

AAN de Stichting Landelijk Informatiesysteem
Schulden i.o.

DATUM 23 september 2009

ONS KENMERK z2009-00683

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Zienswijze Landelijk Informatiesysteem
Schulden (II)

Geachte C,

Bij brief van 16 juni 2009 heeft het LIS het College bescherming persoonsgegevens (CBP) een Protocol 'Landelijk Informatiesysteem Schulden ter voorkoming van problematische schulden' met toelichting en een bijlage I: 'Criteria voor opname en bewaartermijnen per deelnemer alsmede (cijfermatige) onderbouwing van de criteria' toegezonden. Voorts is bij deze brief gevoegd een kopie van een schrijven van het Ministerie van Financiën aan het CBP van 9 juni 2009 met één bijlage (wijziging Wet financieel toezicht).

Het LIS heeft het CBP eerder een ontwerp voor een Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) voorgelegd. Op 26 januari 2009 heeft het CBP op de hoofdlijnen van dit eerste ontwerp een zienswijze gegeven (CBP Zienswijze LIS I, z2008-00217). De conclusie van deze zienswijze was dat de doelomschrijving, de toetredingscriteria en de registratiecriteria niet voldeden aan de eisen die de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt. Ook voldeed het ontwerp van het LIS niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het CBP heeft destijds niet alle aspecten van het informatiesysteem beoordeeld omdat de hoofdlijnen van het ontwerp reeds in strijd waren met de Wbp.

Het LIS heeft het Protocol aangepast op de volgende onderdelen: de doelomschrijving, de toetredingscriteria en de registratiecriteria. In de Toelichting en de bijlage is voorts voorzien in een cijfermatige onderbouwing van de noodzaak voor een landelijk informatiesysteem schulden.

Het LIS heeft het CBP verzocht een zienswijze te geven met betrekking tot het aangepaste ontwerp voor het LIS. Het CBP voldoet aan dit verzoek en gaat in deze zienswijze op hoofdlijnen in op de verenigbaarheid van het LIS met de Wbp. De zienswijze is derhalve niet bedoeld als een uitputtende toetsing van alle aspecten van het LIS aan de Wbp.

Ik wijs erop dat deze zienswijze uitsluitend is gebaseerd op de door u verstrekte informatie. Het CBP heeft geen nader onderzoek verricht. Deze zienswijze belet niet dat het CBP in een later stadium onderzoek kan doen.

De conclusie van deze zienswijze is dat het overgelegde ontwerp van het LIS onder andere op de onderdelen doelomschrijving, toetredingscriteria en de registratiecriteria niet voldoet aan de eisen van de Wbp.

Onderstaand wordt in paragraaf 1 eerst op hoofdlijnen een feitelijke beschrijving gegeven van de opzet van het LIS. In paragraaf 2 volgt een beoordeling van de hoofdlijnen van deze opzet met deelconclusies. In paragraaf 3 volgt de eindconclusie.

In bijlage 1 is een schema opgenomen over de verhouding tussen het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) en het LIS.

1. De opzet van het LIS

1.1 De doelomschrijving

In het Protocol Landelijk Informatiesysteem Schulden ter voorkoming van problematische schulden is het doel van het LIS als volgt omschreven:

'Het informatiesysteem heeft tot doel het beschikbaar stellen van informatie aan LIS-deelnemers en participanten over de financiële positie van de consument en het fungeren als stelsel van kredietregistratie teneinde voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst en tijdens het beheer daarvan in het belang van de consument te kunnen beoordelen of, ter voorkoming van het ontstaan van problematische schulden, het aangaan van die overeenkomst in de gevraagde vorm verantwoord is.'

(Art. 3.1 Protocol)

Nieuw ten opzichte van de doelomschrijving van het vorige ontwerp (tekst 12 januari 2009) zijn de begrippen *'financiële positie'*, *'kredietregistratie'* en *'tijdens het beheer'*.

Het begrip *'Problematische schuldsituatie'* is als volgt gedefinieerd:

'De situatie waarin op basis van bepaalde criteria redelijkerwijs kan worden voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of niet meer aan zijn betalingsverplichting kan voldoen.'

(Art. 2 Protocol)

1.2 De toetredingscriteria

Deelnemers en participanten

De begripsomschrijvingen van LIS-deelnemer en participant zijn ten opzichte van het vorige ontwerp nagenoeg ongewijzigd gebleven. Volgens artikel 2 Protocol wordt verstaan onder:

'LIS-deelnemer: De volgens de procedure van artikel 5.1 toegelaten organisatie tot de Stichting LIS, die verplicht is om gegevens in te voeren in het systeem en gerechtigd is om gegevens in het informatiesysteem te raadplegen.'

'Participant: Een organisatie, die deelneemt aan het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) en die door het bestuur gerechtigd is verklaard om het Informatiesysteem te raadplegen dan wel een LIS-deelnemer die gerechtigd is om bepaalde gegevens uit het CKI te raadplegen.'

