

**Onderzoek naar de mogelijkheden en randvoorwaarden voor gegevensdeling tussen gerechtsdeurwaarders, nutsvoorzieningen, kredietinstellingen, telecomoperatoren en erkende instellingen voor schuldbemiddeling in functie van het maximaal beperken van invorderingskosten**

Onderzoeker: Sarah Van Laere<sup>1</sup>  
Promotor: Prof. dr. Tim Opgenhaffen<sup>1,2</sup>  
Copromotor: Prof. dr. Johan Put<sup>1,3</sup>

<sup>1</sup> KU Leuven – Instituut voor Sociaal Recht

<sup>2</sup> Vrije Universiteit Brussel – Eenheid Privaat en Economisch Recht

<sup>3</sup> KU Leuven – Leuvens Instituut voor Criminologie

**Samenvatting** (download hier het [rapport](#))

Dit rapport geeft een overzicht van de mogelijkheden en moeilijkheden die het juridisch kader over gegevensdeling biedt, wanneer gerechtsdeurwaarders, nutsvoorzieningen, kredietinstellingen, telecomoperatoren en erkende instellingen voor schuldbemiddeling gegevens delen om de invorderingskosten voor de schuldenaar zo laag mogelijk te houden.

In dit project wordt aan de hand van drie hoofdstukken nagegaan hoe informatie-uitwisseling mogelijk is rekening houdend met de AVG en het beroepsgeheim.

**1. Gegevensdeling binnen het schuldhulplandschap: wetgeving en praktijk**

Een eerste hoofdstuk schetst het algemeen kader waarin dit onderzoek zich afspeelt: het schuldhulplandschap. De twee toetsingskaders, de AVG en het beroepsgeheim, bevatten elk elementen waaraan gegevensstromen binnen dat landschap moeten voldoen. Deze vereisten worden samengevat in één checklist met vereisten die, afhankelijk van de concrete situatie, moeten worden vervuld.

De actoren binnen dat landschap worden uiteengezet, waarbij steeds dezelfde vragen worden gesteld:

- 1) Wie zijn de actoren, wat is hun relevantie binnen het landschap en hoe vervullen ze hun rol?
- 2) Is er voor deze actoren regelgeving over de AVG aanwezig?
- 3) Zijn de actoren gebonden door het beroepsgeheim?
- 4) Is er een andere regelgeving inzake schuldhulp van toepassing op de actoren?

Op basis van deze vragen komen we tot een overzicht van wie wat doet en hoe de toetsingskaders een rol spelen.

## **2. Gegevensdeling met het oog op het uitoefenen van een signaalfunctie**

Het tweede hoofdstuk spitst zich toe op de gegevensdeling vanuit de nutsvoorzieningen, kredietgevers en telecomoperatoren naar het OCMW, zodanig dat zij signalen kunnen geven over het bestaan van structurele betalingsproblemen van de schuldenaar. Het OCMW kan dankzij deze gegevensstromen als spil fungeren naar andere schuldhulpverleners en de gegevens zelf verder verwerken.

In een eerste stap worden de gegevensstromen vanuit de potentiële signaalgevers getoetst aan de AVG; het gaat namelijk over een verwerking van gegevens door de schuldeisers. Het beroepsgeheim wordt deels buiten beschouwing gelaten, aangezien geen van de schuldeisers onder het toepassingsgebied van artikel 458 Sw. valt. De bestaande wetgeving op basis waarvan signalen gegeven kunnen worden is voor geen van de schuldeisers omvattend genoeg om aan de vereisten van de AVG te voldoen: er ontbreekt bij de telecomoperatoren en kredietgevers een geldige rechtsgrond in de zin van artikel 6.1 AVG, en de rechtmatigheidsvereisten van artikel 5 AVG worden niet gerespecteerd in de wetgeving zelf.

Een wettelijk geregeld signaal vanuit de nutsvoorzieningen, kredietgevers en telecomoperatoren bestaat vandaag nog niet, maar er kan wel een signaal worden afgeleid uit de huidige regelgeving van de nutsvoorzieningen en de telecomoperatoren, waarop verder kan worden gebouwd. Verder worden de mogelijkheden om zonder wettelijke basis gegevens te delen uiteengezet, waarbij aandacht moet worden besteed aan de onzekerheid van de toestemming als rechtsgrond, het beginsel van doelbinding en het legaliteitsbeginsel.

In een tweede stap zou het OCMW dat signaal verder kunnen verwerken, waardoor er daar ook verschillende gegevensstromen ontstaan. De verdere verwerking kan intern gebeuren, bijvoorbeeld met het oog op schuldhulpverlening of om een sociaal onderzoek te voeren om in een latere fase maatschappelijke diensten of bijstand toe te kennen, maar het OCMW kan het verkregen signaal ook doorgeven aan derden of terugsturen naar de oorspronkelijke signaalgevers. In deze hypotheses zijn zowel de AVG als het beroepsgeheim van belang: de gegevensstromen maken een verwerking van persoonsgegevens uit, en het OCMW valt onder het toepassingsgebied van artikel 458 Sw.

Er moet beroep worden gedaan op de rechtsgrond gekoppeld aan de taak van algemeen belang die het OCMW uitvoert, en er moet steeds rekening worden gehouden met de rechtmatigheidsvereisten van artikel 5 AVG. Ongeacht of de verwerking intern of extern gebeurt, moet aan het beginsel van doelbinding bijzondere aandacht worden verleend: het doeleinde van de verdere verwerking door het OCMW moet verenigbaar zijn met het doeleinde van de oorspronkelijke verwerking.

Afhankelijk van wie de ontvangers zijn, kan een uitzondering op het beroepsgeheim gevonden worden in het gedeeld beroepsgeheim, en subsidiair kan de instemming worden ingeroepen.

Dit leidt tot volgende aanbevelingen:

- Als een wettelijke bepaling of kader wordt ingevoerd, dan moet steeds rekening worden gehouden met het beginsel van minimale gegevensdeling, de transparantie- en de informatieplicht. Bovendien moet het beginsel van doelbinding worden gerespecteerd bij een verdere verwerking.
- De rechtsgrond van artikel 6.1, c) AVG lijkt naar toekomstig recht de meest voor de hand liggende rechtsgrond waarop schuldeisers gegevens zouden kunnen verwerken: een wettelijke

verplichting die voldoet aan deze voorwaarde en waarbij de gegevensverwerking onontbeerlijk is, is daarom nodig. Eventueel kunnen er aan deze rechtsgrond bijkomende voorwaarden worden gekoppeld, bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van een verzetsrecht aan de betrokkene of de bijkomende toestemming ervan vereisen. De wetgever moet in elk geval ook het doeleinde van de verwerking wettelijk verankeren.

- De toestemming kan ook een geldige rechtsgrond vormen, maar deze toestemming moet dan ondubbelzinnig, vrij, voorafgaand, geïnformeerd en specifiek zijn.
- De regelgeving moet worden aangevuld zodat alle vereisten van artikel 5 AVG worden gerespecteerd. In de praktijk kan echter ook voldaan worden aan deze vereisten door aan de betrokkene bekend te maken voor welk doeleinde de gegevens verwerkt worden, welke gegevens exact verwerkt worden en hoe de gegevens beschermd worden. De beginselen van transparantie en minimale gegevensdeling moeten daarenboven steeds mee in acht worden genomen.
- Is één van de verwerkers een overheid, dan moet rekening gehouden worden met het legaliteitsbeginsel. Concreet houdt dit in dat in een wet, decreet of ordonnantie steeds volgende gegevens moeten staan:
  - de categorie van verwerkte gegevens
  - de categorie van betrokken personen
  - de met de verwerking nagestreefde doelstelling
  - de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens
  - de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens
  - de verwerkingsverantwoordelijke, maar deze kan ook in een uitvoeringsbesluit worden aangeduid
- De lokale adviescommissies of LAC's worden voor dit onderzoek voornamelijk buiten beschouwing gelaten aangezien de actoren binnen het schuldlandschap geen rol spelen (of in een heel beperkte mate) binnen dit samenwerkingsverband. Enkel bij de mogelijke signalen naar het OCMW en bij de gegevensstroom vanuit het OCMW wordt de LAC kort aangehaald. Dit samenwerkingsverband is een constructie die – ondanks het gebrek aan een duidelijke en uitgebreide wettelijke grondslag – in de praktijk de schuldenaar ten goede komt. De leveranciers van nutsvoorzieningen geven namelijk een signaal aan de LAC, die de minimumlevering van gas, water, elektriciteit en thermische energie kan garanderen en de opstapeling van schulden afremt. Een wettelijk kader gebaseerd op de samenwerking van de LAC wordt om die reden aanbevolen. Dat wettelijk kader zal wellicht meer omvattend moeten zijn dan de bestaande regelgeving van de LAC: er moet worden voorzien in een duidelijke – bij voorkeur wettelijke – rechtsgrond, een uiteenzetting van de nodige gegevens om te voldoen aan de rechtmatigheidsvereisten van artikel 5 AVG en er zal, wanneer artikel 458 Sw. van toepassing is, ook in een wettelijke uitzondering moeten worden voorzien om de onzekerheid inzake de toelaatbaarheid van de gegevensdeling weg te werken.

### **3. Gegevensdeling tussen invorderaars, schuldhulpverleners en schuldbemiddelaars**

In het derde hoofdstuk worden drie actoren binnen het schuldlandschap geanalyseerd, met name de invorderaars, de schuldhulpverleners en de schuldbemiddelaars. Er kunnen tussen de drie actoren gegevensstromen ontstaan; ook onderling binnen elk van de drie actoren is gegevensdeling mogelijk. Als deze actoren gegevens kunnen uitwisselen zonder steeds de tussenkomst van de betrokkene nodig

te hebben, dan leidt dit tot een vlottere informatie-uitwisseling, wat bijdraagt tot het laag houden van de invorderingskosten.

Bij het bespreken van de bestaande wettelijk omkaderde gegevensstromen tussen de invorderaars, de schuldhulpverleners en de schuldbemiddelaars (en ook onderling), blijkt dat de wetgever voornamelijk in het gebruik van databanken heeft voorzien. Het gaat daarbij om het Centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest (CBB), het Centraal register van gedematerialiseerde authentieke akten van gerechtsdeurwaarders (CREA), de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) en het Centraal register collectieve schuldenregeling (collectief register).

Uit de analyse blijkt dat deze databanken zowel op het vlak van de AVG als op het vlak van het beroepsgeheim extensief geregeld worden. Wat de AVG betreft, bevat de regelgeving voor elke databank een rechtsgrond en lijkt bovendien aan de rechtmatigheidseisen voldaan. Wat het beroepsgeheim betreft, bevatten het CBB, het CREA en het collectief register een bepaling die het beroepsgeheim oplegt aan wie gegevens uit de databank raadpleegt. Voor het CKP is een dergelijke bepaling er niet. Dat kan voor onzekerheid over de toelaatbaarheid van de informatie-uitwisseling zorgen. Er wordt dan ook aanbevolen aan de wetgever om duidelijkheid te verschaffen, bij voorkeur via het invoeren van een dergelijke bepaling.

De mogelijke gegevensstromen buiten de databanken zijn enorm divers. Een duidelijk zicht op de praktijk ontbreekt ons, waardoor gebruik werd gemaakt van principevragen waarmee mogelijke knelpunten naar boven kwamen. De vragen behandelen zes thema's:

- 1) Het toepassingsgebied van de AVG en de relatie met het toepassingsgebied van het beroepsgeheim.
- 2) Hoe een wettelijke verplichting of toelating de rechtmatigheid van een gegevensstroom beïnvloedt, zowel in het kader van de vereisten van de AVG en het beroepsgeheim.
- 3) De mogelijkheid van informatie-uitwisseling zonder enige wettelijke basis, en waaraan voldaan moet worden om de gegevensstromen alsnog conform de AVG en zonder het beroepsgeheim te schenden, mogelijk te maken.
- 4) De mogelijkheid om gegevens verder te verwerken, en hoe het beginsel van doelbinding gerespecteerd moet worden.
- 5) Hoe gegevens uit een databank aan anderen kunnen worden doorgegeven, zonder de regels van de AVG en het beroepsgeheim te schenden.
- 6) Welke waarborgen gerespecteerd moeten worden wanneer bijzondere persoonsgegevens (o.a. betreffende de gezondheidstoestand van de betrokkene) en gegevens van strafrechtelijke aard worden gedeeld.

