

Vergaderjaar 1999–2000

26 971

Wijziging van artikel 3, tweede lid, van de Wet op het consumentenkrediet (toepasselijkheid Besluit kredietaanbiedingen op krediettransacties boven vijftigduizend gulden)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 juni 2000

Met genoegen heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Economische Zaken van Uw kamer heeft uitgebracht. Het is verheugend te constateren dat de commissie – onder het voorbehoud dat de in het verslag gestelde vragen afdoende worden beantwoord – de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam acht voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarop de bovengrens van f 50 000 is gebaseerd en waarom deze grens niet wordt geschrapt voor voorschriften die buiten het Besluit kredietaanbiedingen vallen. Vooropgesteld moet worden dat de strekking van deze wetswijziging is het beschermen van consumenten bij het aangaan van *consumptieve* kredieten. Het grensbedrag van f 50 000 is indertijd overgenomen uit de Wet op het consumentief geldkrediet en is afkomstig uit de Richtlijn inzake het consumentenkrediet nr. 87/102/EEG. Deze richtlijn heeft betrekking op kredietovereenkomsten tot 20 000 Ecu. Mede ter bevordering van een goede kenbaarheid van de reikwijdte van de wet is het grensbedrag op f 50 000 gesteld. Vanuit een oogpunt van consumentenbescherming werd dit grensbedrag toereikend geacht. Over het algemeen kan men stellen dat voor consumptieve bestedingen een krediet ter grootte van dit bedrag nog steeds toereikend is.

In het belang van een goede voorlichting aan de consument is een onderscheid in de aard en omvang van de aan consumenten te verstrekken informatie, afhankelijk van de grootte van de aangeboden kredietbedragen, echter niet meer op zijn plaats. De onderhavige wetswijziging heeft dan ook uitsluitend betrekking op de bepalingen omtrent informatieverstrekking aan de consument. Dit om te voorkomen dat consumenten van kredieten onder de f 50 000 worden misleid door (een gebrek aan) informatie bij kredietaanbiedingen boven de f 50 000. De regering is niet voornemens het grensbedrag te schrappen voor voorschriften die buiten het Besluit kredietaanbiedingen vallen. In het kader van een sober wetgevingsbeleid wordt slechts dan tot uitbreiding van het bereik van wetgeving overgegaan indien ondubbelzinnig vaststaat dat daaraan een duidelijke maatschappelijke behoefte bestaat. Een extra bescherming bij kredieten groter dan f 50 000 is – buiten de bepalingen omtrent informatieverstrekking aan de consument – niet ondubbelzinnig noodzakelijk gebleken. Daarnaast moet worden opgemerkt dat Nederland met het

wegvallen van een bovengrens in dit opzicht uit de pas zal gaan lopen met de andere Lidstaten in Europa. Hierdoor zal een mogelijke overloop ontstaan van Nederlandse kredietnemers naar andere Europese krediet-aanbieders. Het beschermingsniveau dat Nederland beoogt te bieden wordt dan doorkruist door marktactiviteiten van buitenlandse kredietaanbieders. Daardoor zal eveneens een nadeliger concurrentiepositie van Nederlandse kredietverstrekkers ontstaan. Schraping van artikel 3, eerste lid, van de Wet op het consumentenkrediet (WCK) is derhalve geen optie.

Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de verbodsbepalingen uit het Besluit kredietaanbiedingen met betrekking tot termijnvermelding en nevenkreditering handhaafbaar zijn en in de praktijk worden gehandhaafd. De verbodsbepalingen uit het besluit zien thans toe op kredietaanbiedingen tot en met f 50 000. Opmerkingen met betrekking tot de termijn waarbinnen een kredietnemer over het geld kan beschikken en met betrekking tot de consequenties van reeds lopende kredieten zijn thans niet verboden in advertenties die betrekking hebben op een krediet boven de f 50 000. De bedoelde verbodsbepalingen zijn betrekkelijk eenvoudig handhaafbaar maar de handhaving is arbeidsintensief. De Economische Controledienst (ECD) houdt toezicht op de naleving van het Besluit kredietaanbiedingen. De handhaving geschiedt op tweeërlei wijze afhankelijk van de status van de kredietaanbieder. Ingeval de overtreding plaatsvindt door een WCK-vergunninghouder volgt een aanwijzing en bij het niet opvolgen van een onherroepelijke aanwijzing bestaat de mogelijkheid van het intrekken van de WCK-vergunning. De andere wijze van handhaving geschiedt via strafrechtelijke weg. In de praktijk blijkt dat het merendeel van de advertenties met kredietaanbiedingen wordt geplaatst door intermediairs (niet-WCK-vergunninghouders). In dat geval is een overtreding een economisch delict en maakt de ECD een proces-verbaal op. Dit proces-verbaal wordt doorgeleid naar het Openbaar Ministerie. Indien het Openbaar Ministerie besluit tot vervolging wordt de hoogte van de sanctie bepaald door de rechter.

Voorts stelden de leden van de PvdA-fractie enkele meer algemene vragen. Naar aanleiding van de vraag over de verhouding van de WCK en het Besluit kredietaanbiedingen tot de Bankwet dient te worden opgemerkt dat de WCK met de daarop gebaseerde lagere regelgeving enerzijds en de Wet toezicht kredietwezen 1992 (WTK) anderzijds twee aparte regimes betreffen met een los van elkaar staande werkingsfeer. Hierbij ben ik er vanuit gegaan dat met de Bankwet wordt bedoeld de WTK. De kern van het verschil tussen de twee vergunningen is dat de WCK zich richt op het verstrekken van consumentenkrediet terwijl de WTK zich richt op het aantrekken van gelden van het publiek. Kredietverstrekkers, niet zijnde banken, vallen niet onder de Geschillencommissie Bankzaken. Nederland telt op dit moment 126 kredietverstrekkers die een vergunning ingevolge de WCK hebben. Veel kredietverstrekkers bieden meerdere vormen van krediet aan. De hieronder staande indeling is daarom vrij globaal. De indeling is als volgt:

- 35 kredietverstrekkers die tevens een vergunning hebben op basis van artikel 6 van de WTK. Deze verstrekkers staan ook onder toezicht van De Nederlandse Bank;
- 2 kredietverstrekkers die zijn toegelaten op basis van artikel 31 WTK. Het betreft in Nederland gevestigde bijkantoren van in andere Lidstaten gevestigde kredietverstrekkers;
- 8 goederenleveranciers. Het betreft hoofdzakelijk postorderbedrijven;
- 16 autoleveranciers;
- 65 private instellingen die opereren als kredietgever.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het wenselijk is de eventueel gevraagde zekerheden bij kredieten boven de f 50 000 op te nemen in de

