

Vergaderjaar 2009–2010

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 184

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2010

Hierbij ontvangt u de uitkomsten van de quick scan die ik heb uitgevoerd van verschillende opties om overkreditering verder te kunnen tegengaan door versterking van de kredietwaardigheidstoets. Versterking van de kredietwaardigheidstoets is een van de acties die zijn ingezet ter voorkoming en bestrijding van schuldenproblematiek door de ministeries die verenigd zijn in de stuurgroep ter voorkoming van schuldenproblematiek (Kamerstukken II 2006/2007, 24 515, nr. 97). Hiertoe is een traject gestart ter uitbreiding van schuldenregistratie door middel van het landelijk informatiesysteem schulden (hierna: LIS). Het LIS is vervolgens ook in verschillende wetgevingstrajecten opgenomen en genoemd. Op dit moment staan verschillende opties ter versterking van de kredietwaardigheidstoets open:

1. (eventuele) versterking van de kredietwaardigheidstoets zonder overheidsbetrokkenheid,
2. middels wijziging van wetgeving de functie van het een LIS wettelijke grondslag geven,
3. wettelijk verankeren verplichting voor kredietverstrekkers om bij klant extra gegevens op te vragen.

Deze opties zijn op hoofdpunten uiteengezet (Kamerstukken II 2009/2010, 24 515, nr. 173) aan uw kamer. In een algemeen overleg op 17 december 2009 is toegezegd dat een quick scan zou plaatsvinden van de verschillende opties.

In deze brief vindt u allereerst een kort overzicht van de verschillende opties op basis van de laatst beschikbare informatie, een beschrijving van de criteria die zijn gehanteerd bij de quick scan en de weging van de criteria. Afgesloten wordt met een eindoordeel. Voor het goed kunnen uitvoeren van de quick scan is er contact geweest met alle betrokken partijen: partijen aangesloten bij het LIS, zoals Aedes en EnergieNed, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse

Vereniging van Banken (NVB) en de Vereniging voor Financieringsinstellingen Nederland (VFN). Ook is er contact geweest met Stichting BKR, de Nederlandse Vereniging voor Handelsbureaus (NVH), de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI), Experian en de Nederlandse Vereniging voor Thuiswinkelorganisaties (TWO).

De opties

Optie 1 houdt in dat de overheid geen verdere acties onderneemt. Eventuele uitbreiding van schuldenregistratie wordt aan de markt zelf overgelaten. Dit betekent in feite dat het LIS- initiatief zoals dat nu is opgezet geen doorgang zal vinden. De thans betrokken partijen die zouden gaan registreren in het LIS willen namelijk niet doorgaan met het initiatief als het College Bescherming Persoonsgegevens (hierna: CBP) dit systeem niet accordeert en sancties (zoals boetes) kan opleggen.

Marktpartijen kunnen sowieso altijd gegevens uit reeds bestaande (openbare) databanken halen, zoals die beschikbaar zijn bij het WSNP¹-register of bij leden van de NVH en NVI. De gegevens van laatstgenoemde partijen worden regelmatig gebruikt voor commerciële doeleinden zoals risico-selectie.

Ter versterking van de kredietwaardigheidstoets blijft in deze variant als een optie mogelijk dat nu bij het LIS aangesloten partijen zich zouden kunnen aansluiten bij de *Stichting Preventie Problematische Schulden*, die de NVI en NVH willen oprichten. Volgens informatie van de NVI en NVH betekent dit dat data van (nu bij het LIS aangesloten) partijen zou worden gebruikt om tot een bepaalde codering te komen. Daartoe dienen deze partijen toegang te verschaffen tot hun data voor een databeheerder, zoals bijvoorbeeld Experian, die data kan vertalen naar een codering. De databeheerder is ook aangesloten op andere databanken en openbare databanken, zoals bijvoorbeeld het Kadaster. Een zogenoemde scoring engine kan informatie opvragen bij deze verschillende databases. Deze maakt op basis van de scorecard een score die aan de opvrager gepresenteerd wordt. Deze score geeft een indicatie hoe een individuele persoon op het terrein van bijvoorbeeld betalingsgedrag of risico's scoort t.o.v. andere personen. De kredietverstrekker/afnemer kan daarmee een indicatie krijgen van waar potentiële problemen liggen. De consument kan vervolgens zelf meer gedetailleerde gegevens, waaruit blijkt waar betalingsachterstanden zijn, opvragen bij de diverse databanken en aan kredietverstrekkers overleggen. De beheerders van de databanken zijn overigens wettelijk verplicht om op aanvraag van consumenten de data te corrigeren, mocht deze niet kloppend zijn.