In artikel 5.1 van het Protocol zijn de LIS-deelnemers genoemd. Dit zijn: leden van Aedes Vereniging van Woningcorporaties, de leden van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), energieretailbedrijven aangesloten bij EnergieNed en/of Nederlandse Vereniging voor Marktwerking in Energie (VME), de Stichting Leger des Heils Welzijns en Gezondheidszorg en Nederlandse Gemeenten.

In de eerdere opzet van het LIS werden als LIS-deelnemer genoemd: gemeentelijke sociale diensten. In het Protocol en de Toelichting (blz. 15) worden nu *'gemeenten'* als deelnemer genoemd. Ik ga ervan uit dat het LIS hiermee uitsluitend gemeentelijke sociale diensten bedoelt.

De verhouding tussen het CKI en het LIS is weergegeven in een schema (schema I, blz. 16 Toelichting). Dit schema is hierbij gevoegd als bijlage 1.

In de toelichting bij dit schema staat dat een deelnemer: *'mag invoeren en raadplegen'*.

In de begripsomschrijving bij LIS-deelnemer staat echter dat een deelnemer *'verplicht is'* om gegevens in te voeren.

In het navolgende ga ik ervan uit dat het LIS bedoelt dat LIS-deelnemers verplicht zijn tot het invoeren van gegevens in het Landelijk Informatiesysteem.

Toetreding

In de Toelichting op het Protocol staat dat het bij LIS-deelnemers en participanten gaat om *'... kredietverstrekkers in de meest brede zin die op grond van hun ervaring kunnen aantonen dat een bij hen ontstane schuld een duidelijke indicatie is voor het ontstaan van problematische schulden.'*

De Toelichting vervolgt:

'Om te voorkomen dat andere partijen, waarvoor de indicatie voor het ontstaan van problematische schulden, niet of in mindere mate geldt en welke partijen zich om uiteenlopende redenen willen aansluiten bij het LIS, is besloten de deelname aan het LIS tot de initiatiefnemers te beperken. Slechts bij hoge uitzondering en met instemming van het CBP is uitbreiding mogelijk.'

(Toelichting Protocol blz. 12).

In artikel 4.2 van het Protocol is voorts bepaald dat er een Begeleidingscommissie LIS is, bestaande uit vertegenwoordigers van de LIS-deelnemers en participanten. Volgens het Protocol brengt de Begeleidingscommissie LIS onder andere bindend advies uit over uitbreiding met nieuwe LIS-deelnemers en participanten.

In artikel 5.1 van het Protocol is bepaald dat uitbreiding van LIS-deelnemergroeperingen alleen plaats vindt als op basis van voorafgaand overleg met het CBP blijkt dat het CBP tegen deze uitbreiding geen overwegende bezwaren heeft.

1.3 De registratiecriteria

Registratie bij huidige LIS-deelnemers

De huidige LIS-deelnemers hebben bepaald welke schulden zij, gemeten naar geldbedrag en naar duur van het achterstallig zijn, willen gaan registreren. Deze schulden zijn opgenomen in bijlage I bij het Protocol. Het gaat om hoofdlijnen om de volgende schulden en een 'plan van aanpak':

1. energieschuld: 2 maanden aaneengesloten, ten minste €250,- (schuldsortcode EG)
2. huurschuld: 2 maanden aaneengesloten, ten minste €750,- (schuldsortcode HU)
3. eigen bijdrage Stichting Leger des Heils: 2 maanden aaneengesloten, ten minste €1.000,- (schuldsortcode EB)
4. schuld sociale dienst: 2 maanden aaneengesloten, ten minste €250,- (schuldsortcode SO)
5. registratie indien betrokkene met een NVVK lid een traject schuldhulpverlening start en dit leidt tot een plan van aanpak (schuldsortcode TS)
(Protocol Bijlage I, 1 t/m 5)

Betwiste vordering

In artikel 3.5 van het Protocol is met betrekking tot opname van een betwiste vordering in het Informatiesysteem het volgende bepaald:

‘Ook indien en zo lang de vordering die aan de achterstand ten grondslag ligt wordt betwist en aanhangig is bij een door een LIS-deelnemer ingestelde geschilleninstantie wordt niet tot opname in het LIS overgegaan.’

Beslissingsbevoegdheid

Over de bevoegdheid tot vaststelling van de registratiecriteria zijn de volgende bepalingen in het Protocol opgenomen:

- LIS-deelnemer

‘Een LIS-deelnemer aan het Informatiesysteem legt de criteria vast met betrekking tot de omvang en duur van de achterstand, die bepalen of opname in het informatiesysteem, gelet op de doelstelling verantwoord is. Deze criteria dienen op grond van ervaringsfeiten uit het verleden een duidelijke additionele indicatie te vormen voor het ontstaan van problematische schulden.’

(Art. 3.2 Protocol)

- Het Bestuur

‘Het Bestuur stelt, op voorstel van een deelnemer en na bindend advies van de Begeleidingscommissie LIS, de criteria vast als bedoeld in artikel 3.2 van dit Protocol. Indien daartoe aanleiding bestaat adviseert het Bestuur de LIS-deelnemers over de toepassing van de vastleggingscriteria.’

(Art. 4.1 Protocol)

- De Begeleidingscommissie

‘Er is een Begeleidingscommissie LIS bestaande uit vertegenwoordigers van de LIS-deelnemers en participanten. Deze commissie brengt in elk geval bindend advies uit over de registratiecriteria als bedoeld in artikel 3.2 van dit Protocol...’

(Art. 4.2 Protocol)

1.4 Overige onderwerpen

Grondslag verwerking

In artikel 1.5 van het Protocol is opgenomen dat de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke en van derden aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Voorts is in artikel 1.4 van het Protocol opgenomen dat de initiatiefnemers hun maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben willen nemen door met het instellen van het LIS invulling te geven aan de in de Wet financieel toezicht (Wft) bedoelde zorgplicht. Ook is opgenomen dat de artikelen 4:32 en 4:34 Wft analoog worden toegepast.

Inzagerecht

In artikel 7.3 van het Protocol is opgenomen dat een ieder het recht heeft zich te wenden tot de verantwoordelijke, een LIS-deelnemer of participant, met het verzoek hem mee te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. Het slot van deze bepaling luidt als volgt: *'De mededeling blijft achterwege, indien opsporings-, respectievelijk onderzoeksbelangen, het belang van bronbescherming of het risico van het in verkeerde handen komen van gegevens het noodzakelijk maken dat een dergelijke mededeling achterwege blijft.'*

Wijzigingen protocol

Over wijziging van het Protocol wordt het volgende bepaald:

'Het Bestuur kan besluiten tot aanpassing of wijziging van het Protocol. Een dergelijk besluit wordt genomen nadat de aanpassingen of wijzigingen voor bindend advies zijn voorgelegd aan de Begeleidingscommissie. Het besluit is bindend voor de LIS-deelnemers en participanten. Wijziging van de artikelen 3.1 en 5.1 is slechts mogelijk na voorafgaand overleg met het College bescherming persoonsgegevens.'

(Art. 9 Protocol)

2. Beoordeling LIS op hoofdlijnen

2.1 De doelomschrijving

De doelomschrijving luidt:

'Het informatiesysteem heeft tot doel het beschikbaar stellen van informatie aan LIS-deelnemers en participanten over de financiële positie van de consument en het fungeren als stelsel van kredietregistratie teneinde voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst en tijdens het beheer daarvan in het belang van de consument te kunnen beoordelen of, ter voorkoming van het ontstaan van problematische schulden, het aangaan van die overeenkomst in de gevraagde vorm verantwoord is.'

(Art. 3.1. Protocol)

Geen objectieve criteria

Volgens de doelomschrijving is het Informatiesysteem onder andere bedoeld om, voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst, te kunnen beoordelen of, ter voorkoming van problematische schulden, het aangaan van een overeenkomst in de gevraagde vorm verantwoord is. Een *'problematische schuldsituatie'* is hierbij omschreven als de situatie waarin *'op basis van bepaalde criteria redelijkerwijs kan worden voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of niet meer aan zijn betalingsverplichting kan voldoen.'*

Deze begripsomschrijving maakt niet duidelijk op grond van welke objectieve criteria voorzienbaar is dat sprake is van (een risico op) een problematische schuldsituatie. Ook het feit dat een LIS-deelnemer of participant gaat beoordelen of het aangaan van een overeenkomst *'verantwoord'* is, laat ruimte voor een subjectieve uitleg. Dit klemmt temeer nu de beslissing tot

contracteren bij commerciële partijen ook kan worden beïnvloed door andere belangen dan de belangen van de consument.

Stelsel van kredietregistratie

Volgens de doelomschrijving wil het LIS mede gaan functioneren als 'stelsel van kredietregistratie'. Deze formulering maakt het mogelijk naast achterstallige schulden ook gegevens over krediet vast te leggen.

Het tevens functioneren als stelsel van kredietregistratie gaat verder dan alleen het registreren van problematische schulden. Deze uitbreiding is niet onderbouwd.

Voorshands valt niet in te zien waarom het registreren van krediet door het LIS noodzakelijk is, nog daargelaten of een dergelijke registratie wel verenigbaar zou zijn met het proportionaliteitsbeginsel.

Financiële positie

De doelomschrijving spreekt over de 'financiële positie' van de consument. Het beschikbaar stellen van informatie over de 'financiële positie' van iemand gaat verder dan alleen het verstrekken van informatie over achterstallige schulden en kan zelfs betrekking hebben op een totaaloverzicht van de financiën van een betrokkene. Een dergelijk totaalinzicht in de financiële positie van een betrokkene is niet proportioneel in verhouding tot het oorspronkelijke doel, het registreren van achterstallige schulden ter voorkoming van problematische schulden.

Tijdens het beheer

De doelstelling maakt toetsing ook mogelijk 'tijdens het beheer' van een overeenkomst. Niet duidelijk is waarom 'tijdens het beheer' is toegevoegd aan de doelomschrijving. Doel van het LIS is het voorkomen van problematische schulden. Hierbij past een toetsing waarbij voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst wordt beoordeeld of het aangaan van deze overeenkomst in de gevraagde vorm verantwoord is. Toetsing tijdens het beheer van een overeenkomst gaat verder dan het doel, het voorkomen van problematische schulden, toestaat. De overeenkomst en de bijbehorende betalingsverplichting zijn 'tijdens het beheer' van de overeenkomst immers al aangegaan. De formulering 'tijdens het beheer' biedt hiermee ruimte voor gebruik van het Informatiesysteem als een verhaalsinformatiesysteem. Niet valt in te zien waarom alle huidige en toekomstige deelnemers en participanten 'tijdens het beheer' de beschikking zouden moeten krijgen over deze (verhaals)informatie om problematische schuldsituaties te voorkomen.

Beoordeling doelomschrijving: conclusie

De bovengenoemde bepalingen laten een dermate ruime en subjectieve uitleg toe dat zij hiermee niet voldoen aan de eis dat persoonsgegevens voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden moeten worden verwerkt (art. 7 Wbp). De ruime en subjectieve formuleringen kunnen voorts leiden tot een gegevensverwerking welke niet voldoet aan het beginsel van proportionaliteit (art. 8 aanhef en onder f Wbp). De formuleringen kunnen bovendien in strijd met de wet leiden tot een verdere gegevensverwerking die valt buiten de oorspronkelijke doelstelling van het LIS, het voorkomen van problematische schulden (art. 9 Wbp).

Ten slotte is van belang dat artikel 11 Wbp vereist dat persoonsgegevens ter zake dienend en niet bovenmatig mogen zijn. De ruime en subjectief uit te leggen doelomschrijving maakt een registratie van persoonsgegevens van consumenten mogelijk die niet ter zake dienend en bovenmatig is en daarmee in strijd met de wet.

2.2 De toetredingscriteria

Geen rol voor CBP

In de Toelichting (blz. 12) wordt opgemerkt dat uitbreiding van de deelnemers aan het LIS slechts bij hoge uitzondering mogelijk is. Protocol en Toelichting sluiten uitbreiding echter niet uit. In artikel 5.1 Protocol staat dat uitbreiding alleen plaatsvindt indien het CBP geen overwegende bezwaren heeft. Het behoort echter niet tot de taken van het CBP mee te beslissen over uitbreiding van de deelname aan het LIS. Het is aan de verantwoordelijke zelfstandig een regeling te treffen en uit te voeren die past binnen de kaders van de Wbp.

Geen objectieve criteria

Het Protocol en de Toelichting bevatten geen objectieve criteria voor de toelating van (eventuele) nieuwe deelnemers aan het LIS. In de Toelichting op het Protocol (blz. 12) is opgenomen dat het bij de LIS-deelnemers gaat om kredietverstrekkers in de meest brede zin, die op grond van hun ervaringen kunnen aantonen dat een bij hen ontstane schuld een duidelijke indicatie is voor het ontstaan van problematische schulden. De in deze Toelichting opgenomen begrippen '*kredietverstrekkers in de meest brede zin*', '*ervaringen*', '*duidelijke indicatie*' en '*problematische schulden*', maken in hun toepassing een ruime en subjectieve uitleg mogelijk.

Het ontbreken van objectieve criteria voor toetreding en de gekozen formuleringen leiden ertoe dat ruimte bestaat voor toetreding van talloze (soorten van) bedrijven en organisaties. Hierbij geldt dat bij toetreding van een bedrijf of organisatie van een bepaalde soort, toetreding niet gemakkelijk zal kunnen worden onthouden aan andere bedrijven of organisaties van diezelfde soort.

Een voorbeeld hiervan is de voorgenomen wijziging van artikel 4:32 Wet financieel toezicht (Wft). In dit artikel wordt namelijk bepaald dat toegang tot een stelsel van kredietregistratie moet worden geboden aan '*alle aanbieders van krediet die gevestigd zijn in een lidstaat*'. Het gevolg hiervan is dat in de toekomst ook aan aanbieders van krediet uit EU-landen toegang tot het LIS moet worden verleend.

Volgens artikel 4.2 brengt de Begeleidingscommissie LIS een bindend advies uit over uitbreiding van het LIS met nieuwe deelnemers en participanten.

Volgens hetzelfde artikel bestaat de Begeleidingscommissie LIS uit vertegenwoordigers van de LIS-deelnemers en participanten. Dit betekent dat de huidige LIS-deelnemers en participanten bij wege van bindend advies beslissen over toetreding van nieuwe deelnemers, waarbij objectieve criteria voor toetreding ontbreken. Het gevolg hiervan is dat bij de beslissing over toetreding ook andere belangen kunnen worden meegewogen dan het belang van het voorkomen van problematische schulden. Te denken valt hierbij aan commerciële en concurrentie belangen. Het gevolg hiervan is dat een situatie kan ontstaan die ver verwijderd is van de maatschappelijke doelstelling (het voorkomen van problematische schulden) waarbij het belang van de betrokkenen leidend is.

Beoordeling toetredingscriteria: conclusie

Het ontbreken van objectieve criteria voor toetreding van nieuwe LIS-deelnemers en participanten en de gehanteerde ruime en open formuleringen, kunnen leiden tot een gegevensverwerking die niet voldoet aan het beginsel van proportionaliteit (art. 8 aanhef en

onder f, Wbp). Het ontbreken van objectieve criteria voor toetreding kan bovendien in strijd met de wet leiden tot een verdere gegevensverwerking die valt buiten de doelstelling van het voorkomen van problematische schulden (art. 9 Wbp). Ten slotte kan het ontbreken van objectieve criteria voor toetreding leiden tot het verwerken van persoonsgegevens die niet ter zake dienend en bovenmatig zijn, hetgeen in strijd is met artikel 11 lid 1 Wbp.

2.3 De registratiecriteria

De verwerking van persoonsgegevens in het LIS zal onder andere moeten voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel zoals vastgelegd in de artikelen 8 en 11 lid 1 Wbp. Dit beginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

Stigmatiserend karakter LIS

Gelet op het feit dat in het LIS het registreren van achterstallige schulden met het oog op het voorkomen van problematische schuldsituaties centraal staat, is het LIS een negatief registratiesysteem, met een stigmatiserend karakter. Opname in het LIS betekent voor consumenten dat zij door de raadplegende organisaties zullen worden gezien als mensen die - bijna - problematische schulden hebben. Dat betekent in de eerste plaats dat de consument die in het LIS geregistreerd staat, geconfronteerd wordt met negatieve beeldvorming over zijn persoon, en in de tweede plaats dat de kans groot is dat de raadplegende organisatie zal besluiten om niet aan hem te leveren, of hem een ander, aangepast aanbod te doen. Vanwege de negatieve gevolgen voor de betrokken consument, is eens te meer relevant dat het systeem voldoet aan de eisen van de artikelen 8 en 11 Wbp.

Kwaliteit en zuiverheid van de registratie

In het ontwerp voor het LIS is onvoldoende onderbouwd dat de gekozen registratiecriteria betrouwbare indicatoren zijn voor het dreigen van problematische schulden. Bij de onderbouwing van de registratiecriteria voor energie wordt gesteld dat uit de praktijk blijkt dat wanneer betalingsachterstanden ontstaan bij elektriciteit of gas er vaak al sprake is van andere schulden. Het niet betalen van gas en licht wordt, aldus het LIS, zo lang mogelijk uitgesteld. Als achterstanden ontstaan, vormen deze daarom volgens het LIS een goede indicatie voor een (potentiële) problematische schuldenpositie. Deze stelling wordt echter niet met passende cijfers onderbouwd. Weliswaar wordt weergegeven dat in de weken 26 en 51 van 2008 en in week 11 van 2009 respectievelijk 253.268, 184.268 en 200.864 betalingsachterstanden stonden geregistreerd bij EnergieNed, maar deze cijfers zeggen op zichzelf niets over het verband tussen een betalingsachterstand van twee maanden en €250,- op de energierekening en het bestaan van een problematische schuldsituatie.

Ook de onderbouwing van de registratiecriteria voor huurschulden is onvoldoende. Het LIS stelt in dit verband dat de marges bij de doelgroep van de woningbouwcorporaties beperkt zijn en een oplopende schuld al snel problematisch is. Deze aanname en de keuze voor het registreren van een betalingsachterstand na twee maanden en vanaf een bedrag van €750,- worden niet met passende cijfers onderbouwd. Wel is een tabel opgenomen met cijfers met (maandelijks) het aantal huurbetalingen (2.400.000), het aantal eerste betalingsherinneringen (250.000), het aantal vonnissen tot ontruiming (2000) en het aantal uitgevoerde ontruimingsvonnissen (600). Ook geeft het LIS aan dat het verwacht dat, uitgaande van de voorgestelde registratiecriteria, ongeveer 4000 huishoudens per maand zullen worden geregistreerd. Hoewel deze cijfers een indicatie geven van

de problematiek in het algemeen, bieden zij geen afdoende onderbouwing voor de gekozen registratiecriteria bij huurschulden.

