

Vergaderjaar 2006–2007

29 507

Regels voor de financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening)

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2007

Tijdens het algemeen overleg over het concept Besluit financiële dienstverlening d.d. 10 november 2005 en vervolgens bij brief van 12 januari 2006¹ heeft mijn ambtsvoorganger (hierna: de minister van Financiën) u toegezegd u nader te informeren over de voortgang van de uitbreiding van de schuldenregistratie. Ook tijdens het algemeen overleg van 14 februari jl. over kredietreclames is hierop ingegaan. Naar aanleiding van deze toezegging bericht ik u als volgt.

Na een korte toelichting op de achtergrond van deze toezegging zal ik hieronder nader ingaan op de voortgang die tot op heden is geboekt door het initiatief van marktpartijen en maatschappelijke organisaties om tot een uitbreiding van schuldenregistratie te komen. Inzake de registratie van schulden bij de overheid heeft de minister van Financiën destijds toegezegd met de betrokken ministeries in overleg te zullen treden. Ook over het verloop van deze gesprekken wordt u in deze brief nader geïnformeerd.

Achtergrond

Een uitbreiding van de registratie van schulden, in aanvulling op de reeds bestaande registratie van schulden uit krediet, leidt ertoe dat degene die toegang heeft tot de registratie een beter inzicht heeft in de financiële positie van een potentiële klant. Dat stelt de deelnemer aan de registratie in staat een passender product of dienst aan de klant aan te bieden, waardoor het ontstaan van problematische schulden kan worden beperkt. Zo kan aan de klant een passender woning worden aangeboden of energieproduct worden geleverd en kan een kredietverstrekker beter invulling geven aan de wettelijk verplichte kredietwaardigheidstoets² waardoor een geschikter krediet of geen krediet kan worden aangeboden. Dit komt ten goede aan een verantwoorde kredietverlening, waardoor de kans op overkreditering kleiner wordt.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 507, nrs. 33 en 34.

² Artikel 4:34 van de Wet op het financieel toezicht.

Gezien het belang van het voorkomen van problematische schulden heeft de minister van Financiën het marktinitiatief tot uitbreiding van schuldenregistratie vanaf het begin ondersteund. Ik sluit mij daar volledig bij aan. Het is ook verheugend dat het initiatief vanuit de markt zelf is ontstaan en dat de betreffende groep organisaties zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wil nemen. Het is ook in de eerste plaats de markt zelf die de sleutel in handen heeft om een efficiënte uitbreiding van de schuldenregistratie tot een succes te maken, gezien de gegevens over consumenten en hun schulden of achterstanden waarover zij beschikt.

Na de start van het initiatief hebben de oorspronkelijke initiatiefnemers, DSB-Groep, het Leger des Heils en de gemeente Tilburg, alle relevante partijen bij elkaar gebracht. Daarna hebben de Nederlandse Vereniging van Banken, de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland, De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, de Thuiswinkelorganisatie, Aedes vereniging voor woningcorporaties en EnergieNed Federatie van energiebedrijven in Nederland zich bij het initiatief aangesloten. Het marktinitiatief is allereerst begonnen met het verkennen van de (technische) mogelijkheden voor een uitbreiding van de schuldenregistratie. Daarbij zijn plannen gemaakt om tot een concrete uitwerking te komen. De behaalde resultaten waren tot voor kort nog niet voldoende concreet om een reële inschatting te kunnen maken van de slagingskans van het project. Dit hield vooral verband met een aantal technische knelpunten. De minister van Financiën heeft het initiatief de tijd willen geven om deze knelpunten te beslechten met het voornemen u te informeren over het project zodra de voortgang meer concreet zou worden. Dat is nu het geval. In de tussentijd heeft het ministerie van Financiën het marktinitiatief op de voet gevolgd om te bezien of de nodige vorderingen werden geboekt.

Voortgang marktinitiatief

Op 10 mei 2006 hebben alle deelnemers gezamenlijk een intentieverklaring ondertekend en aan de minister van Financiën overhandigd. Hierin staat dat het streven in eerste instantie is gericht op een uitbreiding van de registratie met schulden uit huur en energie en schulden aan sociale diensten, zoals achterstanden bij de terugbetaling van ten onrechte verstrekte uitkeringen en fraudeschulden. Later is daar de registratie van schuldhulpverleningstrajecten bij gemeentelijke kredietbanken en schulden (inzake eigen bijdragen) aan het Leger des Heils aan toegevoegd.

Na ondertekening van de intentieverklaring is de initiatiefgroep om de twee maanden bijeen gekomen. Daarbij is ook het Bureau Krediet Registratie (BKR) aanwezig geweest om haar kennis en expertise op het gebied van schuldenregistratie beschikbaar te stellen aan de initiatiefgroep. Ook het ministerie van Financiën was als waarnemer vertegenwoordigd bij de bijeenkomsten.

Technische blauwdruk

De initiatiefgroep is gestart met het uitwerken van een blauwdruk voor het nieuwe informatiesysteem. Hierin zijn de uniforme uitgangspunten voor bestandsraadpleging en registratie van persoonsgegevens vastgelegd. Op hoofdlijnen is per soort te registreren schuld geschetst welke omvang een schuld moet hebben en hoe lang een schuld moet bestaan voordat tot registratie kan worden overgegaan en wanneer tot doorhaling kan worden overgegaan. Daarnaast is uitgewerkt welke gegevens geregistreerd en uitgewisseld worden en op welke wijze registratie en bevraging dient plaats te vinden. Ook is een model uitgewerkt voor de gegevensuitwis-

seling met de bestaande database van het BKR waarin betalingsachterstanden bij kredietverstrekkers en thuiswinkelorganisaties worden geregistreerd.

Identificatieproblematiek

Sleutel tot het succes van een nieuw informatiesysteem is een hoge kwaliteit en objectiviteit van de geregistreeerde gegevens. Kwaliteit van het registratie- en toetsproces begint bij een voldoende unieke identificatie van de persoon achter een te registreren schuld. De Nederlandse privacywetgeving vereist een hoge mate van privacybescherming waarbij de aanwezigheid van waarborgen voor een zorgvuldige identificatie absoluut noodzakelijk is. De registratie moet bij de juiste persoonsgegevens plaatsvinden en bij de bestandsraadpleging moeten de juiste gegevens worden verstrekt. Met name op het gebied van de privacywetgeving en de daarmee samenhangende identificatieproblematiek is de initiatiefgroep in deze fase van het proces tegen een belangrijk knelpunt aangelopen, dat tot de nodige vertraging heeft geleid.

Al snel werd duidelijk dat het burgerservicenummer (BSN), het nieuwe uniek identificerende persoonsnummer, het beste persoonsidentificatiemiddel zou zijn. Maar bij nadere bestudering van de (wettelijke) gebruiksmogelijkheden bleken hieraan toch de nodige haken en ogen te zitten.

De definitieve inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen BSN, waarmee het BSN wordt ingevoerd, is verschillende malen uitgesteld. Momenteel ligt het wetsontwerp ter behandeling voor in de Eerste Kamer. De definitieve invoeringsdatum is nog niet vastgesteld. De Wet algemene bepalingen BSN regelt het gebruik van het BSN door overheidsinstanties en opent de mogelijkheid tot het gebruik door andere partijen. Voor het gebruik door andere partijen, zoals de meeste initiatiefnemers, is nog een aparte wettelijke regeling vereist. Pas bij de definitieve inwerkingtreding van deze wettelijke regeling zouden partijen daadwerkelijk gebruik mogen maken van het BSN. Dit betekent op zich al de nodige vertraging en onzekerheid voor het project. Daarnaast kan het aspect van de privacybescherming tot extra vertraging leiden. De Wet algemene bepalingen BSN stelt zware eisen aan gebruikers van het BSN, bijvoorbeeld waar het de identificatie betreft van personen waarvan het BSN wordt gebruikt. Het is de vraag of alle initiatiefnemers aan die eisen kunnen voldoen gezien het feit dat hun huidige werkprocessen en administratiesystemen daar niet op zijn ingericht.

Deze onzekerheden hebben er toe geleid dat de initiatiefgroep op zoek is gegaan naar een alternatieve identificatiemethode. Dit heeft eind 2006 geresulteerd in de keuze voor een andere gemeenschappelijke identificatiesleutel. Onderzoek heeft uitgewezen dat de toepassing van dit identificatiemiddel in bepaalde situaties toetsing aan de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) vereist om de integriteit van de ingebrachte gegevens te waarborgen. Het merendeel van de initiatiefnemers heeft op dit moment geen toegang tot het GBA. Bezien wordt wat de mogelijkheden zijn om die toegang alsnog te realiseren. Aangezien de toegang tot het GBA een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van het initiatief heb ik de initiatiefnemers toegezegd om daar waar dat nodig is op dit terrein hulp te zullen bieden.

Concretisering plannen

Op 15 februari jl. zijn de initiatiefnemers overeengekomen dat zij eind maart 2007 een definitieve beslissing nemen over de technische en juridi-

sche uitwerking van het informatiesysteem zoals neergelegd in de blauwdruk. Er vanuit gaande dat partijen tot een gemeenschappelijk standpunt komen, betekent dit dat in april 2007 kan worden gestart met het ontwikkelen van het functionele ontwerp van het systeem. De afronding daarvan is gepland rond de zomer 2007. Vervolgens wordt gestart met het bouwen van het systeem. Globale inschatting is dat het systeem per eind 2008 gereed is. Daarna kunnen partijen daadwerkelijk tot registratie van schulden overgaan.

Inmiddels worden voorbereidingen getroffen tot de oprichting van een stichting om de inzet en betrokkenheid van de initiatiefnemers en de voortgang en verdere ontwikkeling van het project in de toekomst te waarborgen. De acht initiatiefnemers zullen op basis van gelijkwaardigheid gezamenlijk het bestuur van de stichting vormen.

Ondertussen blijft de initiatiefgroep in gesprek met het CBP over de privacyaspecten. Voor de initiatiefnemers is het een uiterst belangrijk aandachtspunt dat het informatiesysteem voldoet aan de toepasselijke privacy wetgeving. Ook is gesproken met de Consumentenbond over de positie van consumenten bij de schuldenregistratie. Met de eisen en opmerkingen van zowel het CBP als de Consumentenbond wordt in de ontwikkeling van het registratiesysteem rekening gehouden.

Overige relevante punten marktinitiatief

Financiële bijdrage gemeenten

Vorig jaar heeft het kabinet besloten € 25 miljoen extra beschikbaar te stellen voor het voorkomen en beperken van de schuldenproblematiek. Omdat een uitbreiding van de schuldenregistratie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het beperken van de schuldenproblematiek is daarbij toegezegd een bedrag van € 150 000,- beschikbaar te stellen ten behoeve van gemeenten. Dit dient ter ondersteuning van gemeenten bij het aansluiten van hun systemen op het landelijke systeem van centrale schuldenregistratie in verband met de registratie van schulden aan sociale diensten. Eind vorig jaar is genoemd bedrag uitgekeerd aan de gemeente Tilburg, die de overige Nederlandse gemeenten in de initiatiefgroep vertegenwoordigt. In afstemming met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zal de gemeente Tilburg de rol van pilot-gemeente op zich nemen. In die rol wil de gemeente Tilburg in 2007 in kaart brengen op welke wijze registratie van schulden aan sociale diensten kan gaan plaatsvinden, welke systeemaanpassingen nodig zijn en wat de daarbij behorende kosten zijn. Dit moet leiden tot een functioneel ontwerp waarvan de overige gemeenten vervolgens gebruik kunnen maken. De VNG zal zich er voor inzetten dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Registratie roodstanden en hypothecaire leningen

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet financiële dienstverlening heeft de minister van Financiën ook aan u toegezegd met de banken te zullen spreken over de mogelijkheid om roodstanden te registreren, evenals de positieve registratie van hypothecaire leningen¹. Geoorloofde roodstanden die ouder zijn dan drie maanden vallen ook nu al onder het wettelijke begrip van krediet, waarvoor registratie al verplicht is. Met betrekking tot roodstanden korter dan drie maanden heeft de sector besloten niet tot registratie over te gaan. Reden hiervoor is dat de baten van een dergelijke registratie niet opwegen tegen de enorme lasten. Dit hangt vooral samen met de hoge snelheid waarmee posities binnen rekening-courant verhoudingen muteren. Overigens brengt de sector op vrijwillige basis geen hogere rentevergoeding in rekening bij geoorloofde roodstanden in rekening courant dan de maximale kredietvergoeding voor consumptief krediet².

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 507, nr. 33.

² Artikel 4:35 van de Wet op het financieel toezicht, uitgewerkt in het Besluit kredietvergoeding.

De sector heeft besloten niet tot een positieve registratie van hypothecaire leningen over te gaan. In de eerste plaats worden achterstanden bij de afbetaling van hypothecaire leningen reeds geregistreerd. Bovendien worden alle hypothecaire leningen al in het Kadaster geregistreerd, zodat ook om die reden de toegevoegde waarde van een centrale positieve registratie beperkt is. Daarnaast zegt de enkele positieve registratie van een hypothecaire lening niet veel. Dit wordt pas anders indien alle kenmerken van de lening worden vermeld (zoals een aflossingsvrije component, de rente, het gegeven of er een vermogensopbouwend product tegenover staat) en alle mutaties in deze gegevens. Bovendien is in de Gedragscode VFN vastgelegd dat kredietverstrekkers, voordat zij een consumptief krediet verlenen, inlichtingen inwinnen bij de potentiële kredietnemer over diens woonlasten¹. De kredietverstrekker houdt op basis van die inlichtingen bij de kredietwaardigheidstoets rekening met een woonquote. Op grond van deze overweging zijn de banken tot de conclusie gekomen dat de positieve registratie van hypothecaire leningen geen effectieve en proportionele maatregel is.

Conclusies voortgang marktinitiatief

De initiatiefnemers hebben veel tijd en energie gestoken in het waarmaken van de intenties die zij in mei 2006 hebben uitgesproken. In het afgelopen jaar is veel werk verzet en de voorlopige resultaten liggen er. Ik ben verheugd dat de initiatiefnemers hun maatschappelijke verantwoordelijkheid tot nog toe zo serieus ter hand hebben genomen. Ik ga er vanuit dat ze dat gedurende het verdere verloop van het proces ook blijven doen. Belangrijk aandachtspunt in dat kader is dat de initiatiefnemers de nodige inspanning moeten gaan leveren om hun achterban ertoe te bewegen zich in groten getale bij het project aan te sluiten. Ik ga er vanuit dat betrokken organisaties hun verantwoordelijkheid daarin blijven nemen. Dat geldt vooral voor de initiatiefnemers waarvan de achterban nu nog geen schulden centraal registreert. Het bereiken van een behoorlijke marktdekking is immers een essentiële voorwaarde voor het slagen van het project.

Ik zal het verdere verloop goed blijven monitoren om er zeker van te zijn dat het project daadwerkelijk binnen afzienbare termijn tot concrete resultaten leidt en de uitbreiding van schuldenregistratie ook echt een feit wordt.

Vooralsnog heb ik voldoende vertrouwen in het vermogen van de initiatiefnemers om het project succesvol te laten worden. Op dit moment heb ik geen directe aanleiding om te concluderen dat de overheid zelf haar verantwoordelijkheid in deze moet nemen door het treffen van wettelijke maatregelen.

Registratie van overheidsschulden

Inzake de registratie van schulden bij de overheid heeft de minister van Financiën u toegezegd met de betrokken ministeries in overleg te zullen treden². In dat kader hebben op ambtelijk niveau verschillende verkennende gesprekken plaatsgevonden met het ministerie van Justitie over betalingsachterstanden bij verkeersboetes en de inburgeringslening, met het ministerie van OCW over studieschulden en met de Belastingdienst over belastingschulden. Doel van deze gesprekken was duidelijkheid te verkrijgen over de toegevoegde waarde van de eventuele registratie van deze schulden en te verkennen of, en zo ja, op welke termijn, er mogelijkheden tot deelname aan de schuldenregistratie zijn.

Ministerie van OCW – studiefinancieringsschulden

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet financiële dienstverlening³ heeft de minister van Financiën u toegezegd in overleg te zullen

¹ Dit vloeit voort uit artikel 4 van de Gedragscode VFN.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 507, nr. 34.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 507, nr. 33.

treden met het ministerie van OCW over de eventuele registratie van studieschulden. Dat is gebeurd. Het ministerie van OCW ziet, net als de Informatie Beheer Groep – de instantie die belast is met de inning van studiefinancieringsschulden – de toegevoegde waarde van het registreren van debiteuren met een substantiële achterstand bij de afbetaling van hun studiefinancieringsschuld. Dit betreft overigens een zeer beperkte groep debiteuren. Op korte termijn kan deze registratie niet worden gerealiseerd. Een dergelijke registratie vraagt om ingrijpende aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de IB-Groep. Op dit moment treft de IB-Groep voorbereidingen voor structurele vernieuwingen van de studiefinancieringssystemen vanaf 2010. Hierbij is ook in een nieuw systeem voor de inning van studiefinancieringsschulden voorzien. Bij de ontwikkeling van dit nieuwe systeem wordt bezien op welke wijze in de aansluiting op een centrale schuldenregistratie kan worden voorzien, opdat tot registratie van debiteuren met een substantiële achterstand bij de afbetaling van hun studiefinancieringsschuld kan worden overgegaan. Het ministerie van OCW houdt mij op de hoogte van de verdere voortgang.

Ministerie van Justitie

Met het ministerie van Justitie zijn verkennende gesprekken gevoerd over de eventuele registratie van betalingsachterstanden bij de inning van verkeersboetes en schulden in verband met de inburgeringslening. Gekozen is voor deze schulden omdat uit onderzoek naar problematische schuldsituaties¹ is gebleken dat uitstaande verkeersboetes frequent voorkomen in het schuldenpakket van mensen met een problematische schuld. Schulden in verband met de inburgeringslening zijn als mogelijk te registreren schuld door u genoemd tijdens de parlementaire behandeling van de Wet schuldsanering natuurlijke personen².

Betalingsachterstanden verkeersboetes

De inning van verkeersboetes behoort tot het takenpakket van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) dat een uitvoeringsorganisatie is van het ministerie van Justitie. Dit ministerie staat in beginsel positief tegenover de gedachte om betalingsachterstanden van een zekere omvang bij de inning van verkeersboetes toe te voegen aan het landelijke registratiesysteem. Op dit moment maakt het CJIB gebruik van een inningsysteem dat zaakgericht is (niveau van uitstaande boetes). Dit maakt een schuldenregistratie waarbij geaggregeerde gegevens op persoonsniveau moeten worden aangeleverd moeilijk uitvoerbaar. Veel personen hebben betalingsachterstanden opgelopen ten aanzien van meerdere verkeersboetes. Binnen enkele jaren vindt binnen het CJIB een grootschalige ICT-omslag plaats naar een administratie- en inningsstelsel dat persoonsgericht is. Het nieuwe stelsel biedt meer faciliteiten om uitstaande boetes centraal te registreren. Het CJIB heeft aangegeven de mogelijkheden daartoe te verkennen en mij via de minister van Justitie op de hoogte te houden van de voortgang. De afronding van de systeemwisseling is voorzien per 2011. Dit betekent dat registratie van uitstaande verkeersboetes bij het CJIB op z'n vroegst per 2011 kan plaatsvinden.

Inburgeringslening

Op 1 januari 2007 is de Wet inburgering in werking getreden op grond waarvan de IB-Groep een lening kan verstrekken aan inburgeringsplichtigen die een inburgeringscursus volgen. Een lening die op grond van deze wet wordt verstrekt hoeft in beginsel pas na 3 1/2 jaar te worden terugbetaald, tenzij het inburgeringsexamen eerder is behaald of de debiteur eerder een verzoek tot terugbetaling doet.

De komende periode wil de directie Inburgering en integratie van het ministerie van VROM³ benutten om ervaring op te doen met het functio-

¹ «Van schuld naar schone lei» van het Ministerie van Justitie (2001), Doelgroepenonderzoek Bureau Schuldhulpverlening Dordrecht deel III (2004) en een onderzoek in 2005 uitgevoerd door de Erasmusuniversiteit op verzoek van de NVVK (gemeentelijke kredietbanken).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 942, nr. 7.

³ Recent is de directie Inburgering en Integratie overgeheveld van het ministerie van Justitie naar het ministerie van VROM.

neren van de nieuwe wetgeving en de daarin opgenomen leenfaciliteit. Tegelijkertijd zullen de mogelijkheden voor de eventuele registratie van betalingsachterstanden bij de terugbetaling van de inburgerlening worden verkend.

Ministerie van Financiën – belastingschulden

Verkennde gesprekken hebben in de afgelopen periode ook plaatsgevonden met de Belastingdienst. Uit die gesprekken is gebleken dat een registratie van betalingsachterstanden bij de Belastingdienst op dit moment niet haalbaar is.

Per 1 januari 2008 is de start voorzien van ETM, een nieuw invorderingsstelsel, dat is te beschouwen als een centrale debiteurenadministratie. De invoering van ETM is complex, maar verwacht mag worden dat het totale invorderingsproces, dus zowel het massale als het individueel-intensieve deel, na een ruime invoeringsperiode in kwantitatief en kwalitatief opzicht beter beheerst wordt.

Invordering bevindt zich aan het einde van de keten en wanneer de eerdere schakels in de keten zwakten vertonen, blijft de kwaliteit van het invorderingsproces onvoldoende. De Belastingdienst zal de komende jaren grote (ICT-)inspanningen leveren om te komen tot complexiteitsreductie. Het automatiseringssysteem voor de inkomstenbelasting, ABS, en het proces voor de toekenning van Toeslagen zullen in dat kader grondig worden aangepakt. Zodra ABS, Toeslagen en ETM ieder voor zich en in onderlinge relatie zijn geoptimaliseerd, is een zinvolle informatieversterking aan het landelijke registratiesysteem reëel te achten. Naar verwachting zal dat 4 à 5 jaar duren. In de komende periode wordt nader bekeken welke betalingsachterstanden van particulieren bij de Belastingdienst te zijner tijd voor registratie in aanmerking kunnen komen. Daarbij zijn de effectiviteit en proportionaliteit van de te nemen maatregelen belangrijke aspecten, alsmede de beschikbare capaciteit in het landelijke registratiesysteem.

Tot slot

In de voorgaande tekst heb ik u geïnformeerd over de voortgang van het initiatief uitbreiding schuldenregistratie en de uitkomsten van de verkennende gesprekken die zijn gevoerd met overheidsinstanties over de registratie van overheidsschulden. Gezien de fase waarin het project zich nu bevindt en het gegeven dat in de komende periode nog de nodige concretiseringslagen moeten worden gemaakt, zal ik u medio 2008, dan wel eerder indien daartoe aanleiding is, nader informeren over de stand van zaken met betrekking tot het marktinitiatief en de voortgang met betrekking tot de registratie van overheidsschulden.

De Minister van Financiën,
W. J. Bos