kredietaanbiedingen. Ingevolge het Besluit kredietaanbiedingen behoeft in de kredietaanbieding zelf geen melding te worden gemaakt van de te bieden zekerheden. Deze melding vindt verplicht plaats in het prospectus. De kredietverstrekker moet ten behoeve van een kredietnemer altijd een prospectus beschikbaar stellen. In dit prospectus moeten alle voorwaarden worden opgenomen waaronder een kredietverstrekker bereid is tot een krediettransactie over te gaan. Om die reden acht ik een extra vermelding in de advertentie niet nodig. Voorts vroegen de leden van deze fractie of de regering voornemens is zich in te zetten voor een aanpassing van de Europese richtlijnen terzake van de voorwaarden van kredietaanbiedingen nu door de invoering van de euro het risico bestaat dat minder scrupuleuze (buitenlandse) aanbieders de dans ontspringen, waardoor een verminderde consumentenbescherming en concurrentievervalsing kan ontstaan. Mocht dit gevaar zich voordoen – hetgeen overigens onwaarschijnlijk is omdat er reeds een redelijk niveau van harmonisatie in de Europese Unie bestaat – dan luidt het antwoord op deze vraag bevestigend.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere uiteenzetting over de controle van de ECD met betrekking tot overtredingen van de Wet op het consumentenkrediet. Enige tijd na de inwerkingtreding van de WCK is de ECD speciale aandacht gaan schenken aan de naleving van het Besluit kredietaanbiedingen. De daartoe geformeerde taakgroep consumentenkrediet heeft destijds veel processen-verbaal opgemaakt om de naleving van het besluit af te dwingen. De door het Openbaar Ministerie opgelegde standaardboete van f 2500 bleek een effectief middel, waardoor het aantal overtredingen terug liep. Het aantal overtredingen daalde daarnaast ook omdat kredietaanbieders vanaf 1997 bijna uitsluitend kredietaanbiedingen deden boven de f 50 000 grens. De bepalingen uit het Besluit kredietaanbiedingen zijn op dergelijke advertenties thans – als gezegd – niet van toepassing met uitzondering van het vereiste dat vermelding van het effectieve kredietvergoedingspercentage op jaarbasis dient plaats te vinden. Bij advertenties boven de f 50 000 vond deze laatste vermelding overigens doorgaans plaats. Het onderhavige wetsvoorstel dient er toe om ook aanbiedingen voor consumptief krediet boven de f 50 000 onder het bereik van het Besluit kredietaanbiedingen te brengen.

De leden van de D66-fractie vroegen aan te geven hoe tegen de huidige opsporingsprioriteit van de ECD ten aanzien van overtredingen van de WCK wordt aangekeken. De prioriteit van de ECD lag de afgelopen periode bij opsporing van malafide schuldbemiddelaars. Met name op dit gebied zijn signalen over misstanden nagelopen. Deze activiteiten legden een groot beslag op de totale beschikbaarheid van zes fte's voor het gehele aandachtsgebied. Dergelijke onderzoeken zijn arbeidsintensief omdat de gehele administratie van schuldbemiddelaars moet worden gecontroleerd, terwijl die vaak in een chaotische toestand verkeert. Vanaf de tweede helft van 1998 tot op heden zijn door de ECD 54 processen-verbaal opgemaakt dan wel aangezegd. Daarnaast is in de eerste maanden van 2000 aandacht besteed aan advertenties waarin het effectieve kredietvergoedingspercentage op jaarbasis niet stond vermeld. Momenteel is de Belastingdienst/ECD in bespreking met het Ministerie van Justitie om terzake van standaardovertredingen een transactiebevoegdheid te verkrijgen. Met een dergelijke bevoegdheid wordt het handhavingstraject verkort en kan sneller worden opgetreden tegen onregelmatigheden. Met het oog op de formatieruimte bij de ECD en de ontwikkeling van het verkrijgen van transactiebevoegdheid wordt in voldoende mate aandacht besteed aan overtredingen van de WCK. In het kader van de herziening van de WCK bestaat er aanleiding om het toezicht te herzien. Over laatstbedoelde ontwikkeling wordt de kamer medio dit jaar per brief geïnformeerd.

De leden van de fracties van GPV en RPF informeerden naar de ontwikkeling van het aantal uitstaande kredieten. Hieronder volgt een overzicht van de verstrekte consumentenkredieten over 1991 tot en met 1999. Deze tabel laat een stijging zien van de bedragen (verstrekte en uitstaande kredieten) en aantallen kredieten.

CONSUMENTEN KREDIET

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Verstrekt consumenten krediet</i>	<i>Mrd gld</i>								
Aflop krediet	4,3	3,9	3,6	4,2	3,6	3,8	3,8	3,6	3,5
Doorlopend krediet	5,2	8,1	9,2	9,3	10,5	12,2	14,3	16,5	18,6
Totaal verstrekt krediet	9,4	12,0	12,8	13,4	14,1	15,9	18,1	20,2	22,1
<i>Uitstaand krediet</i>	<i>Mrd gld</i>								
Aflop krediet	8,6	8,4	7,5	7,8	7,4	7,2	7,1	6,9	6,8
Doorlopend krediet	8,7	11,7	13,0	13,6	15,0	16,2	18,3	21,0	23,8
Totaal	17,3	20,0	20,5	21,4	22,3	23,4	25,4	27,9	30,6
<i>Aantallen uitstaande kredieten</i>	<i>X 1000</i>								
Aflop krediet	917	891	803	769	707	682	681	694	674
Doorlopend krediet	904	2 380	2 485	2 660	2 724	2 801	3 035	3 656	3 869
Totaal	1 821	3 271	3 288	3 429	3 431	3 483	3 716	4 350	4543
<i>Gemiddeld uitstaand bedrag</i>	<i>Gld</i>								
Aflop krediet	9 390	9 389	9 308	10 078	10 400	10 554	10 439	9 997	10 065
Doorlopend krediet	9 621	4 906	5 250	5 126	5 495	5 800	6 027	5 735	6 154
Totaal	9 505	6 127	6 241	6 237	6 506	6 731	6 836	6 415	6 734

Het effect van het postorderkrediet en het krediet bij kaartorganisaties (organisaties die credit cards verstrekken waaraan een krediet is verbonden) zorgt voor een verlaging van de gemiddelde schuld per contract (zie 1991, toen deze vormen nog niet werden waargenomen).
Bron: CBS.

Verder vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF of de regering deze stijging verontrustend vond. Door de toenemende welvaart en de lage rente kan er meer geld worden geleend en kunnen meer mensen krediet krijgen. Op zich hoeft dat niet bezwaarlijk te zijn. Belangrijk is in hoeverre men kredieten kan opnemen en in hoeverre men zich van de risico's bewust is. Daarbij is het van belang dat de kredietgever volledige en juiste informatie verstrekt aan de consument. Hier ligt enerzijds een verantwoordelijkheid van de kredietverstrekker – deze dient alleen krediet te verstrekken indien hij op grond van de verkregen informatie van oordeel is dat verstrekking verantwoord is – en anderzijds een eigen verantwoordelijkheid van de kredietnemer. Een te optimistische inschatting van de leencapaciteit door zowel de kredietverstrekker als de kredietnemer kan tot problemen leiden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF naar de invloed van het nieuwe belastingstelsel op de hoogte en de hoeveelheid van de kredieten, wordt het volgende opgemerkt. De systematiek van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 brengt met zich dat betaalde rente die betrekking heeft op schulden die geen verband houden met vermogensbestanddelen die via box I (inkomen uit werk en woning) of box II (inkomen uit aanmerkelijk belang) in de heffing worden betrokken, als zodanig niet meer aftrekbaar zal zijn. Wel kunnen de desbetreffende schulden in mindering worden gebracht op de grondslag waarover de vermogensrendementsheffing wordt berekend. De rente die over deze schulden wordt betaald zal vanaf 1 januari 2001 dan ook over het algemeen minder belastingvoordeel opleveren. Op grond daarvan zou kunnen worden verwacht dat de introductie van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 – geïsoleerd gezien – tot een zekere afname zou kunnen

leiden van zowel de hoogte als het aantal kredieten dat geen verband houdt met vermogensbestanddelen die via box I of box II in de heffing worden betrokken.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen voorts om een verklaring voor de stijging van het aantal schuldhulpvragen in het licht van de economische groei. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. De economische groei is daar wellicht zelf mede verantwoordelijk voor. Bij een voortdurende gunstige economische ontwikkeling kunnen consumenten evenals kredietverstrekkers een te optimistische inschatting maken van de inkomensontwikkeling. Als gevolg hiervan kan een opeenstapeling van financiële verplichtingen ontstaan die soms tot een problematische schuldsituatie kan leiden. Hieronder is aangegeven het aantal aanvragen voor een schuldregeling en het aantal uitstaande kredieten, vermeld in indexcijfers.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aantal uitstaande kredieten	100	100	102	108	127	132
Hulpaanvragen	100	98	102	110	114	136

Bronnen: CBS en NVVK

Verder vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF welke maatregelen worden genomen om de stijging van het aantal vragen om hulp bij de afbetaling van kredieten om te buigen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, mede namens de Minister van Justitie en mij, in mei jongstleden een brief aan de Tweede Kamer gezonden, waarin uitgebreid werd ingegaan op de schuldhulpverlening. Ik verwijs u daarom naar deze brief (kamerstukken II 1999/2000, 24 515, nr. 56). De bewustwording van consumenten inzake het aangaan van geldleningen beoogt dat er minder problematische schuldsituaties zullen ontstaan. Het ingrijpen in de markt van kredietverlening in de zin van begrenzing van het aantal te verstrekken kredieten is niet aan de orde.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van GPV en RPF welk percentage van de schuldhulpvragen door de gemeentelijke kredietbanken niet kan worden gehonoreerd en hoe dit percentage zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en of deze mensen aan hun lot worden overgelaten, deel ik mee dat reeds enige jaren dit percentage schommelt rond de 50%. Uiteraard worden deze mensen niet aan hun lot overgelaten. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen niet-willers en niet-kunners. De niet-willers betreffen personen die onvoldoende of niet meewerken aan het oplossen van hun financiële problemen. Ook onvoldoende meewerken van de schuldeisers komt voor. De niet-kunners zijn hoofdzakelijk personen waarbij geen aflossingscapaciteit aanwezig is om tot een schuldregeling te komen. Voor deze personen zijn via de integrale schuldhulp instrumenten aanwezig om ondersteuning te bieden.

Door het systeem van integrale aanpak van schulden zijn er instrumenten beschikbaar die in veel gevallen leiden tot een oplossing, soms in de sfeer van motivatie maar ook vaak in het ordenen van de financiële chaos. Het instrument van budgetbeheer is hiervoor bij een groot aantal gemeentelijke kredietbanken beschikbaar. Met budgetbeheer wordt de betaling van de vaste lasten gewaarborgd waardoor de schuldenlast zich stabiliseert. De achtergrond van veel schuldproblemen blijkt te liggen bij psychische en sociale problemen, zoals verslaving aan drugs en alcohol en gokverslaving. Ook personen met het spreekwoordelijke «gat in de hand» komen regelmatig voor. Indien deze problemen niet worden verholpen, kunnen de financiële problemen evenmin tot een oplossing worden gebracht. De integrale aanpak is daarom belangrijk. Gemeentelijke kredietbanken kunnen via de contacten met andere diensten (sociale

diensten, maatschappelijk werk) vaak (nood)oplossingen bieden. Als op een vrijwillige (minnelijke) wijze geen oplossing kan worden gevonden voor een problematische schuldensituatie, kan de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) een oplossing bieden. Op grond van deze wet kan de rechter op verzoek van de schuldenaar te goeder trouw – onder een aantal voorwaarden – een bewindvoerder aanwijzen. Indien het wettelijk traject goed wordt doorlopen verkrijgt de schuldenaar meestal na drie jaar een schone lei.

Vervolgens vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF in hoeverre de private schuldhulpverleners een rol kunnen spelen. De WCK kent een verbod op private schuldbemiddeling. Op grond van het Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars is een rol voor de private schuldbemiddelaars weggelegd waarvan in de praktijk ook wel gebruik wordt gemaakt. Veel gemeenten hebben private schuldbemiddelaars ingeschakeld om de ingezetenen met financiële problemen te helpen. Dit acht ik een goede zaak. Echter niet uit het oog moet worden verloren dat juist door toedoen van private schuldbemiddelaars problemen kunnen verergeren. De laatste jaren is de ECD op een groot aantal malafide private schuldbemiddelaars gestuit. Het erkennen van private schuldbemiddelaars dient dan ook zeer zorgvuldig gebeuren. Hiertoe is destijds het Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddeling ontworpen. Centraal in dit besluit staat een faire behandeling van de schuldenaar. Dit wordt bewerkstelligd door voor te schrijven dat de private schuldbemiddelaar zich dient te conformeren aan de Gedragscode schuldregeling van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Een andere vereiste is de wijze van berekening van de aflossingscapaciteit. Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) heeft in opdracht van de NVVK een methode ontwikkeld waarmee de schuldenaar een restinkomen behoudt om te kunnen voorzien in de algemeen noodzakelijke levensbehoefte. Teneinde ook sociale minima in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van deze regeling zijn er eveneens nadere financiële voorwaarden gesteld. Deze houden in dat een private schuldbemiddelaar als vergoeding 9% van de maandelijks aflossingen mag vragen met een maximum van f 75 per maand.

Ook vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF welke belemmeringen de private schuldbemiddelaars bij het uitoefenen van hun activiteiten ontmoeten en hoe deze kunnen worden weggenomen. De belangrijkste belemmering is volgens de private sector de financiële vergoeding. De private sector wenst de vergoeding op circa f 100 per maand te stellen. Het probleem dat zich bij inwilliging van deze wens voordoet is dat voor een groep burgers uit de samenleving, met name de bijstandsgerechtigden, de weg van private schuldbemiddeling wordt afgesloten. Nagenoeg hun gehele aflossingscapaciteit wordt dan aangewend voor vergoeding aan de schuldbemiddelaar, terwijl de schulden zelf niet kunnen worden weggewerkt. Verder kunnen onder bepaalde omstandigheden de in de Wet toezicht kredietwezen 1992 neergelegde verboden als een belemmering worden ervaren. Het betreft, kortweg, de verboden tot het optreden als kredietinstelling en tot het bedrijfsmatig aantrekken van opvorderbare gelden. Deze belemmering is echter niet aanwezig indien de budgetbeheerder door middel van een volmacht het financiële beheer over de bankrekening van een cliënt verricht. In een dergelijk geval krijgt de budgetbeheerder geen gelden van de cliënt onder zich, waardoor de WTK in beginsel niet van toepassing is. Eventueel resterende aspecten die budgetbeheer onder de reikwijdte van artikel 82 WTK zouden brengen, zoals het bemiddelen bij het aantrekken van gelden, zouden door een vrijstelling mogelijk kunnen zijn.

Tenslotte vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF naar de beschikbare instrumenten van de ECD om handhaving af te dwingen. De ECD heeft een klein team van medewerkers dat onder meer advertenties

controleert op de naleving van de wettelijke vereisten. Naar aanleiding van de vraag van de leden fracties van GPV en RPF over de brief van de Vereniging van Financieringsondernemingen en de Nederlandse Vereniging van Banken merk ik op dat de ECD nog eens heeft bevestigd dat tegen de bedoelde advertenties zal worden opgetreden. Inmiddels zijn ongeveer 25 processen-verbaal aangezegd, hoofdzakelijk met betrekking tot bedoelde advertenties.

De leden van de SP-fractie vroegen of de wet ook regels stelt voor andere aanbiedingen dan advertenties. Het antwoord hierop luidt bevestigend. De regels gelden voor alle kredietaanbiedingen, dus ook voor aanbiedingen via bijvoorbeeld internet. Verder vroegen de leden van de SP-fractie of het geen tijd werd om ook regels te stellen voor aanbiedingen voor hypotheek. Dit ligt niet in de lijn der verwachting. De hypothecaire financiers hebben een nieuwe gedragscode opgesteld. Deze gedragscode is inmiddels getoetst door de NMa. Hierover is de Kamer separaat geïnformeerd (aansluitend Handelingen II 1999/2000, nr. 1341). Na inwerkingtreding van deze gedragscode, zullen de financiers er op toe moeten zien dat de intermediairs, die voor hen bemiddelen, zich aan de gedragscode houden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de SP hoe de handhaving van de gewijzigde WCK wordt geregeld, merk ik op dat ook dan de ECD de controle op de naleving van de regels voor zijn rekening zal nemen.

Voor de handhaving van de huidige wet zij ook verwezen naar de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de VVD, GPV en RPF.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema