



De Minister van Financiën
De heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
14 november 2019

Ons kenmerk
z2019-19579

Uw brief van
n.v.t.

Contactpersoon

070 8888 500

Onderwerp

Advies inzake de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de kredietregistratie (positionering BKR)

Geachte heer Hoekstra,

De maatschappelijke functie van kredietaanbieders brengt bijzondere zorgplichten jegens (aanstaande) cliënten mee, zowel op grond van het burgerlijk recht als op grond van de Wet financieel toezicht (Wft). Die zorgplichten hebben onder meer tot gevolg dat een kredietaanbieder voorafgaand aan het verstrekken van een krediet in ieder geval voldoende informatie moet inwinnen over de kredietwaardigheid van (aanstaande) cliënten om zo overkreditering te voorkomen.¹ Uitvoering geven aan deze zorgplichten zal over het algemeen leiden tot verwerkingen van persoonsgegevens. Dat zijn dan steeds inmengingen in het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen. Een inmenging in dat fundamentele recht is in beginsel onrechtmatig, tenzij de aanwezigheid van een van de grondslagen van artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die onrechtmatigheid opheft.

Een *vrijwillige* inmenging kan worden gebaseerd op de grondslag 'toestemming' of op de grondslag 'noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst'. Verwerkingen die nodig zijn in het kader van de in contractuele verhoudingen geldende zorgplicht kunnen op deze grondslag worden gebaseerd. Inmenging kan ook *onvrijwillig* zijn, maar moet dan in beginsel gebaseerd zijn op en uitgewerkt zijn in de nationale wetgeving.² Dergelijke wetgeving moet op grond van de AVG voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn zodat de toepassing voor betrokkenen voorspelbaar is. Bij onvrijwillige inmenging is het ook aan de wetgever om de uit AVG perspectief belangrijkste afwegingen te maken op het punt van

¹ Artikel 4:34, tweede lid, Wft verbiedt het aangaan van een kredietovereenkomst met een consument die uit oogpunt van overkreditering onverantwoord is.

² Artikel 6, derde lid, van de AVG.



Datum
14 november 2019

Ons kenmerk
z2019-19579

verzamelen, verstrekken, bewaren etc. Dat het de wetgever is die uit oogpunt van algemeen belang dergelijke afwegingen maakt en niet een private partij is daarbij bezien vanuit AVG perspectief op zichzelf al een belangrijke waarborg.

Op dit punt schiet de huidige wetgeving te kort. De Wft bevat voor kredietaanbieders immers wel concrete verplichtingen: de verplichting om deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie³, de verplichting om voor een krediet aan consumenten boven de 250 euro gegevens te raadplegen over al verleende kredieten⁴, en – meer algemeen – de verplichting om voor de totstandkoming van een overeenkomst inzake krediet of een belangrijke verhoging van de kredietlimiet informatie in te winnen ter voorkoming van overkreditering van de consument. Deze verplichtingen zijn met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens echter niet verder uitgewerkt. Regels betreffende de vormgeving, bewaartermijnen en waarborgen van het register waarin de kredieten in het kader van de uitvoering van die zorgplicht worden geregistreerd ontbreken. Ook is niet duidelijk wie – naast de kredietverstrekker die dit laat registreren en uiteraard de cliënt - dat register mag raadplegen, wanneer dat mag en onder welke voorwaarden. Ook de vraag of - en, zo ja, hoe lang - kredietgegevens nog mogen worden bewaard zodra een krediet is beëindigd of afgelost en die gegevens in ieder geval niet meer relevant zijn voor het antwoord op de vraag of er sprake is van overkreditering – het doel van registratie - wordt niet beantwoord in wetgeving. Zelfs wie zo'n stelsel van kredietregistratie mag of moet beheren is (bewust) niet bepaald. In de wetsgeschiedenis wordt wel overwogen dat tot de taken van een stelsel van kredietregistratie in ieder geval behoren het verzamelen, vastleggen, ordenen en het ter beschikking stellen aan deelnemers van gegevens, van belang bij de beoordeling van de financiële draagkracht van de consument, met inachtneming van een zo groot mogelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Maar ook dit is tot op heden niet verder uitgewerkt in concrete wetgeving.⁵

Dat de huidige wetgeving op de hiervoor genoemde punten tekortschiet terwijl kredietaanbieders wel invulling moeten geven aan de zorgplichten⁶ heeft tot gevolg dat de onvrijwillige verwerkingen die noodzakelijk zijn om invulling te kunnen geven aan die zorgplichten enkel gebaseerd kunnen worden op – samengevat – f.⁷ Gevolg van het ontbreken van een algemene afweging door de wetgever is dat steeds per verwerking en per cliënt dient te worden beoordeeld of de verwerking noodzakelijk is en blijft en zwaarder weegt dan de bescherming van de persoonsgegevens van betrokkene.

Bij het geven van invulling aan die zorgplichten maken de kredietverstrekkers onder meer gebruik van de diensten van de Stichting BKR. Omdat de zorgplichten rusten op de kredietverstrekkers en niet op de Stichting BKR mag de stichting deze verwerkingen enkel doen ten dienste van de gerechtvaardigde belangen van de kredietverstrekkers bij het nakomen van hun zorgplicht. BKR kan voor deze verwerkingen niet zelf een beroep doen op deze rechtsgrond. BKR kan zich – anders dan de kredietaanbieders - voor

³ Artikel 4:32, eerste lid en artikel 4:34, eerste lid, Wft.

⁴ Artikel 114 Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

⁵ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Wet financiële dienstverlening (Kamerstukken II 2003/04, 29507, nr. 3, p. 97)

⁶ Zowel de zorgplichten gebaseerd op de Wft als de algemene maatschappelijke zorgplicht, gebaseerd op 6:162 BW,

⁷ De grondslag die bekendstaat als 'gerechtvaardigd belang': noodzakelijk voor de behartiging van gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke' als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder f, van de AVG.



Datum
14 november 2019

Ons kenmerk
z2019-19579

deze verwerkingen immers niet zelfstandig beroepen op een belang dat erkenning vindt in een (geschreven of ongeschreven) rechtsregel of rechtsbeginsel zoals een zorgplicht.

Bij BKR worden gevoelige persoonsgegevens (krediet, betalingsachterstand) van - eind 2018 –bijna 11 miljoen mensen geregistreerd.⁸ In de huidige ‘datagedreven’ samenleving is het belang van deze verantwoordelijkheid van een andere orde dan het geval was bij de inrichting van BKR in 1965. Gelet op die zeer grote hoeveelheid gevoelige data waarover het BKR inmiddels beschikt acht de AP het van des te meer belang dat de wetgever waarborgen vastlegt en komt tot wetgeving waarin dat algemene belang van het voorkomen van overkreditering door de wetgever zelf expliciet wordt afgewogen tegen het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen. In die wetgeving dienen dan keuzes te worden gemaakt met betrekking tot die waarborgen, inzagerechten van derden, bewaartermijnen, etc.

Die wetgeving zou tevens moeten bewerkstelligen dat het voortbestaan van BKR wordt gegarandeerd, althans dat wordt gegarandeerd dat deze gegevens niet verloren gaan of in handen komen van onbevoegden bij bv. een faillissement. Bepalingen over de wijze van financiering van de werkzaamheden van BKR en over de samenstelling, de benoeming en vereiste deskundigheden van het bestuur, het wijzigingen van de statuten, vaststelling van het reglement en wat te doen bij taakverwaarlozing lijken eveneens aangewezen. Vormgeving van kredietregistratie als goed afgebakende en van commerciële activiteiten te onderscheiden wettelijke taak of verplichting van een bij (of krachtens) wet aangewezen beheerder biedt daarbij een eenduidige en niet voor betwisting vatbare AVG-grondslag. Meer dan één beheerder voor die registratie(s) is op zichzelf denkbaar; de meerwaarde daarvan zal dan wel overtuigend onderbouwd moeten worden als dit leidt tot extra verwerkingen van persoonsgegevens tussen beheerders om tot een volledig beeld van een bepaalde crediteur te komen.

De AP adviseert te bevorderen dat wetgeving tot stand wordt gebracht:

- waarbij de inbreuk op de grondrechten van betrokkenen expliciet wordt afgewogen tegen het betrokken algemene belang (voorkoming van overkreditering);
- waarbij het beheer van een stelsel van kredietregistratie als wettelijke taak of verplichting aan een bepaalde beheerder wordt opgedragen;
- waarbij voorzien wordt in duidelijke waarborgen voor de betrokkenen en voor een goede taakuitvoering.

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,
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen
Voorzitter

⁸ <https://www.bkr.nl/over-bkr/feiten-en-cijfers>.