Als schulden worden geregistreerd terwijl geen sprake is van een - dreigende - problematische schuldsituatie, betekent dit dat mensen onterecht in het systeem komen. Bij een negatief registratiesysteem, zoals het LIS, zal deze foutmarge, oftewel het aantal mensen dat onterecht in het systeem komt, gezien de nadelige gevolgen, minimaal moeten zijn. Informatie over deze foutmarge is van groot belang. In het ontwerp van het LIS wordt voor de vaststelling van de registratiecriteria verwezen naar ervaringsfeiten van de deelnemers. Over de foutmarge bij registratie geven Protocol en Toelichting echter geen informatie.

In de toelichting bij het Protocol (blz. 11) wordt de 'Monitor Betalingsachterstanden' (2008) aangehaald¹. Volgens de Monitor Betalingsachterstanden waren er in 2008 581.000 huishoudens die de afgelopen 12 maanden een achterstallige rekening hadden. Dit is 8% van het totaal aantal huishoudens in Nederland. Uit de Monitor Betalingsachterstanden komt naar voren, zoals ook het LIS aanhaalt in de toelichting bij het Protocol, dat in 66,9% van de gevallen de achterstallige rekening een financiële reden had. Dit betekent dat in ongeveer 33% van de gevallen de achterstand géén financiële reden had. De oorzaak van de achterstand was in die gevallen: vergeten, achterstand in de eigen administratie, een fout in de administratie van de organisatie, of een andere oorzaak (blz. 24 Monitor Betalingsachterstanden).

Nu de kwaliteit van de registratiecriteria en daarmee ook de foutmarge niet zijn onderbouwd, en uit de Monitor Betalingsachterstanden blijkt dat van de onderzochte betalingsachterstanden ongeveer een derde geen financiële reden heeft, is de kwaliteit van de registratie in het LIS onvoldoende gewaarborgd. Het risico hiervan is, dat het registratiesysteem vervuild zal raken met schulden die er niet in thuis horen, en - nog belangrijker - dat veel mensen te maken kunnen krijgen met de negatieve gevolgen van registratie. Deze onterechte registraties kunnen negatieve gevolgen hebben op voor mensen belangrijke goederen of diensten. Het voorgaande is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel én met artikel 11 lid 2 Wbp, dat bepaalt dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.

Registratiecriteria bij nieuwe LIS-deelnemers

Elke nieuwe deelnemer aan het LIS stelt in eerste instantie zelf zijn registratiecriteria vast. In artikel 3.2 Protocol is vastgelegd dat de LIS-deelnemer de registratiecriteria vaststelt op grond van ervaringsfeiten uit het verleden waarbij sprake moet zijn van een duidelijke additionele indicatie voor het ontstaan van problematische schulden.

De gehanteerde formuleringen '*ervaringsfeiten uit het verleden*', '*duidelijke additionele indicatie*' en '*problematische schulden*' maken een ruime en subjectieve uitleg mogelijk. Bij het ontbreken van objectieve criteria zullen nieuwe LIS-deelnemers bij de vaststelling van hun registratiecriteria voor achterstallige schulden een ruime beoordeling kunnen hanteren. Een onafhankelijke en objectieve toetsing van deze criteria ontbreekt. Ook dit draagt bij aan het risico dat schulden geregistreerd worden die niet in een register van problematische schulden thuishoren.

¹ Monitor Betalingsachterstanden, nulmeting 2008, Panteia, 17 november 2008. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Overigens is niet duidelijk wat bedoeld is met 'additionele' indicatie. Het LIS maakt niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het woord 'additionele' in deze omschrijving.

Betwiste vordering

Artikel 3.5 van het Protocol bepaalt dat indien de betrokkene een vordering betwist deze toch kan worden geregistreerd in het Informatiesysteem. De registratie in het systeem wordt alleen achterwege gelaten indien de betwisting van de vordering aanhangig is bij een door een LIS-deelnemer ingestelde geschillencommissie.

Het zou hiermee aan de betrokkene zijn om de verschuldigdheid en de juistheid van de registratie aan te vechten (in afwijking van de regel dat het in beginsel de eisende partij is die de bewijslast heeft). De Wbp eist in artikel 11 lid 2 dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft opdat de verwerkte gegevens juist en nauwkeurig zijn. Bij betwisting van een vordering bestaat onduidelijkheid over het bestaan van de betalingsverplichting. Dit betekent dat ook onduidelijk is of daadwerkelijk sprake is van een achterstallige schuld. Het registreren van een betwiste vordering, waarover nog niet onherroepelijk in rechte is geoordeeld, is in beginsel in strijd met artikel 11 lid 2 Wbp.

Overigens valt niet in te zien dat registratie volgens het Protocol wel achterwege zou blijven indien de consument een geschil aanhangig maakt bij een door een LIS-deelnemer ingestelde geschillencommissie en niet achterwege zou blijven indien een consument een geschil aanhangig maakt bij een rechter.

Van belang is voorts dat uit de Monitor Betalingsachterstanden blijkt dat een 'fout in de administratie van de organisatie' in 7,6% van de gevallen de oorzaak was voor de betalingsachterstand (Monitor blz. 24). Dit percentage fouten aan de kant van schuldeisers (hoewel niet toegespitst op de aan het LIS deelnemende organisaties) is eens te meer een argument tegen de registratie van betwiste vorderingen.

Beslissingsbevoegdheid

Volgens artikel 3.2 Protocol bepaalt de LIS-deelnemer de criteria met betrekking tot de omvang en duur van de achterstand. Volgens de artikelen 4.1. en 4.2 van het Protocol is het echter het Bestuur van het LIS dat de registratiecriteria vaststelt en dat na bindend advies van de Begeleidingscommissie van het LIS. Hiermee is niet duidelijk wie nu welke beslissingsbevoegdheid heeft over de registratiecriteria.

Beoordeling registratiecriteria: conclusie

De registratiecriteria, zoals hierboven beschreven, zijn in strijd met het proportionaliteitsbeginsel (art. 8 en 11 lid 1 Wbp) en met het vereiste dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en verwerkt, juist en nauwkeurig zijn (art. 11 lid 2 Wbp).

2.5 Overige onderwerpen

Grondslag verwerking

In artikel 1.5 van het Protocol stelt het LIS dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke. Het LIS sluit hiermee aan bij artikel 8 aanhef en onder f Wbp, welk artikel het verwerken van gegevens toestaat indien, kort

gezegd, het belang van de verantwoordelijke dit noodzakelijk maakt en het belang van de betrokkene niet prevaleert.

De doelomschrijving van het LIS staat uitwisseling van financiële informatie toe teneinde een LIS-deelnemer of participant in het belang van de consument in staat te stellen te beoordelen of het aangaan van een overeenkomst verantwoord is. Het eigen belang van de verantwoordelijke is niet genoemd in de doelomschrijving. In artikel 8 aanhef en onder f wordt echter uitgegaan van een belangenafweging tussen het belang van de verantwoordelijke en het belang van de betrokkene, in dit geval de consument. Indien het LIS geen eigen belang beoogt te dienen, zou artikel 8 aanhef en onder f Wbp geen grondslag bieden voor de verwerking van persoonsgegevens. Het LIS heeft onder andere in artikel 1 van het Protocol duidelijk gemaakt een bijdrage te willen leveren aan het voorkomen van problematische schulden. Op grond hiervan neem ik aan dat het LIS dit als zijn gerechtvaardigd belang ziet. Ik lees de doelomschrijving derhalve aldus dat het LIS daar waar staat *'in het belang van de consument'* doelt op het algemeen maatschappelijk belang van het voorkomen van problematische schulden.

In het ontwerp voor het LIS zijn de woningcorporaties en de energieleveranciers deelnemer aan het LIS. Dit betekent dat zij niet alleen het systeem voeden maar ook het LIS en CKI kunnen raadplegen. Hiervoor hebben zij geen wettelijke grondslag. Het LIS stelt dat de woningcorporaties en de energieleveranciers op basis van artikel 8 aanhef en onder f Wbp een grondslag hebben om het LIS en het CKI te raadplegen. Het LIS stelt hiermee ook dat het verwerken van persoonsgegevens in het LIS (het voeden en het raadplegen) door woningcorporaties en energieleveranciers voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel.

Uitgaande van het argument van volgtijdelijkheid (bij financiële problemen worden huur- en energieschulden als laatste niet betaald; deze schulden duiden derhalve op het bestaan van meer schulden), is het voeden van het LIS door woningcorporaties en energieleveranciers (onder voorwaarden) aan te merken als proportioneel in de zin van artikel 8 aanhef en onder f Wbp.

Bij het raadplegen van het LIS door woningcorporaties en energiebedrijven ligt dit echter anders. Anders dan de andere drie huidige deelnemers aan het LIS (schuldhulpverleners, het Leger des Heils en de gemeentelijke sociale diensten) hebben woningcorporaties en energieleveranciers ook een duidelijk eigen commercieel belang bij het raadplegen van het LIS. Dit belang van deze organisaties is op zichzelf een te respecteren belang. Dit is echter niet het belang dat het LIS beoogt te dienen. Bovendien weegt in het kader van de belangenafweging van artikel 8 aanhef en onder f Wbp het eigen commerciële belang van de LIS-deelnemers, mede gelet op het negatieve karakter van het LIS, niet op tegen het privacy belang van de consument.

Verder is van belang dat tal van bedrijven en organisaties eenzelfde of vergelijkbaar commercieel belang hebben. Woningcorporaties en energieleveranciers onderscheiden zich onvoldoende van andere (commerciële) organisaties en instellingen om raadpleging van het LIS te rechtvaardigen.