Optie 2 betekent, zoals ook aangegeven in de brief van 15 december 2009, het opstellen van wetgeving waarbij het bestaansrecht en/ of de taak van het LIS wordt geformaliseerd. Daarbij kan gedacht worden aan het vastleggen van een publieke taak voor Stichting LIS in het kader van de gemeentelijke schuldhelpverlening of de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Bij de vormgeving van deze wetgeving kan worden geborgd wie toegang krijgt tot welke gegevens, zo kan er worden vastgelegd dat niet- kredietverstrekkers geen toegang krijgen tot kredietgegevens die bij het BKR geregistreerd worden in het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI).

Optie 3 houdt in dat een uitgebreidere toets voor de kredietwaardigheid in de Wft-regelgeving wordt vastgelegd, zonder registratie in een systeem als het LIS. Dit betekent een wettelijke verplichting voor kredietaanbieders om voorafgaand aan de verstrekking van krediet te checken bij klanten of

¹ Wet schuldsanering natuurlijke personen. In dit register staan personen opgenomen die aan een schuldsaneringstraject deelnemen.

bepaalde organisaties of er geen achterstanden van betaling zijn (van een periode van een paar maanden) in huur, energie en bij de sociale dienst.

Criteria

Inleiding

De hoofddoelstelling van de kredietwaardigheidstoets is het voorkomen van overkreditering en daarmee problematische schulden. Om deze doelstelling te bereiken is het uitgangspunt voor versterking van deze toets – naast reeds in gang gezette acties en de bestaande BKR registratie – om tijdig een zo sluitend mogelijk inzicht te krijgen in achterstanden van betaling die indicatief kunnen zijn voor een problematische schuldensituatie. Zoals achterstanden van betaling van enige tijd (meer dan twee á drie maanden) in huur, energie en achterstanden van betaling bij sociale diensten. Op deze manier kan een passender kredietaanbod worden gedaan en ook voorkomen worden personen later in de problemen komen. Als met informatie rondom achterstanden van betaling rekening zou worden gehouden, kunnen kredietaanbieders worden aangesproken op de passendheid van kredieten in relatie tot de financiële positie van de consument. De toets wordt dan uitgebreider dan hij op dit moment is en daardoor de ruimte tot aanspreken van kredietverstrekkers ook.

De criteria die zijn geformuleerd om te komen tot een versterking van de kredietwaardigheidstoets zijn: indicatieve en feitelijke informatie, betrouwbaarheid en juistheid van gegevens, efficiëntie en zorgplicht. De verschillende opties worden getoetst op deze criteria.

A. Indicatieve en feitelijke informatie

Dit criterium is het uitgangspunt dat informatie waar kredietverstrekkers gebruik van moeten maken, dient te bestaan uit exacte, feitelijke gegevens van een aantal achterstanden van betaling. Het belang van duidelijke en overzichtelijke informatie is groot. Op die manier kan een passend kredietaanbod worden gedaan en ook kan worden voorkomen dat personen te veel krediet krijgen, omdat cruciale informatie ontbreekt. Kredietverstrekkers dienen inzicht te krijgen in een aantal (geregistreerde) achterstanden van betaling van meer dan 2 à 3 maanden. Ten aanzien van de achterstanden van betaling die in beeld moeten worden gebracht, is van belang dat het gaat om in elk geval de meest indicatieve achterstanden voor problematische schulden; achterstanden in betaling in energie, huur en schulden bij gemeenten (sociale diensten).

B. Betrouwbaarheid en juistheid van gegevens

Bij het opvragen van een aantal achterstanden van betaling is van belang dat alléén degenen die een krediet gaan verstrekken toegang krijgen tot de gegevens. Er dient een check te zijn waarmee de juistheid van de (persoons)gegevens wordt gewaarborgd. Ook consumentenrechten dienen te worden gewaarborgd. De consument moet inzage hebben of kan inzage krijgen in de (geregistreerde) gegevens. Mocht er sprake zijn van foutieve vermelding in een registratiesysteem, dan moet correctie mogelijk zijn. Ook dient, indien van toepassing, een beroep te kunnen worden gedaan op formele geschillenbeslechting bij een onafhankelijke commissie.

C. Efficiëntie

Het is van belang dat een check of toets van de benodigde gegevens door kredietverstrekkers en andere belanghebbende partijen zo weinig mogelijk (invoerings)kosten en administratieve lasten met zich meebrengt. Ook het tijdsaspect speelt hierbij een rol. Versterking van de kredietwaardigheidstoets dient zo snel mogelijk plaats te vinden en gegevens moeten snel opgevraagd kunnen worden.

D. Zorgplicht en doel

Van belang is dat middels de gekozen optie de kredietwaardigheidstoets -ter voorkoming van overkreditering- in de zin van de Wft wordt versterkt. Daarnaast wordt bij dit criterium getoetst of de registratie bijdraagt aan verbetering van de dienstverlening bij schuldhulpverlening (inzicht in betalingsachterstanden van een cliënt).

Weging van de opties

De verschillende opties zijn aan de criteria getoetst.

Optie 1

Bij de eerste optie wordt alleen het NVH/ NVI initiatief afgewogen, omdat het LIS-initiatief inmiddels geen volledig marktinitiatief meer is. De bij het LIS aangesloten partijen hebben aangegeven niet zonder wettelijke verankering door te willen gaan. Om bij dit initiatief de juiste informatie boven tafel te halen, zouden individuen – na codering van de databe-heerder – zelf actie moeten ondernemen richting de verschillende databanken waar hun gegevens geregistreerd staan om de exacte feitelijke gegevens boven tafel te krijgen, die dan weer overlegd kunnen worden aan kredietverstrekkers. In dit scenario is de achterliggende betrouwbaarheid en juistheid van persoonsgegevens lastig te borgen. Want het gaat hier om meerdere databanken die gekoppeld zijn, waarbij geen check aan GBA-gegevens plaatsvindt voor de juistheid van persoonsgegevens. Zo zullen sommige namen vaker voorkomen en is moeilijk vast te stellen of opgegeven adressen juist zijn. NVH en NVI hebben aangegeven toegang tot GBA-gegevens te willen om betrouwbaardere gegevens te kunnen garanderen. Vermoedelijk is het conform privacywetgeving niet mogelijk dit te realiseren, omdat commerciële organisaties geen toegang mogen krijgen tot gegevens uit het GBA. Tegelijk zou deze variant geen marktinitiatief meer kunnen zijn, omdat dan overheidsbetrokkenheid noodzakelijk is.

Aansluiting krijgen op het CKI waarin kredietgegevens zijn geregistreerd, om zo de te verkrijgen score mede te baseren op kredietgegevens, zal vrijwel onmogelijk zijn voor het de nieuw op te richten Stichting. Stichting BKR heeft aangegeven kennis te hebben genomen van de informatie over het initiatief van NVH/NVI. Stichting BKR is van mening dat het initiatief van NVH/NVI niet voldoet aan de normen die zij stelt op het vlak van transparantie en betrouwbaarheid. Stichting BKR heeft aangegeven niet bereid te zijn (krediet)gegevens uit het Centraal Krediet Informatiesysteem ter beschikking te stellen aan of via een dergelijk systeem. Daarbij komt dat partijen, zoals de VNG, NVB en VFN hebben aangegeven de bijdrage van dit initiatief aan het tegengaan van problematische schulden te betwijfelen. Deze partijen zien geen voordeel ten aanzien van versterking van de kredietwaardigheidstoets (NVB en VFN) en voor de schuldhulpverlening (VNG) omdat er gebruik wordt gemaakt van een score in plaats van feitelijke gegevens en de betrouwbaarheid van persoonsgegevens niet zeker is. Voor enkele andere bij het LIS aangesloten partijen geldt dat zij

momenteel niet willen aansluiten omdat zij niet voldoende geborgd zien dat hun data voor andere (zoals commerciële) doeleinden gebruikt worden dan een betere check van de kredietwaardigheid.

Omdat de consument zelf gegevens moet opvragen zijn bij dit initiatief invoeringskosten, administratieve lasten en toetsingskosten vermoedelijk hoog. Want de consument moet zelf gegevens opvragen. Daarnaast moeten diverse partijen hun gegevens inbrengen in databanken. Toetsingskosten kunnen volgens de NVI/ NVH beperkt blijven onder bepaalde voorwaarden, zoals toegang verkrijgen tot het GBA. Maar zoals hierboven aangegeven, lijkt dit niet realiseerbaar.

Optie 2

Van het LIS- initiatief is bekend dat exacte feitelijke gegevens van achterstanden van betaling van enkele maanden in het Landelijk Informatiesysteem Schulden worden ingebracht. Het LIS wordt aangesloten op het CKI- systeem van BKR, waardoor een bredere check van de kredietwaardigheid kan plaatsvinden.

Partijen hebben zich gecommitteerd aan het inbrengen van de informatie in dit systeem. Dit levert het (administratieve) voordeel op dat schuldhulpverleners bij gemeenten middels aansluiting op het LIS concrete bedragen kunnen zien van achterstanden van betaling, waardoor een passendere schuldhulp kan worden geboden. Cliënten hoeven zelf geen administratie en stukken te overleggen.

De begeleidingscommissie LIS en Stichting BKR hebben afgesproken dat de deelnemers aan LIS, naast informatie uit het LIS, uitsluitend informatie over betalingsachterstanden vanuit het CKI ontvangen. Omgekeerd zullen de deelnemers van het BKR toegang krijgen tot informatie over betalingsachterstanden in het LIS. Dit betekent dat er geen toegang is tot kredietgegevens voor niet- kredietverstrekkers. Desgewenst kan dit nog wettelijk worden geborgd. Nadeel hierbij is wel dat wetgeving een tijdrovend proces kan zijn omdat privacykwesies worden geadresseerd.

Overige punten:

- Voor het LIS en BKR is er bij twijfelgevallen technische toegang tot GBA- gegevens, daarom bestaat er een betrouwbare check van persoonsgegevens.
- Consumenten kunnen inzage krijgen in hun gegevens en wijziging van foutieve gegevens van consumenten is mogelijk.
- Stichting BKR hanteert gunstige tarieven voor toetsing
- Administratieve lasten zullen enigszins toenemen, omdat cliënten op de hoogte moeten worden gesteld van registratie.
- De invoeringskosten voor banken en participanten zijn redelijk hoog, want er moet betaald worden voor de uitbreiding en aansluiting op het LIS.

Optie 3

Bij deze optie kunnen kredietverstrekkers over exacte feitelijke informatie beschikken en inzicht krijgen van de indicatieve achterstanden van betaling, mits cliënten deze informatie zelf in bezit hebben of op een andere manier kunnen achterhalen. Schuldhulpverleners, die in feite nu op dezelfde manier moeten werken om schulden van cliënten in kaart te kunnen brengen, hebben aangegeven (bronnen: NVVK en VNG) dat dit in de praktijk – voor bepaalde groepen consumenten – zeer moeilijk uitvoerbaar blijkt te zijn voor bepaalde groepen consumenten. Juist mensen met problematische schulden hebben hun boekhouding veelal niet op orde.

Wel kan, indien de benodigde gegevens beschikbaar worden gesteld, de kredietwaardigheid met deze variant uitvoeriger worden getoetst dan nu het geval is waardoor er meer inzicht ontstaat voor kredietverstrekkers. Voor de volledigheid dient hierbij wel te worden aangegeven dat dit punt betwist wordt door Thuiswinkel.org voor de kredieten die zij verstrekken. Zij geven aan dat deze variant voor hen geen toegevoegde waarde zou hebben, omdat zij reeds toegang heeft tot gegevens waaruit blijkt of een cliënt een betalingsachterstand bij de thuiswinkels heeft gehad.

De betrouwbaarheid van persoonsgegevens is bij deze optie enigszins geborgd, omdat banken verplicht zijn op grond van wet MOT/WID de identiteit van de persoon te checken. Maar ook hier is op dit moment geen sprake van een GBA-check. Consumentenrechten zijn gewaarborgd, omdat de consument zelf inzicht verschaft in zijn gegevens en ter plekke onjuistheden kan corrigeren.

Problemen liggen bij deze optie bij het vervallen van het voordeel voor de schuldhulpverlening. Schuldhulpverleners zullen nog steeds de benodigde gegevens met hun cliënten zelf boven tafel moeten krijgen. Verder brengt deze variant hoge (administratieve) lasten en kosten met zich mee voor consumenten en de betrokken organisaties. Het risico op fraude vanwege onjuiste gegevensverstrekking wordt door deze aanvullende verplichtingen mogelijk ook vergroot.

Eindbeoordeling

De verschillende criteria waren onderverdeeld in een aantal deelcriteria. De verschillende deelcriteria zijn gescoord op een schaal van Laag, Medium en Hoog. In onderstaande tabel staat de eindbeoordeling.

Opties	Criterium Exacte informatie	Criterium Betrouw- baarheid Gegevens	Criterium Efficiëntie	Criterium Zorgplicht
1. Aan de markt laten (NVI/ NVH)	M	L	M	L
2. Wettelijk verankeren LIS	H	H	M	H
3. Krediet-verstrekkers extra gegevens laten opvragen	H	H	L	M

H is hoog scoren op criterium = positief

M is gemiddeld scoren op criterium

L is laag scoren op criterium

Versterking van de kredietwaardigheidsstoets middels het in kaart brengen van indicatieve achterstanden van betaling is ingrijpend ongeacht de keuze voor één van de drie voorliggende opties. Aan een dergelijke maatregel is namelijk inherent dat voor een grote groep personen gecontroleerd zal worden of er achterstanden van betaling zijn. Terwijl het nut in de zin van voorkoming van overkreditering, slechts voor een kleine groep burgers erg belangrijk is. Het kabinet acht het belang van tegengaan van overkreditering erg groot. Daarom is het te rechtvaardigen dat hiervoor maatregelen moeten worden genomen. De verschillende opties kennen allemaal zowel voor- als nadelen.

Optie 1 leidt niet tot de gewenste versterking van de kredietwaardigheidsstoets en acht ik daarom onwenselijk. Optie 3 lijkt geen wenselijke optie vanwege de kwetsbaarheid van het verstrekken van gegevens door consumenten en vanwege buitenproportionele administratieve lasten voor consumenten én organisaties.

Rekening houdend met alle voor- en nadelen van de verschillende opties, lijkt optie 2 het meest een bijdrage te kunnen leveren aan de breed gedragen wens om problematische schulden te voorkomen. Dit vanuit het oogpunt van versterking van de kredietwaardigheidstoets, de zorgvuldigheid van gegevens en het voordeel voor schuldhelpverlening. Wanneer uw Kamer deze conclusie deelt, zal ik wetgeving voorbereiden om de functie van het LIS een wettelijke (onder een aantal voorwaarden) grondslag te geven.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager