

Het BKR belicht

Waarom het (laten) verwijderen van een BKR-registratie geen sinecure is

mr. S.E. Machiels en mr. C.C. Rooijackers¹

In het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van het BKR worden persoonsgegevens van miljoenen Nederlanders verwerkt. De (negatieve) registraties opgenomen in het CKI leiden geregeld tot juridische procedures waarbij geschilleninstanties wordt verzocht om een BKR-registratie (geheel) te laten verwijderen. Om inzicht te geven in deze problematiek, behandelen wij in dit artikel het ontstaan en het doel van het BKR (paragraaf 2) en de belangrijkste elementen van het juridisch kader waarbinnen het BKR opereert (paragraaf 3). Ook beschouwen wij hoe men in de praktijk omgaat met een verzoek tot verwijdering van een BKR-registratie (paragraaf 4). Wij ronden af met enkele overwegingen over de huidige werking van het CKI en mogelijke aanpassingen die het BKR zou kunnen doorvoeren (paragraaf 5).

1. Inleiding

Het afgelopen jaar is de Stichting Bureau Krediet Registratie (hierna: BKR) veel in de media geweest.² Er was voornamelijk media-aandacht voor gevallen waarbij een minimale betalingsachterstand het 'onmogelijk' maakte om een hypothecaire geldlening aan te trekken. Het consumentenprogramma Radar besteedde aandacht aan het BKR, meer in het bijzonder in het kader van commerciële partijen die consumenten, indien nodig tot aan de rechter, bijstaan bij het indienen van een verzoek tot verwijdering van een registratie uit het door het BKR beheerde Centraal Krediet Informatiesysteem (hierna: CKI). Ook de NRC wijdde er een artikel aan met de titel 'Helaas, geen nieuw huis dankzij BKR'. Dat artikel leidde tot Kamervragen.³ In zijn antwoord op de Kamervragen wees de Minister van Financiën erop dat het BKR slechts feitelijke informatie aanbiedt en dat de kredietverstrekker op basis van zijn

eigen beoordeling en eigen acceptatiebeleid beslist of het verantwoord is krediet te verstrekken. De informatie uit het BKR wordt volgens de minister daarbij betrokken, maar is niet zelfstandig bepalend.

Een kredietaanbieder is op basis van financiële toezichtwetgeving verplicht om deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie en dat te raadplegen bij het behandelen van een kredietaanvraag (art. 4:32 Wft). Het CKI is zo'n kredietregistratiesysteem. De kredietaanbieder moet bij gebruik van het CKI het Algemeen Reglement CKI (het CKI-reglement) en wetgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens in acht nemen. In de juridische literatuur is weinig te vinden over het BKR en over deze problematiek rondom het (gebruik van het) CKI. Daar willen wij met dit artikel verandering in brengen.

In dit artikel behandelen wij het ontstaan en het doel van het BKR (paragraaf 2) en de belangrijkste elementen van het juridisch kader waarbinnen het BKR opereert (paragraaf 3). Ook beschouwen wij hoe men in de praktijk omgaat met een verzoek tot verwijdering van een BKR-registratie⁴ (paragraaf 4). Wij ronden af met enkele overwegingen over de huidige werking van het CKI en mogelijke aanpassingen die het BKR zou kunnen doorvoeren (paragraaf 5).

1. Sanne Machiels is advocaat bij FG Lawyers in Amsterdam en Casper Rooijackers is advocaat bij Eversheds Sutherland in Amsterdam. De auteurs schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

2. Zie: 'BKR verdedigt moeilijk schrappen registratie', *Telegraaf.nl* 7 februari 2017; 'BKR Registratie verwijderen' (video), *Radar* 2017, radar.avrotros.nl; C. Driessen, 'Helaas, geen nieuw huis dankzij BKR', *nrc.nl* 11 augustus 2017; J. Roelants, 'Het BKR-Brandmerk', *fd.nl* 15 september 2017; 'Dijsselbloem eist andere werkwijze van BKR', *nrc.nl* 14 september 2017; C. Driessen, 'Dijsselbloem: Werkwijze BKR kan pragmatischer', *Telegraaf.nl* 15 september 2017.

3. 'Beantwoording Kamervragen over het bericht 'Helaas, geen nieuw huis dankzij BKR'', 14 september 2017, www.rijksoverheid.nl.

4. De registratie vindt feitelijk plaats in het CKI. In de volksmond en jurisprudentie wordt echter kortweg gesproken over een BKR-registratie. Wij zullen in dit artikel aansluiten bij deze terminologie.