Op basis van deze vragen kunnen volgende aanbevelingen worden gemaakt:

- Er is nood aan een rechtsgrond in de zin van artikel 6.1 AVG, in het bijzonder wanneer er geen wettelijke grondslag voor de gegevensstroom is. Een wettelijke verplichting die slechts vervuld kan worden door het verwerken van gegevens geeft de meeste zekerheid en leidt tot de minste rechtsvragen; zolang aan de voorwaarden gekoppeld aan deze rechtsgrond wordt voldaan en het invoeren van zo een bepaling ook wenselijk is in het kader van de vertrouwensrelatie met de verwerker en de schuldenaar-betrokkene. Het verder verduidelijken van hoe deze verplichting ook geldt voor beroepsgeheimhouders kan ook voor deze laatste meer zekerheid scheppen.

Beroepsgeheimmatig is een afzonderlijke wettelijke bepaling ook wenselijk: op die manier kan een duidelijke uitzondering op de strafbaarheidsstelling onder artikel 458 Sw. zonder enige ambiguïteit worden uitgeschakeld. Uit deze bepaling moet blijken dat het de bedoeling was om een uitzondering te maken op artikel 458 Sw., de uitzondering moet voldoende nauwkeurig en precies worden omschreven, en de bekendmaking moet noodzakelijk zijn om het doel van de bepaling te bereiken.

Ten slotte helpt een wettelijke bepaling om te voldoen aan het beginsel van doelbinding. Zo'n bepaling kan namelijk meteen uiteenzetten welke doelen verenigbaar zijn met elkaar, waardoor op dat vlak ook geen onzekerheden kunnen rijzen.

- Is er geen zo'n wettelijke verplichting, dan kan een alternatieve rechtsgrond worden gevonden in artikel 6.1, e) AVG, wanneer de verwerker een bij wet opgelegde taak van algemeen belang heeft en wanneer de gegevensverwerking onontbeerlijk is om deze taak uit te oefenen. Er is bij deze rechtsgrond geen wettelijke verplichting nodig – enkel het doeleinde van de verwerking moet worden verankerd -, maar op basis van de rechtsleer wordt wel een bepaling die de taak van algemeen belang vastlegt vereist. Worden gegevens uitgewisseld door een schuldeiser die tegelijk optreedt als minnelijke invorderaar, zoals een gerechtsdeurwaarder of incassobureau, dan is de rechtsgrond van artikel 6.1, f) AVG ook een mogelijke basis. Deze kan enkel worden ingeroepen als de invorderaar (die niet optreedt als overheid) de buitengerechtelijke invordering van schulden nastreeft, de gegevensdeling daarbij noodzakelijk is en wanneer dat belang prevaleert over de rechten en vrijheden van de betrokkene.
- Het beginsel van doelbinding vereist niet alleen dat een duidelijke finaliteit wordt aangeduid voor de verwerking, maar ook dat het doeleinde van een verdere verwerking verenigbaar is met het doeleinde van de oorspronkelijke verwerking. In het geval van de verwerkingen met oog op het garanderen van de minimumlevering en het opstellen van een betalingsplan door het OCMW, is niet altijd duidelijk of een verdere verwerking met oog op het verlenen van maatschappelijke diensten of bijstand daarmee verenigbaar is. Een wettelijke bepaling die deze doelen met elkaar verenigbaar maakt zoals mogelijk is op basis van artikel 6.3 AVG, kan hierbij een oplossing zijn.

Eén van de weinige wettelijk geregelde gegevensstromen tussen de invorderaars, schuldbemiddelaars en schuldhulpverleners, vindt plaats wanneer er bij de erkende instellingen voor schuldbemiddeling een schuldbemiddelingstraject wordt opgestart, en deze schulden (deels) bestaan uit schulden voortvloeiend uit consumentenkredieten. In die situatie verplicht de regelgever het gebruik van een modelovereenkomst die de gegevensstromen tussen de schuldenaar, schuldbemiddelaar en schuldeisers omkadert. Op basis van door SAM, steunpunt Mens en Samenleving aangeleverde data werd deze modelovereenkomst en het gebruik ervan in de praktijk geanalyseerd in het licht van de twee toetsingskaders.

De modelovereenkomst zelf voorziet in de algemene bevoegdheid van de schuldbemiddelaar om gegevens op te vragen van zowel de cliënt met openstaande schulden als van de schuldeisers. De partijen van deze modelovereenkomst (schuldenaar en schuldbemiddelaar) zijn daardoor gebonden, de schuldeisers als derden niet.

Op vlak van de AVG betekent dit dat aan de voorwaarden gekoppeld aan de rechtsgrond van artikel 6.1, b) AVG voldaan zou zijn. Echter, een overeenkomst is afhankelijk van de toestemming van de partijen, en toestemmen ten aanzien van een overheid (zoals de erkende instellingen van schuldbemiddeling die als overheid worden beschouwd in de zin van artikel 1.3 Bestuursdecreet) is volgens de AVG

problematisch, waardoor er geen overeenkomst in de zin van artikel 6.1, b) AVG kan worden gesloten. Bovendien is het gebruik van de modelovereenkomst verplicht en kan er niet van worden afgeweken, waardoor er ook geen sprake is van een overeenkomst zoals door bovenstaande rechtsgrond wordt bedoeld. Het gebruik van een andere rechtsgrond, bijvoorbeeld de rechtsgrond vervat in artikel 6.1, e) (noodzakelijk ter uitvoering van een taak van algemeen belang) of subsidiair a) (de betrokkene stemt toe) AVG, is voor deze gegevensstroom vereist. Dezelfde bemerking aangaande de toepassing van artikel 6.1, b) AVG kan worden gemaakt voor de gegevensstroom vertrekkende vanuit de schuldbemiddelaars; een alternatief kan worden gevonden in de rechtsgronden van artikel 6.1, e) en a) AVG. Voor de gegevensstroom vertrekkende vanuit de schuldeisers moet beroep gedaan worden op een alternatieve rechtsgrond, maar de toepassing van zowel artikel 6.1, e) AVG als van artikel 6.1, a) AVG is niet zeker. In sommige gevallen kan wel een beroep gedaan worden op artikel 6.1, f) AVG.

Ook is de modelovereenkomst niet steeds in overeenstemming met de beginselen van minimale gegevensverwerking en transparantie, de protocolvereiste en het legaliteitsbeginsel.

Op vlak van het beroepsgeheim vormt de modelovereenkomst, die een grondslag heeft in een decreet, een uitzondering op artikel 458 Sw. voor de gegevensdeling voorzien in de modelovereenkomst. Voor de bekendmakingen die niet onder de modelovereenkomst vallen, kan de instemming als uitzondering worden ingeroepen, alhoewel deze uitzondering niet algemeen wordt aanvaard.

De analyse van hoe de schuldbemiddelaars de modelovereenkomst in de praktijk implementeren, spitst toe op vier verschillende gegevensstromen: de eerste gegevensdeling door de schuldenaar-cliënt naar de schuldbemiddelaar, de reactie van de schuldeiser, het voorleggen van en onderhandelen over een afbetaalvoorstel en het melden van de stopzetting door de schuldbemiddelaar aan de schuldeiser. Op basis van deze analyse komen we tot volgende aanbevelingen:

- De rechtsgrond waarop de verwerking door de schuldenaar, de schuldbemiddelaars en de schuldeisers steunt, moet worden verduidelijkt, bij voorkeur in de regelgeving zelf.
- Het invoeren van een 'getrapt systeem' van gegevensdeling, waarbij een vaste lijst van essentiële gegevens steeds kan worden gedeeld en tegelijk in ruimte wordt voorzien om zelf bijkomend gegevens uit te wisselen, komt het beginsel van transparantie en minimale gegevensdeling ten goede.
- Gelet op de protocolvereiste en het legaliteitsbeginsel, moeten de gevraagde elementen in een voorafgaand protocol enerzijds en in een wettelijke bepaling anderzijds, worden aangevuld.
- In de gevallen waar de modelovereenkomst geen uitzondering uitmaakt op het beroepsgeheim, is een andere uitzonderingsgrond vereist, ofwel is een verduidelijking van de toepassing van de instemming als geldige uitzondering nodig.
- Worden er bijzondere categorieën van persoonsgegevens of gegevens van strafrechtelijke aard gedeeld, dan moet aan de vereisten neergelegd in artikelen 9 en 10 AVG worden voldaan.