkens nauwkeurig in kaart wordt gebracht welke persoonsgegevens van bijzondere of strafrechtelijke aard aan de orde zouden kunnen zijn en waarbij zoveel mogelijk op maat de nodige wettelijke voorzieningen daarvoor worden getroffen.¹⁰

In dat verband wijst de AP erop dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet (uitdrukkelijk) ingaat op de noodzaak van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zodoende is de bedoelde afweging door de wetgever niet (eerder) uitdrukkelijk gemaakt. In het licht daarvan wijst de AP bovendien op het volgende.

Bijzondere persoonsgegevens

Artikel 5 en 6, derde lid, AVG eisen dat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Daarnaast geldt voor bijzondere persoonsgegevens, zoals een rekening van een psychiater of plastisch chirurg voor een bepaalde behandeling, in beginsel een verwerkingsverbod, tenzij is voldaan aan een van de uitzonderingen in artikel 9, tweede lid, onderdelen a tot en met j, AVG. Waarschijnlijk is de verwerking in de voorbeelden noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkene (onderdeel g).¹¹

Opmerking verdient dat de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen in zijn advies over het concept stelt dat het hoogst ongebruikelijk en in veel gevallen onnodig is om van meet af aan de oorspronkelijke factuur op te nemen in het dossier.¹² Een en ander duidt er - minst genomen - op dat de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens daartoe bepaald niet vanzelfsprekend is. Dit wijst erop dat aan de noodzaak van het standaard opnemen van deze persoonsgegevens in het dossier niet lijkt voldaan.¹³ Voorts is niet duidelijk dat de verwerking van met name bijzondere persoonsgegevens door de incassodienstverlener op de voor betrokkene minst ingrijpende wijze plaats heeft en daarmee voldoet aan het beginsel van subsidiariteit.

In het licht van het voorgaande adviseert de AP in de nota van toelichting de noodzaak van het in alle gevallen vermelden van de oorspronkelijke factuur en het voorwerp van de vordering zorgvuldig en dragend te motiveren, juist indien het gaat om bijzondere persoonsgegevens. Tevens adviseert de AP, indien de noodzaak daartoe is aangetoond en geen minder op het recht op bescherming van

¹⁰ Advies van de AP van 11 november 2020 over de Verzamelwet gegevensbescherming, punt 2. Een en ander is niet nodig indien de uitvoering van de wetgeving evident de verwerking van dergelijke gegevens meebrengt.

¹¹ Mogelijk vormt het instellen van een rechtsvordering (onderdeel f) een passende uitzondering, met name voor opkopers van vorderingen.

¹² Advies NVI, blz. 3.

¹³ Artikel 5 en 6, derde lid, AVG.



Datum

16 augustus 2022

Ons kenmerk

1

persoonsgegevens inbreukmakende alternatieven voorhanden zijn – zoals pseudonimisering - met betrekking tot bijzondere persoonsgegevens zorgvuldig en gemotiveerd aan te geven van welke uitzondering op het verwerkingsverbod in de zin van artikel 9 AVG sprake is en waarom is voldaan aan de daaraan gestelde voorwaarden. Voorts adviseert de AP, zo nodig, om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens uitdrukkelijk te regelen en bij de eerste gelegenheid de wet aan te passen.

Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

Artikel 10 AVG bepaalt dat persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen op grond van artikel 6, eerste lid,¹⁴ alleen mogen worden verwerkt 'onder toezicht van de overheid' of 'indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen bieden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen'.

Een en ander betekent dat deze verwerkingen door private incassodienstverleners alleen toegestaan zijn voor zover lidstatelijk recht daarin voorziet en voorzien is in 'passende waarborgen', mogelijk bijv. in de sfeer van pseudonimisering of logging.¹⁵ Daarvoor zou de Uitvoeringswet AVG relevant kunnen zijn, in het bijzonder artikel 33, vierde lid. Echter die bepaling voorziet alleen in een uitzondering door verwerkingsverantwoordelijken die optreden krachtens een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus of indien de AP een vergunning voor de verwerking heeft verleend.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP met betrekking tot persoonsgegevens van strafrechtelijke aard deze in de nota van toelichting uit te sluiten, dan wel, indien de noodzaak van verwerking is aangetoond, te voldoen aan de genoemde eisen van artikel 10 AVG. In het bijzonder adviseert de AP, zo nodig, om te voorzien in recht dat voorziet in verwerking van dergelijke persoonsgegevens en in passende waarborgen voor het verwerken daarvan.

Aantonen deugdelijke administratie

Artikel 5.3 bepaalt dat de administratie van dossiers zo is ingericht dat deze toegankelijk en doorzoekbaar is per vordering, per schuldenaar en per schuldeiser en inzicht biedt in het aantal vorderingen per schuldenaar.¹⁶ De administratie moet inzicht bieden in alle lopende vorderingen bij een en dezelfde schuldenaar. Dit inzicht is noodzakelijk om als incassodienstverlener te komen tot samenhangende oplossingen, rekening houdend met de specifieke situatie van een schuldenaar, aldus de artikelsgewijze toelichting.

¹⁴ Artikel 6 AVG bevat de opsomming van verwerkingsgrondslagen.

¹⁵ Van 'onder toezicht van de overheid' in de zin van artikel 10 AVG is hier geen sprake. Het gaat hier om private instanties en dit Unierechtelijk begrip is in de Nederlandse taalversie vertaald als toezicht, maar daarmee wordt niet het algemene toezicht door de overheid op burgers en bedrijven bedoeld, zoals hier toezicht op kwaliteit van dienstverlening. Een blik op de Engelse, Franse en Duitse taalversies leert dat het moet gaan om verwerkingen onder 'controle' van een overheid: resp. 'under the control of official authority' / 'sous le contrôle de l'autorité publique', 'unter behördlicher Aufsicht'.

¹⁶ Ter uitvoering van artikel 13, vierde lid, van de wet.



Datum

Ons kenmerk

16 augustus 2022

Artikel 5.4 bepaalt vervolgens dat de incassodienstverlener de documenten waarmee aangetoond kan worden dat is voldaan aan de regeling, bedoeld in artikel 5.3, op geordende wijze ten minste vijf jaar bewaart na afloop van het kalenderjaar waarop de gegevens betrekking hebben. Onder documenten zijn in elk geval begrepen: een overzicht van de personen die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten en de personen die daaraan leidinggeven en de bewijzen van deelname of resultaten van voorgeschreven toetsen, bijeenkomsten en opleidingen.¹⁷

Deze documenten betreffen ook persoonsgegevens. Daarover heeft de AP drie opmerkingen:

1. Beginsel van minimale gegevensverwerking

In de eerste plaats zijn de documenten die volgens artikel 5.4, tweede lid, in elk geval moeten worden overlegd naar het oordeel van de AP niet toereikend en niet ter zake dienend om het beoogde doel van deze regeling aan te tonen, namelijk dat is voldaan aan artikel 5.3, het voeren van een deugdelijke administratie. Het met succes hebben gevolgd van een bepaalde opleiding en het overzicht van het personeel garandeert immers geenszins dat de administratie van de dossiers effectief voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen.¹⁸ Zodoende lijkt niet voldaan aan het beginsel van minimale gegevensverwerking uit artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG.¹⁹ Waarschijnlijk zijn andere (persoons)gegevens nodig om de deugdelijkheid van de administratie te kunnen aantonen en beoordelen.

De AP adviseert hierop in de nota van toelichting nader in te gaan en zo nodig het concept aan te passen.²⁰

2. Beginsel van juistheid

In de tweede plaats is in de toelichting op artikel 5.4 gesteld dat als de dossiers niet inzichtelijk zijn, het risico groter is dat onjuiste informatie wordt gebruikt voor de behandeling van de vorderingen.²¹ In aanvulling hierop wijst de AP erop dat ook het beginsel van juistheid in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG meebrengt dat persoonsgegevens *juist* zijn en bovendien alle redelijke maatregelen worden getroffen om persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, te wissen of te rectificeren.

¹⁷ Artikel 5.4, tweede lid, van het concept.

¹⁸ Afgezien van de omstandigheid dat de opleidingen en cursussen volgens de Koninklijke Broederschap van Gerechtsdeurwaarders (vooralsnog) niet bestaan (advies KBvG over het concept van 21 juni 2022, blz. 5.)

¹⁹ Overigens is de AVG van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een 'bestand' zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (artikel 2, eerste lid, AVG). Een bestand is omschreven als elk *gestructureerd* geheel van persoonsgegevens *die volgens bepaalde criteria* toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd of gedecentraliseerd is dan wel op functionele of geografische gronden is verspreid (artikel 4, onderdeel 6 AVG). Dossiers of een verzameling dossiers en de omslagen ervan, die niet volgens specifieke criteria zijn gestructureerd, mogen niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn (bedoeld is 'verordening'; regulation in Engelse taalversie) vallen, aldus overweging 15 AVG. Een en ander duidt erop dat ook de AVG meebrengt dat een bestand met persoonsgegevens volgens bepaalde (persoons)criteria is gestructureerd. Vgl. voorts Hof van Justitie EU, 10 juli 2018, (Jehova's getuigen arrest), ECLI: ECLI:EU:C:2018:551, overweging 57.

²⁰ Overigens vormt het voeren van een deugdelijke administratie slechts een van de vijf kwaliteitseisen voor incassodienstverleners uit artikel 13 van de wet. Meer in den brede wijst de AP erop dat artikel 13, zesde lid, van de wet een incassodienstverlener verplicht om schriftelijk vast te leggen op welke wijze hij voldoet aan *alle* in het eerste tot en met vijfde lid van de wet opgenomen kwaliteitseisen.

²¹ Vgl. voorts artikel 5.1, eerste lid, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de documenten in het dossier juist zijn vastgelegd.



Datum
16 augustus 2022

Ons kenmerk

De AP adviseert de nota van toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

3. Beginsel van opslagbeperking

In de derde plaats is in artikel 5.4, tweede lid, bepaald dat de incassodienstverlener de hiervoor genoemde persoonsgegevens verwerkt en bewaart voor ten minste 5 jaar. Deze verplichting is opgenomen met het oog op het toezicht door de toezichthouder. Daarnaast is de termijn gelijk aan de termijn waarop evaluatie plaatsvindt.²² De bewaartermijn van de dossiers is gesteld op ten minste twee jaar na het sluiten ervan.²³

Volgens het beginsel van opslagbeperking uit de AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is.²⁴ Een algemene normstelling zoals deze brengt mee dat er na 5 jaar moet worden geconcretiseerd voor specifieke gegevensverwerkingen.

Niet duidelijk is waarom de bewaring van juist deze persoonsgegevens noodzakelijk en ter zake dienend is ter bereiking van de doeleinden van toezicht en evaluatie. De evaluatie beoogt een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.²⁵ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is bijv. de noodzaak van financieel toezicht en van derdengeld-rekeningen uitdrukkelijk benoemd als evaluatiepunt.²⁶ Met andere woorden: niet duidelijk is aangegeven welke (persoons)gegevens noodzakelijk zijn voor de gestelde doeleinden.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP de noodzaak van de bewaring van de vermelde persoonsgegevens voor de gestelde doelen van toezicht en evaluatie nader toe te lichten, alsmede de minimale bewaartermijn van 2 jaar voor de dossiers.

Kennis over en toepassen van AVG

Volgens de bij het besluit behorende bijlage 2 'Competenties operationeel leidinggevenden' kan de operationeel leidinggevende na het volgen van de opleiding "kernelementen van de AVG toepassen, zoals controleren van de verwerkingsgrondslag, doelbinding, verwerkersovereenkomst, bezwaar tegen verwerking en het nemen van maatregelen voor een integere verwerking van persoonsgegevens."

Deze tekst is naar het oordeel van de AP geen adequate weergave van hetgeen de AVG behelst. De incassodienstverlener - de onderneming - waarin de operationeel leidinggevende werkzaam is, is verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG voor de persoonsgegevens die onder meer worden verwerkt in het kader van het beschrijven en verstrekken van de vordering aan de schuldenaar (artikel 3.1). Dit veronderstelt dat de operationeel leidinggevende binnen de onderneming bekend is met alle plichten die de AVG oplegt aan verwerkingsverantwoordelijken en waarborgt dat de persoonsgegevens worden verwerkt in overeenstemming met de AVG. Daarbij gaat het, kort samengevat, om het naleven van de

²² Nota van toelichting op artikel 5.4.

²³ Artikel 5.1, vijfde lid.

²⁴ Artikel 5, eerste lid, onder e, AVG.

²⁵ Artikel 29 van de wet.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35733, nr. 3, blz. 50.



Datum

16 augustus 2022

Ons kenmerk

3

beginselen, het kunnen aantonen dat een verwerking van persoonsgegevens aan de beginselen voldoet (de verantwoordingsplicht) en het respecteren en invullen van de rechten van de betrokkenen.

De AP adviseert de bijlage aan te passen in bovengenoemde trant.

Openbaarmaking

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,

Voorzitter