2. Ontstaan, doel en werkwijze van het BKR

Door een groei van de kredietverlening aan consumenten in Nederland, ontstond begin jaren 60 van de 20^{ste} eeuw de behoefte aan een centrale informatiebron met relevante (financiële) gegevens van kredietnemers. Deze behoefte heeft in 1965 geleid tot de oprichting van het BKR.⁵ Dit geschiedde op initiatief van de financiële sector, waaronder kredietaanbieders.⁶ Het aanvankelijke doel van het BKR was erin gelegen dat kredietaanbieders relevante informatie over kredietnemers met elkaar konden uitwisselen, zodat verantwoorde kredietverlening kon worden gewaarborgd. Ten tijde van de oprichting van het BKR waren de wettelijke kaders waarbinnen het BKR diende te opereren minder uitgekristalliseerd dan tegenwoordig het geval is. Pas sinds 1987 wordt als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning tot kredietaanbieder⁷ 'in beginsel (...) (blijvende) aansluiting bij het BKR' vereist.⁸ In recentere wetgeving wordt in dit verband verwezen naar het algemenere vereiste tot deelname aan een 'stelsel van kredietregistratie'.⁹ Tot de taken van een stelsel van kredietregistratie behoren in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen en ter beschikking stellen van kredietgegevens aan deelnemers aan het stelsel.¹⁰ Hoewel de wetgever geen monopolie voor het BKR heeft beoogd,¹¹ kwalificeert in Nederland thans alleen het CKI als een dergelijk stelsel. Het BKR heeft het doel waarvoor de gegevens in het CKI worden verzameld in haar CKI-reglement als volgt geformuleerd:

"Het doel van BKR is het bevorderen van een maatschappelijk verantwoorde financiële dienstverlening en het behoeden van consumenten voor overkreditering en andere financiële problemen (problematische schuldsituaties). Daarnaast levert BKR voor haar zakelijke klanten een bijdrage aan het beperken van de financiële risico's bij kredietverlening en aan het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude".¹²

5. Zie uittreksel van Stichting Bureau Krediet Registratie (KvK-nummer 11009074) in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en www.bkr.nl/over-bkr/over-bkr/.
6. *Kamerstukken II 1986/87, 19785, 3, p. 27*; zie ook J. Ramaer, 'Grottere publieke taak voor privaat Bureau Krediet Registratie – 'Duister zaakje in Tiel' helpt fraude bestrijden', *Volkskrant.nl/archief* 12 december 1994.
7. Destijds: 'kredietgever'.
8. *Kamerstukken II 1986/87, 19785, 3, p. 50*.
9. *Kamerstukken II 2003/04, 29507, 3, p. 97*; *Kamerstukken II 2005/06, 29708, 44-b8, p. 40*, Nota van Toelichting, *Stb.* 2016, 266, p. 57.
10. *Kamerstukken II 2003/04, 29507, 3, p. 97*.
11. Zie de Nota van Toelichting bij Besluit van 12 oktober 2006, houdende regels met betrekking tot het gedragstoezicht op financiële ondernemingen, *Stb.* 2006, 520, p. 145.
12. Inleiding en art. 3 *Algemeen Reglement CKI*.

Op basis van deze doelstelling verplicht het BKR aangesloten kredietaanbieders om bepaalde informatie in te voeren in het CKI. Een kredietaanbieder is bijvoorbeeld verplicht om (het aangaan van) een kredietovereenkomst te registreren die betrekking heeft op een krediet van meer dan 250 EUR. Dit noemt men een *positieve registratie*. Daarnaast is een kredietaanbieder op grond van het CKI-reglement gehouden om bepaalde betalingsachterstanden in het CKI te registreren. Dit zijn zogenoemde *negatieve registraties*.¹³ Zo geldt in het geval van een aflopend krediet als één van de vereisten voor een negatieve registratie dat een termijnbedrag twee maanden (of meer) achterstallig is. Na deze twee maanden moet worden overgegaan tot de negatieve registratie.¹⁴ Een negatieve registratie blijft normaliter staan tot vijf jaar nadat de achterstand is afgelost.¹⁵ Een positieve registratie wordt vijf jaar nadat de kredietovereenkomst is beëindigd uit het CKI verwijderd.

3. Juridisch kader

Om een beeld te geven van het juridische speelveld waarbinnen het BKR en kredietaanbieders opereren, behandelen we hieronder relevante aspecten van financiële toezichtwetgeving, privacy-gerelateerde wetgeving en (de werking van) het CKI-reglement. Hoewel wij deze aspecten gescheiden behandelen, is het goed om te weten dat zij elkaar onderling beïnvloeden.

3.1. Financiële toezichtwetgeving

Voor een goed beeld van de werking van het CKI is het belangrijk om de rol van het BKR in het bredere toezichtrechtelijke kader voor kredietaanbieders te zien. Kredietaanbieders zijn financiële dienstverleners die krediet aanbieden aan consumenten en in beginsel vergunningplichtig zijn op grond van art. 2:60 Wft. Kredietaanbieders zijn onderworpen aan een algemene zorgplicht¹⁶ en moeten verplicht deelnemen aan een stelsel van kredietregistratie.¹⁷ In feite betekent dit dat iedere kredietaanbieder verplicht is om deelnemer te worden aan het CKI.¹⁸

13. Zie ook: 'Beantwoording Kamervragen over het laten verwijderen van de registratie vanuit het Bureau Krediet Registratie (BKR) door bedrijven', 8 juni 2017, www.rijksoverheid.nl, waarin registraties van betalingsachterstanden worden aangeduid als 'negatieve registraties'.
14. Voor een volledig overzicht verwijzen wij naar het CKI-reglement dat te vinden is op www.bkr.nl/home/zakelijk/algemeen-reglment/. De melding van achterstanden is onderdeel van art. 12.
15. Art. 14 *Algemeen Reglement CKI*.
16. Art. 4:24a lid 1 Wft en HR 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1107.
17. Art. 4:32 lid 1 Wft.
18. Zie paragraaf 2 van dit artikel.

Kredietaanbieders mogen in reclame-uitingen niet de indruk wekken dat krediet kan worden verleend ondanks een negatieve uitkomst van de raadpleging van het CKI (of anderszins in afwijking van een toepasselijke gedragscode).¹⁹ Dergelijke reclame-uitingen worden onwenselijk geacht omdat hiermee een verkeerd signaal wordt afgegeven aan consumenten die niet kredietwaardig zijn en desondanks zoeken naar mogelijkheden om te lenen.²⁰

Voorts zijn kredietaanbieders verplicht om voldoende schriftelijk²¹ vastgelegde informatie aangaande de financiële positie van de consument te verzamelen.²² Op basis van de verzamelde informatie dient de kredietaanbieder, ter voorkoming van overkreditering, te beoordelen of het aangaan van de kredietovereenkomst verantwoord is. Voor kredietaanvragen van meer dan EUR 250 is een kredietaanbieder bovendien verplicht het CKI te raadplegen.²³ Indien de kredietaanvraag van een consument wordt afgewezen vanwege het raadplegen van het CKI, dan moet een kredietaanbieder de consument in kennis stellen van het resultaat hiervan en laten weten welke informatie uit het CKI (i.e. welke BKR-registratie) heeft geleid tot de afwijzing.²⁴ Een reden voor afwijzing, zo staat althans verwoord in de parlementaire geschiedenis, kan zijn dat uit de BKR-registratie(s) van een consument blijkt dat er geregistreerde betalingsachterstanden zijn bij een persoonlijke lening of dat de consument onvoldoende kredietwaardig is.²⁵ Verdere informatie over de BKR-registratie(s), zo overweegt de wetgever, moet de consument vervolgens opvragen bij het BKR.

Hoewel de hierboven aangehaalde wetgeving impliceert dat een BKR-registratie *an sich* kan leiden tot afwijzing van een kredietaanvraag, is het nog maar de vraag of deze visie stand houdt in het licht van toepasselijke privacywetgeving en de op kredietaanbieders toepasselijke zorgplicht. In juni 2017 heeft de toenmalige Minister van Financiën bij de beantwoording van Kamervragen hieromtrent gesteld dat een negatieve registratie niets zegt over de mate waarin consumenten (weer) financiële verplichtingen kunnen aangaan²⁶ en een maand later bevestigde hij dat een negatieve BKR-registratie op zichzelf niet in de weg staat aan

het afsluiten van een krediet.²⁷ In september 2017 heeft dezelfde minister aangegeven dat informatie afkomstig uit het CKI (slechts) een onderdeel is van de informatie die nodig is om een klantprofiel van een consument op te stellen en dat kredietaanbieders in beginsel vrij zijn om een krediet te verstrekken aan consumenten met een (herstelde) negatieve registratie.²⁸ Wij onderschrijven deze visie, maar uit acceptatievoorwaarden van bepaalde kredietaanbieders blijkt dat de praktijk doorgaans weerbarstiger is en consumenten met een koude afwijzing te maken kunnen krijgen vanwege een BKR-registratie.²⁹ Vanuit toezichtrechtelijk perspectief valt wel te verklaren dat kredietaanbieders terughoudend zijn met het verstrekken van krediet aan consumenten met een negatieve BKR-registratie; zij willen immers niet worden verweten dat zij hun verplichtingen op grond van de Wft hebben geschonden. Tegelijkertijd hebben kredietaanbieders en het BKR bij het beoordelen van de gegevens uit het CKI ook rekening te houden met wetgeving op het gebied van verwerking van persoonsgegevens (zie onder). Een correcte toepassing van deze wetgeving kan ertoe leiden dat enkel een negatieve BKR-registratie, op zichzelf niet kan dienen als reden voor afwijzing van een kredietaanvraag.

3.2. Bescherming persoonsgegevens

Bij de verwerking van persoonsgegevens in (verband met) het CKI moeten bepaalde basisvereisten in acht worden genomen. Deze vereisten gelden voor iedere verwerking van persoonsgegevens en zijn momenteel opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), die vanaf 25 mei 2018 wordt vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG)³⁰ en de Uitvoeringswet AVG.³¹

Deze basisvereisten³² zijn:

- de wijze van verwerking moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn;
- de verwerking moet plaatsvinden voor

19. Art. 53 lid 9 sub c Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen (hierna: BGfo).

20. *Stb.* 2008, 546, p. 18.

21. Of op een andere duurzame drager.

22. Art. 4:34 Wft juncto art. 113 BGfo.

23. Zie art. 4:34 lid 3 Wft, juncto art. 114 BGfo.

24. Zie art. 4:32 lid 2 Wft en specifiek voor aanbieders van hypotheccair krediet: art. 115ab lid 2 BGfo.

25. *Kamerstukken II* 2009/10, 32339, 3, p. 33 en *Stb.* 2016, 266, p. 57.

26. Zie: 'Beantwoording kamervragen (met kenmerk 2017Z06545) over het laten verwijderen van de registratie vanuit het Bureau Krediet Registratie (BKR) door bedrijven', 8 juni 2017, www.rijksoverheid.nl.

27. Zie: 'Beantwoording Kamervragen (met kenmerk 2017Z08324) over het laten verwijderen van de registratie vanuit het Bureau Krediet Registratie (BKR) door bedrijven', 6 juli 2017, www.rijksoverheid.nl;

28. Zie: 'Beantwoording Kamervragen over het bericht 'Helaas, geen nieuw huis dankzij BKR'', 14 september 2017, www.rijksoverheid.nl.

29. Zie bijvoorbeeld: www.homeinvest.nl/wp-content/uploads/2017/08/Hypothecken-Acceptatiebeleid-september-2017-versie-2017-3.pdf.

30. Verordening (EU) 2016/679 van het Europese Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (*PbEU* 2016, L 119).

31. Wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 2.

32. Art. 5 AVG.

- welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden ('doelbinding');
- de verwerking moet toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ('gegevensminimalisatie');
- de verwerking moet juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd ('juistheid');
- persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, noodzakelijk is ('opslagbeperking');
- passende beveiliging van de persoonsgegevens moet worden gewaarborgd ('integriteit en vertrouwelijkheid').

Gegevensverwerking is een breed begrip en omvat onder meer het verzamelen, vastleggen, bijwerken of wijzigen, opvragen en raadplegen van persoonsgegevens. Uit het hierboven genoemde vereiste dat de gegevensverwerking rechtmatig dient te zijn, vloeit voort dat iedere verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.³³ Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken kredietnemer (i.e. de consument) minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken kredietnemer niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het proportionaliteitsbeginsel brengt met zich dat ten aanzien van iedere verwerking van persoonsgegevens een belangenafweging moet plaatsvinden. Deze verplichting geldt ongeacht de grondslag voor de gegevensverwerking. Een zorgvuldige belangenafweging moet dus ook plaatsvinden als een kredietregistratie en/of raadpleging van een stelsel van kredietregistratie is gebaseerd op toepasselijke wet- of regelgeving.³⁴ Vanwege het potentieel stigmatiserende karakter³⁵ en de nadelige consequenties die een negatieve BKR-registratie kan hebben voor kredietnemers, is het cruciaal dat de belangenafweging ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens zorgvuldig plaatsvindt. Deze zorgvuldigheid moet zowel tijdens het plaatsen van een registratie, als het gebruiken van de geregistreerde gegevens als

het (besluiten tot meewerken aan het) verwijderen van een registratie worden betracht.

Op het moment dat een consument een kredietaanvraag indient, gebruikt (i.e. verwerkt) de kredietaanbieder de persoonsgegevens die aanwezig zijn in het CKI en is het aan de kredietaanbieder om het belang van die consument (nieuwe kredietverzekering) af te wegen tegen zijn eigen belang (beperking kredietrisico). Indien uit het CKI volgt dat een consument een negatieve registratie heeft, dan zou dit er niet automatisch toe moeten leiden dat een kredietaanvraag wordt afgewezen. Het zou eerder een waarschuwingssignaal moeten zijn op basis waarvan de kredietaanbieder overgaat tot nader onderzoek. Dit geldt des te meer omdat de gegevens in het CKI vrij abstract zijn en uit louter deze gegevens niet valt af te leiden of er sprake is van een problematische schuldensituatie. De belangenafweging in dit stadium is voornamelijk gericht op het al dan niet aangaan van een nieuwe kredietovereenkomst en niet specifiek op de vraag of de registratie nog ter zake dienend is.

Deze laatstgenoemde belangenafweging vindt pas plaats indien een consument verzoekt om een negatieve registratie te verwijderen. Er dient dan een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van de betrokken consument bij verwijdering van de registratie en anderzijds het achterliggende belang van het in stand houden van de registratie, te weten het voorkomen van financiële risico's bij kredietverlening en het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude.³⁶ Het belang van de consument bij verwijdering van de negatieve registratie kan van geval tot geval verschillen. Uit meerdere uitspraken blijkt dat consumenten vaak aanvoeren dat zij in hun belang worden geschaad, omdat zij vanwege een negatieve BKR-registratie niet in staat zijn gebleken om een hypothecaire geldlening aan te trekken.³⁷

Welke partij verantwoordelijk is voor de belangenafweging in het kader van een verzoek tot verwijdering van een negatieve BKR-registratie is in de praktijk soms onduidelijk. Het BKR stelt dat zij slechts verwerkingsverantwoordelijke is voor het deel dat ziet op kwaliteitsbewaking van het CKI, en dat kredietaanbieder als verwerkingsverantwoordelijke moeten worden gezien voor het deel dat ziet op het invoeren van gegevens in het CKI.³⁸ Deze visie van het BKR leidt er volgens ons toe dat een verzoek tot verwijdering van een BKR-registratie langs beide verwerkingsverantwoordelijken moet gaan.

33. *Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3, p. 8 en p. 80.*

34. HR 9 september 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BQ8097.

35. Zie hierover ook het Working Document on Blacklists van de Artikel 29-werkgroep. De Artikel 29-werkgroep is opgericht in overeenstemming met art. 29 van de Richtlijn 95/46/EG. Het is een onafhankelijk Europees advies- en overlegorgaan van Europese privacytoezichthouders.

36. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6060, r.o. 5.4.

37. Rechtbank Amsterdam - ECLI:NL:RBAMS:2017:5790 - 28 juli 2017; Rechtbank Noord Holland - ECLI:NL:RBNHO:2015:11680; Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6060, r.o. 5.4.

38. BKR 'Kredietregistratie en verantwoorde kredietverlening', p. 4, via perskamer.bkr.nl.

Eerst moet de consument het aanpassings- of verwijderingsverzoek richten aan de kredietaanbieder. Deze zal op basis van een zorgvuldige belangenafweging moeten oordelen of aan het verzoek gehoor kan worden gegeven. Als deze belangenafweging leidt tot de conclusie dat een registratie moet worden aangepast of verwijderd, dan zou het BKR – als kwaliteitsbewaker van de gegevens – daarna slechts marginaal moeten toetsen of deze belangenafweging op juiste wijze is uitgevoerd. Het is niet aan het BKR om nogmaals deze belangenafweging integraal uit te voeren. Het is immers de kredietaanbieder die een relatie heeft met de klant en dus het best in staat is om deze belangenafweging uit te voeren. Het is slechts aan het BKR om te verifiëren of de belangenafweging (deugdelijk) is uitgevoerd en door de kredietaanbieder aan het BKR kan worden gemotiveerd. Een deugdelijk gemotiveerd verzoek tot verwijdering van een registratie zal door het BKR daarom niet kunnen worden afgewezen. Indien een kredietaanbieder na de belangenafweging concludeert dat er geen gronden zijn om het belang van de consument te laten prevaleren boven het belang van alle deelnemers aan het CKI bij instandhouding van de BKR-registratie, dan strandt het verzoek in principe al bij de eerste stap. Dit laat de mogelijkheid van de consument om zich te wenden tot een onafhankelijke instantie voor geschillenbeslechting natuurlijk onverlet. Op basis van het CKI-reglement dat geldig was vanaf 1 februari 2017 tot 1 februari 2018, waarover meer in paragraaf 3.3 van dit artikel, was een kredietaanbieder echter zeer beperkt zelfstandig bevoegd om een registratie te verwijderen uit het CKI. Het gevolg hiervan was dat consumenten zich vaak tot de rechter of geschillencommissie wendden om daarmee een onafhankelijke derde te vragen om de belangenafweging te maken.

3.3. Landelijk Informatiesysteem Schulden

In het kader van het monopolie van het BKR is interessant dat er in 2008 een initiatief is geweest voor een tweede gegevensbestand in aanvulling op het CKI. Dit initiatief was het Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS). Het LIS zou, evenals het CKI, dienen als een stelsel van kredietregistratie en zou er enerzijds op zijn gericht om consumenten te behoeden voor problematische schulden en anderzijds om de schuldhulpverlening te vergemakkelijken. Anders dan in het CKI zou in het LIS ook informatie worden opgenomen over bijvoorbeeld achterstanden bij energieleveranciers en woningbouwcoöperaties. Daarnaast zou een breder spectrum van partijen toegang kunnen krijgen tot het LIS dan dat nu het geval is bij het CKI.³⁹

39. Het Landelijk Informatiesysteem Schulden, was een initiatief van de VNG, NVVK, EN, Leger des Heils, NVB, VFN, NTO, BKR, Stichting preventie problematische schulden, NVI, NVH en Experian. De doelstel-

Mede vanwege kritiek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)⁴⁰ is het LIS bij een voornemen gebleven en is in 2010 definitief de stekker uit het project getrokken. De kritiek van de AP was onder meer dat het LIS kwalificeerde als een negatief registratiesysteem met een stigmatiserend karakter. Vanwege dit karakter werd door de AP getoetst of het LIS voldeed aan de basisvereisten en meer specifiek het vereiste van proportionaliteit.⁴¹ Volgens de AP voldeed het LIS niet aan deze vereisten omdat de kaders voor een registratie in het LIS onvoldoende objectief waren afgebakend en de opzet, doelomschrijving, toetredingscriteria en registratiecriteria van het LIS niet voldeden aan de eisen van de Wbp, waaronder de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, omdat er, onder meer, nog (te veel) ruimte was voor een subjectieve uitleg van de gegevens opgenomen in het LIS. Ondanks dat het CKI deels ook kwalificeert als een negatief registratiesysteem (negatieve BKR-registratie) heeft de AP zich, naar ons weten, niet uitgelaten over de huidige werkwijze en doelomschrijving van het CKI.

3.4. CKI-reglement

Alle deelnemers aan het CKI, zijn gebonden aan het CKI-reglement. Het CKI-reglement is opgesteld door het BKR en geeft nadere invulling aan de verbintenisrechtelijke relatie tussen het BKR en de deelnemers aan het CKI (e.g. kredietaanbieders).⁴² Het CKI-reglement bepaalt onder meer (i) wat en wanneer moet worden gemeld aan het BKR, (ii) aan welke partijen gegevens uit het CKI mogen worden verstrekt en (iii) welke gegevens in het CKI geregistreerd moeten worden. Ook staat in het CKI-reglement vermeld welke gegevens het BKR verwerkt van elke in het CKI geregistreerde consument. Deze gegevens bestaan uit: (a) geboortenaam, geboortedatum, initialen, geslacht, adresgegevens, (b) de overeenkomst met de kredietaanbieder, (c) onregelmatigheden die zich voordoen gedurende de looptijd van

ling van LIS was als volgt geformuleerd: '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.'

40. Destijds nog het College Bescherming Persoonsgegevens.

41. Zie van het CBP de Zienswijze Landelijk Informatiesysteem Schulden d.d. 26 januari 2009 en Zienswijze Landelijk Informatiesysteem Schulden d.d. 23 september 2009.

42. Alhoewel het merendeel van de deelnemers aan het CKI kredietaanbieder is, bestaat ook voor niet-kredietaanbieders de mogelijkheid om deelnemer te worden van het BKR.

de kredietovereenkomst en (d) de beëindiging van de kredietovereenkomst. De informatie die wordt geregistreerd ten aanzien van een negatieve registratie is beperkt. Er komt enkel een aantekening van het feit *dat* er sprake is van een betalingsachterstand. Het CKI geeft niet weer wat de ernst en de hoogte van de betalingsachterstand is.

Hoewel kredietaanbieders een wettelijke verplichting hebben om deel te nemen aan het CKI, zijn zij voor toelating tot deelname aan het CKI afhankelijk van de eisen die het BKR aan hen stelt en dienen zij zich te houden aan het door het BKR opgestelde CKI-reglement. Het CKI-reglement schrijft onder meer voor:

- hoe door het BKR en kredietaanbieders wordt omgegaan met de persoonsgegevens geregistreerd in het CKI (art. 7 CKI-reglement);
- het moment waarop een kredietaanbieder bevoegd is om te mogen toetsen (art. 8 CKI-reglement);
- wanneer een achterstand moet worden gemeld (art. 12 CKI-reglement); en
- wanneer de persoonsgegevens worden verwijderd (art. 14 CKI-reglement).

Het CKI-reglement geeft hierdoor een tussen partijen dwingende inkleuring aan de open normen uit de toepasselijke wettelijke kaders. Het niet naleven van het CKI-reglement kan voor kredietaanbieders leiden tot wanprestatie richting het BKR. Het is in het kader van de kritiek van de AP op het LIS echter begrijpelijk dat het BKR de wijze waarop de gegevensverwerking mag plaatsvinden nauwkeurig omschrijft in het CKI-reglement, zodat er geen ruimte is voor een subjectieve interpretatie van de individuele deelnemers aan het CKI.

Op basis van het CKI-reglement dat van kracht was tot 1 februari 2018 waren kredietaanbieders zoals gezegd beperkt in staat om een registratie te verwijderen. Kredietaanbieders mochten op grond van art. 14 lid 10 van het CKI-reglement tot 1 februari 2018 enkel een achterstand, herstelcode en/of bijzonderheids codering uit het CKI verwijderen of aanpassen als er sprake was van:

- i. een 'onterechte registratie'⁴³; of
- ii. een uitspraak van een rechter of een geschillencommissie als de Geschillencommissie BKR of KiFiD, voor zover de uitspraak strekt tot verwijdering van het contract of aanpassing van de achterstand, herstelcode en/of bijzonderheid.

Indien kredietaanbieders na een belangenafweging tot de conclusie kwamen dat een BKR-registratie het belang van een consument disproportioneel schaadde, dan konden zij door bovenstaande strenge regels vaak geen opvolging geven aan de uitkomst van deze belangenafweging. Zij waren immers niet zelfstandig bevoegd tot verwijdering

of aanpassing van een BKR-registratie. Het BKR stelt dat het doel van deze wijziging was om de datakwaliteit van de gegevens opgenomen in het CKI te waarborgen. Bij het BKR bestond namelijk de vrees dat door oneigenlijke druk van (commerciële) derde partijen op kredietaanbieders, ten onrechte BKR-registraties zouden worden aangepast of verwijderd.⁴⁴ Zoals in de inleiding is aangehaald heeft deze wijziging veel ophef veroorzaakt in de media en zijn er tot driemaal toe Kamervragen over gesteld.

Per 1 februari 2018 is een nieuw CKI-reglement van kracht. In dit CKI-reglement is in aanvulling op het bovenstaande opgenomen dat het kredietaanbieders is toegestaan om een registratie te verwijderen indien het gaat om een terechte registratie die na een zorgvuldige belangenafweging op basis van beschikbare gegevens over individuele omstandigheden disproportioneel blijkt.⁴⁵

Het BKR heeft gelijktijdig met het CKI-reglement een Handreiking Belangenafweging (Handreiking) gepubliceerd.⁴⁶ In deze Handreiking verstrekt het BKR inzicht in de omstandigheden die door het BKR van belang worden geacht bij het uitvoeren van de belangenafweging en het deugdelijk motiveren van het verzoek tot verwijdering. Deze omstandigheden zijn bijvoorbeeld het moment van aflossing, de impact van de registratie voor de consument, de betaalmoraliteit van de consument en of de consument tijdig een adreswijziging heeft doorgegeven. Hoewel in de inleiding van de Handleiding staat dat het een hulpmiddel betreft bij het maken van een belangenafweging, is het belangrijk om te zien hoe het BKR dit document in de praktijk gaat hanteren. Als het BKR de Handreiking gebruikt om verkapt alsnog belangenafwegingen integraal over te doen, miskent zij dat ze slechts op overkoepelend niveau verantwoordelijk is voor de datakwaliteit van het CKI.

4. In de praktijk

Uit gepubliceerde uitspraken van de Geschillencommissie BKR (Geschillencommissie) is af te leiden dat zij haar oordeel over een verzoek tot verwijdering van een negatieve BKR-registratie baseert op twee losse toetsen. Eerst toetst de Geschillencommissie of de kredietaanbieder bij het plaatsen van de (negatieve) registratie heeft voldaan aan alle eisen die het CKI-reglement daarvoor stelt. Denk hierbij aan de controle of een

43. Het lijkt erop dat de term 'onterechte registratie' niet duidelijk genoeg was, hetgeen volgens ons een van de redenen was om het CKI-reglement per 1 februari 2018 aan te passen.

44. Zie: 'BKR waarschuwt consumenten tegen onnodig hoge kosten', 7 februari 2017, <http://perskamer.bkr.nl/bkr-waarschuwt-consumenten-tegen-onnodig-hoge-kosten/>.

45. Art. 14 lid 10 onder b Algemeen Reglement CKI (nieuw per 1 februari 2018).

46. Handreiking Belangenafweging, januari 2018, [perskamer.bkr.nl](http://perskamer.bkr.nl/handreiking-bkr-biedt-hulp-bij-wijzigingsverzoeken/); zie voor meer informatie: 'Handreiking BKR biedt hulp bij wijzigingsverzoeken', 22 januari 2018, <http://perskamer.bkr.nl/handreiking-bkr-biedt-hulp-bij-wijzigingsverzoeken/>.

vooraankondiging van de registratie is verzonden aan de consument en of het minimumbedrag en de minimumtermijn van de betalingsachterstand zijn overschreden. Indien de Geschillencommissie tot de conclusie komt dat aan deze vereisten is voldaan en dat de registratie aldus 'technisch' juist is, dan gaat zij over tot het toetsen van de door de kredietaanbieder uitgevoerde belangenafweging. In de uitspraken van de Geschillencommissie zijn terugkerende omstandigheden te zien die een rol spelen bij deze belangenafweging. Deze omstandigheden zijn onder meer:

- het aantal negatieve BKR-registraties op naam van de verzoeker;
- de hoogte van de betalingsachterstand;
- de duur van de betalingsachterstand;
- de houding van de consument ten opzichte van de betalingsachterstand (een proactieve houding kan een positief effect hebben bij een verzoek tot verwijdering); en
- de belangen waarin de consument wordt geschaad door negatieve BKR-registratie (bijv. afwijzing van hypotheekaanvraag).⁴⁷

Ook rechters hebben zich op vergelijkbare wijze uitgelaten over de belangenafweging die moet worden uitgevoerd bij een verzoek tot verwijdering van een registratie uit het CKI. Uit deze uitspraken kwam naar voren dat tevens van belang kan zijn of een consument heeft kunnen aantonen thans weer in een stabiele financiële situatie te verkeren.⁴⁸

De hierboven genoemde omstandigheden zijn tegenwoordig in vergelijkbare bewoordingen opgenomen in de Handreiking. Zoals aangegeven zijn wij van mening dat een kredietaanbieder in lijn met de jurisprudentie en de Handreiking zelfstandig een registratie moet kunnen verwijderen, als een belangenafweging op basis van alle specifieke omstandigheden van het geval dat uitwijst.

5. Aanbevelingen voor een modernisering van (de werking van) het CKI

Waarom was het tot nu toe dan toch zo bewerkelijk om in de praktijk van een negatieve BKR-registratie af te komen? In eerste instantie natuurlijk omdat het merendeel van de registraties terecht is en in overeenstemming met de hierboven behandelde

vereisten in het CKI is geplaatst. Voor het overige zijn wij van mening dat het verwijderen lastig was, omdat de betrokken partijen moeite lijken te hebben om een goede balans te vinden in de wijze waarop zij de complexe mix van toepasselijke wet- en regelgeving moeten toepassen.

Enerzijds is het daarom aan de kredietaanbieders om de belangenafweging ten tijde van het gebruik van de gegevens zoals opgenomen in het CKI zorgvuldig uit te voeren en niet automatisch kredietaanvragen af te wijzen omdat iemand een (negatieve) BKR-registratie heeft (gehad). Anderzijds verdient het aanbeveling dat het BKR zich beperkt tot het marginaal toetsen van verzoeken van haar deelnemers tot verwijdering van registraties. Het belemmert kredietaanbieders en consumenten indien het BKR een verwijderingsverzoek niet doorvoert, omdat zij nogmaals integraal een eigen belangenafweging uitvoert. In lijn met haar standpunt dat zij niet verantwoordelijk is voor de registratie, maar slechts verwerkingsverantwoordelijke is ten aanzien van de juistheid en correctheid van de gegevens in het CKI, moet het BKR een beperkte rol op zich nemen. Het BKR zal meer moeten vertrouwen op de wijze waarop kredietaanbieders uitvoering geven aan hun wettelijke verplichting tot het maken van een zorgvuldige belangenafweging. De Handreiking moet door het BKR alleen als hulpmiddel voor kredietaanbieders worden opgevat en niet als een meetlat waar belangenafwegingen van kredietaanbieders integraal aan worden getoetst.

Bovendien ligt het volgens ons op de weg van de AP en de AFM om gezamenlijk een standpunt in te nemen over de verantwoordelijkheden en verplichtingen die kredietaanbieders op dit gebied hebben. Het is aan de AFM om duidelijk te maken dat kredietaanbieders niet direct in strijd handelen met de Wft wanneer zij een krediet verstrekken aan iemand met een (herstelde) negatieve BKR-registratie. Het is anderzijds aan de AP om kredietaanbieders eraan te herinneren dat zij zowel bij het raadplegen van het CKI als bij het besluiten op een aanpassings- of verwijderingsverzoek zorgvuldig de belangen van de betrokken consument in acht moeten nemen.

Daarnaast zijn wij van mening dat het aantal verzoeken tot verwijdering kan afnemen indien het BKR meer ruimte biedt voor flexibelere toepassing van het CKI-reglement. Het CKI-reglement schrijft nu namelijk dwingend voor wanneer een achterstand moet worden geregistreerd. Meer flexibiliteit op dit gebied – en daarmee meer verantwoordelijkheid voor de kredietaanbieders – kan ervoor zorgen dat kredietaanbieders zorgvuldiger de belangen van consumenten kunnen meewegen indien zij op het punt staan om een betalingsachterstand van een consument in het CKI te registreren. Wij zijn van mening dat het registratiemoment in bijzondere gevallen op initiatief van een kredietaanbieder moet kunnen worden uitgesteld, zodat een consument meer tijd wordt gegund om een achterstand in te lopen en niet wordt geconfronteerd met een registratie die

47. Zie: Geschillencommissie BKR, nr. 14.02, d.d. 20 februari 2014, Geschillencommissie BKR, nr. 14.03, d.d. 20 februari 2014, Geschillencommissie BKR, nr. 15.01, d.d. 17 februari 2015, Geschillencommissie BKR, nr. 15.07, d.d. 24 juni 2015, Geschillencommissie BKR, nr. 15.13, d.d. 7 september 2015, Geschillencommissie BKR, nr. 16.09, d.d. 3 augustus 2016 en Geschillencommissie BKR, nr. 16.04, d.d. 6 juni 2016.

48. Rechtbank Amsterdam, 28 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5790; Rechtbank Noord Holland, 26 november 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:11680; en Hof Arnhem-Leeuwarden (kort geding), 28 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6060.

(minimaal) vijf jaar blijft bestaan. Dit zou recht doen aan het proportionaliteitsbeginsel waaraan kredietaanbieders op grond van de toepasselijke privacywetgeving zijn gebonden. In het verlengde hiervan achten wij ook de bewaartermijn van vijf jaar die het CKI-reglement voorschrijft niet altijd proportioneel. Voor betalingsachterstanden in verband met een gering bedrag (e.g. minder dan EUR 500) die snel (e.g. binnen twee maanden na de registratie) zijn afgelost zou een registratietermijn van bijvoorbeeld één jaar in onze ogen meer proportioneel zijn.⁴⁹

Om kredietaanbieders in staat te stellen op zorgvuldige wijze de gegevens uit het CKI te kunnen raadplegen, zou het behulpzaam zijn als het CKI – met inachtneming van toepasselijke privacywetgeving – meer gedetailleerde informatie aanbiedt. Zoals gezegd is bijvoorbeeld de hoogte van de achterstand niet uit het CKI te herleiden, terwijl ons dit een cruciaal gegeven lijkt om te kunnen bepalen of iemand in een financieel moeilijke situatie verkeert en dus geen nieuwe kredietovereenkomst zou moeten aangaan. Omdat het CKI thans beperkte informatie bevat, kan daarnaast worden overwogen om de oorzaak van de betalingsachterstand in het register op te nemen, om zodoende een completer beeld van de betalingsachterstand te geven. Gedacht kan worden aan redenen als ‘verlies inkomsten’ en ‘dispuut’. Zodra zich hierin een wijziging voordoet, kan dit logischerwijs ook leiden tot herziening van de negatieve registratie.

6. Conclusie

Er heerst thans een onnodige spanning rondom het CKI en verzoeken tot verwijdering van BKR-registraties. Zoals hierboven geschreven moet volgens ons de oplossing op meerdere vlakken worden gezocht. Het is thans aan het BKR, kredietaanbieders, de AFM en de AP om duidelijkheid te scheppen in de wisselwerking van de verschillende wet- en regelgeving die van toepassing is op kredietaanbieders in Nederland voor wat betreft kredietregistraties.

49. Uiteraard zolang er geen bijzondere omstandigheden zijn die het laten staan van de negatieve BKR-registratie rechtvaardigen.