Overigens geldt dat de situatie waarin woningcorporaties en energieleveranciers op basis van artikel 8 aanhef en onder f Wbp toegang zouden hebben tot LIS en CKI, zich moeizaam verhoudt tot de huidige situatie, waarin slechts kredietverstrekkers, op basis van een wettelijke grondslag, toegang hebben tot het CKI.

Inzagerecht

Artikel 43 Wbp noemt de gronden waarop een verantwoordelijke het inzagerecht (artikel 35 Wbp) buiten toepassing kan laten. In artikel 7.3 Protocol is bepaald dat inzage (onder andere) achterwege blijft indien het belang van bronbescherming of het risico van het in verkeerde handen komen van gegevens dit noodzakelijk maakt. Deze begrippen zijn beide niet expliciet genoemd in artikel 43 Wbp en worden door het LIS niet toegelicht.

Een ruime en subjectieve uitleg van deze begrippen kan leiden tot een beperking van het inzagerecht die verder gaat dan artikel 43 Wbp toestaat. Deze wettelijke regeling strekt tot bescherming van de belangen van consumenten. Het is het LIS niet toegestaan hierop inbreuk te maken.

Wijzigingen protocol

Volgens artikel 9 van het Protocol besluit het Bestuur tot wijziging van het Protocol. Een dergelijk besluit wordt echter genomen nadat de wijziging voor bindend advies is voorgelegd aan de Begeleidingscommissie. Wijziging van de artikelen 3.1, het doel, en artikel 5.1, LIS-deelnemers en participanten, is volgens het Protocol slechts mogelijk na voorafgaand overleg met het CBP. Het behoort echter niet tot de taken van het CBP mee te beslissen over wijziging van het Protocol. Het is ook hier aan de verantwoordelijke zelfstandig een regeling te treffen en uit te voeren die past binnen de kaders van de Wbp.

De regeling in het Protocol maakt voorts, ook zonder een rol van het CBP, niet duidelijk wie nu welke mate van beslissingsbevoegdheid heeft over wijziging van het Protocol.

De rol van de Begeleidingscommissie als bindend adviseur roept tevens de vraag op hoe zich dit verhoudt tot de taak van het Bestuur van de Stichting LIS. Het Bestuur is immers in de begripsbepalingen van artikel 2 Protocol als verantwoordelijke voor het Informatiesysteem aangewezen.

3. Conclusie

Geconcludeerd moet worden dat de huidige opzet van het LIS niet aan de wettelijke eisen van de Wbp voldoet. Dit is uitgewerkt in paragraaf 2 van deze zienswijze. De belangrijkste conclusies zijn als volgt.

Het LIS beoogt door middel van registratie van betalingsachterstanden het ontstaan van problematische schulden bij consumenten te voorkomen. Het LIS is daarmee een negatief registratiesysteem met een stigmatiserend karakter. De consument wordt niet alleen geconfronteerd met negatieve beeldvorming over zijn persoon, maar kan ook te maken krijgen met organisaties die op basis van de registratie niet aan hem willen leveren of alleen willen leveren onder beperkende voorwaarden. Vanwege de negatieve gevolgen voor de betrokken consument is eens te meer relevant dat het systeem voldoet aan het proportionaliteitsvereiste en dat de gegevens juist en nauwkeurig zijn. Het LIS voldoet hier in de huidige opzet niet aan.

Hierbij is van belang dat de registratiecriteria onvoldoende zijn onderbouwd. Informatie over de foutmarge in de registratie van het LIS ontbreekt. Het risico dat in het systeem mensen worden

geregistreerd die daar gezien de doelstelling van het LIS helemaal niet in thuishoren, is onverminderd aanwezig. Dit is mede gelet op het stigmatiserende karakter van de registratie in het LIS niet aanvaardbaar.

Het thans voorliggende ontwerp van het LIS wordt voorts gekenmerkt door ruime en subjectief uit te leggen begrippen. Dit geldt voor elk van de hierboven in paragraaf 2 beschreven onderdelen doelomschrijving, toetredingscriteria en registratiecriteria. Objectieve criteria ontbreken veelal. Het risico hiervan is dat een gegevensverwerking ontstaat waarvan het doel niet duidelijk is bepaald en die niet voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel. Het ontbreken van objectieve criteria kan voorts leiden tot een verdere verwerking van gegevens die valt buiten de oorspronkelijke doelstelling, tot een bovenmatig gebruik van gegevens en tot het verwerken van gegevens die niet juist en nauwkeurig zijn.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. M.W. McLaggan-van Roon
collegelid

Bijlage 1: schema verhouding CKI en LIS

Bijlage 1

Schema I: Verhouding LIS/CKI

Toelichting: a = Deelnemer, mag invoeren en raadplegen
b = Participant, mag alleen raadplegen

