

Evaluatie Kredietregels

Reactie op de resultaten van het onderzoek
naar de effectiviteit van kredietregels

17 oktober 2007

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Deel I: Maatregelen die al zijn genomen	3
Deel II: Maatregelen die lopen.....	4
Deel III: Additionele maatregelen.....	4
Deel IV: Bijlagen	21
1) Richtlijn consumentenkrediet - stand van zaken	21
2) Platform CentiQ.....	21
3) Uitvoering Motie 112.....	23

Inleiding

De regels voor kredietverstrekking zijn vastgelegd in de Wet op het consumentenkrediet (Wck) en de Wet op het financieel toezicht (Wft). De bepalingen uit de Wck zijn privaatrechtelijk. Dat betekent dat burgers zelf de naleving daarvan kunnen afdwingen bij de rechter. Het gaat dan bijvoorbeeld om bepalingen over de wijze waarop de kredietovereenkomst moet worden opgesteld, over het pandrecht bij goederenkrediet, en over de (maximale) kredietvergoeding. Op de naleving van de kredietregels van de Wft, die op 1 januari 2007 in werking is getreden, ziet de Autoriteit Financiële Markten (AFM) toe. Naleving van deze regels kan niet privaatrechtelijk worden afgedwongen. Het betreft de regels voor:

- verplichte informatie in kredietreclames die consumenten een goed beeld van het krediet moet verschaffen en een verbod op misleidende reclames;
- uitgebreidere informatie in een kredietprospectus waarover een consument vóór het aangaan van een kredietovereenkomst moet kunnen beschikken; en
- een kredietwaardigheidstoets van de consument uit te voeren door de kredietverstrekker, waaronder een check bij het Bureau Kredietregistratie (BKR) bij kredieten groter dan € 250.

De Wft-regels en de maximale kredietvergoeding zijn object van deze evaluatie, waarbij onderzoek is verricht door EIM dat zijn weerslag vindt in het rapport *Overkreditering aan banden* (zie bijlage).

Deel I: Maatregelen die al zijn genomen

In de afgelopen twee jaar is een aantal maatregelen genomen om overkreditering te voorkomen:

- Met de Wet financiële dienstverlening (thans Wfd) is in 2006 de grens voor een verplichte toets bij het BKR verlaagd van € 1.000 naar € 250
- In 2006 is met de Wfd de maximale kredietvergoeding verlaagd van 17% plus wettelijke rente naar 12% plus wettelijke rente. Doel hiervan is kredietverstrekkers te dwingen tot een restrictiever acceptatiebeleid. Verliezen door schuldenaren die niet meer aan hun verplichtingen kunnen voldoen, kunnen dan immers moeilijker worden gecompenseerd met hogere rentes.
- In mei 2006 zijn de regels onder de Wfd voor de informatie over het krediet dat in een reclame moet worden getoond aangescherpt. Deze regels zijn met de inwerking van de Wft op 1 januari 2007 verder aangescherpt. De afgelopen tijd heeft de AFM scherp toezicht gehouden op naleving van deze regels. Het ministerie van Financiën heeft een onderzoek van de AFM naar de naleving meegenomen in de zogenoemde flitsevaluatie van januari 2007¹.

¹ Onderzoek van de AFM naar verantwoorde kredietverlening van januari 2007

- Het Platform CentiQ is opgericht. Het platform richt zich op het vergroten van het financiële inzicht en het financiële bewustzijn van de Nederlandse consument. Eind 2007 en begin 2008 worden de eerste activiteiten van het platform – gericht op bewust omgaan met geld – zichtbaar.

Deel II: Maatregelen die lopen

Het kabinet heeft een aantal maatregelen ingezet waarvan het de verwachting is dat deze de komende periode van kracht kunnen worden:

- Er is een marktinitiatief “uitbreiding schuldenregistratie” gesteund, waarbij achterstanden van betaling aan woningcoöperaties, energiebedrijven en sociale diensten geregistreerd kunnen worden. Later zal er ook uitbreiding plaatsvinden naar registratie van andersoortige achterstanden.
- De AFM heeft het onderzoek uit januari 2007 geconstateerd dat er in het kader van de kredietwaardigheidstoets vaak te weinig informatie wordt ingewonnen over de financiële positie van de consument en dat kredieten worden verstrekt aan te lage inkomens. De AFM maakt met de branche afspraken over een betere invulling van de kredietwaardigheidstoets.
- Naar aanleiding van de flitsevaluatie zijn enkele wijzigingen ingezet van de regels voor kredietreclame.² Deze wijzigingen omvatten onder andere een aanscherping van de wijze waarop de kredietvergoeding moet worden weergegeven, een algemeen verbod op kredietreclames die aanzetten tot impulsaankopen en een waarschuwingsplicht voor een hogere rente in de toekomst bij actierentes die voor een beperkte duur gelden.
- Zoals eerder aangekondigd wordt de maximale boete voor het niet naleven van de regels voor kredietreclame en de kredietwaardigheidstoets verhoogd.³ Deze verhoging zal, in verband met de aanpassing van de betreffende boetecategorie niet tot €500.000, maar tot €1.000.000 gaan.

Deel III: Additionele maatregelen

In dit deel zal worden ingegaan op de maatregelen die uit de evaluatie voortvloeien ten aanzien van een aantal andere belangrijke aspecten op het gebied van kredietverlening. Er zal achtereenvolgens nader worden ingegaan op de kredietwaardigheidstoets, de kredietregels en de positie van AFM, kredietregistratie, jongeren, hypothecaire kredietverstrekking, budgetbeheer en het platform CentiQ.

Kredietreclame

Het onderzoek heeft diverse inzichten opgeleverd over de werking van kredietreclame. Hieronder zullen enkele aspecten daarvan uiteen worden gezet.

Het verband tussen kredietreclame en overkreditering

² Brief van de minister van Financiën van 12 januari 2007, 29 942, nr. 37.

³ Brief van de minister van Financiën van 2 juli 2007, 29 507, 47.

Een belangrijke vraag, waarvoor dit onderzoek ook mede aanleiding was, betreft het door de Kamer gewenste verbod op kredietreclame op televisie.⁴ Voor een dergelijk verbod dient, zoals de minister van Financiën in zijn brief van 7 december 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 29 942, nr. 36) heeft uiteengezet, te worden aangetoond dat er een verband is tussen kredietreclame en het beoogde publieke belang (voorkoming overkreditering). Aangezien reclame veelal onderbewust het handelen van consumenten beïnvloedt, is het moeilijk dit verband direct aan te tonen door interviews of een enquête. Aan het feit dat consumenten zelf aangeven niet door reclame verleid te worden, kunnen geen harde conclusies worden verbonden. De volgende constatering kunnen wel worden gedaan:

- Kredietreclames dragen bij aan naamsbekendheid en de oriëntatie van de consument op de kredietmarkt.⁵ Bij die oriëntatie zijn vooral toegankelijkheid en bereidwilligheid van de kredietverstrekker en anonimiteit belangrijke elementen.⁶
- Consumenten die al in een overkrediteringssituatie zitten, zijn geneigd om alle mogelijke wegen voor korte termijn oplossingen te gebruiken om aan nieuw krediet te komen.⁷ Het is niet aannemelijk dat kredietreclame invloed heeft op dat gedragspatroon.⁸ Wel zijn er aanwijzingen dat risicoconsumenten zich meer laten sturen door reclame.⁹
- Bepaalde kredietreclames kunnen ertoe bijdragen dat consumenten het nemen van een krediet als een maatschappelijk normaal verschijnsel zien.¹⁰ Hierdoor kan de drempel om (voor het eerst) van een krediet gebruik te maken lager zijn.
- Kredietreclames roepen ergernis en wantrouwen op. Een meerderheid van de respondenten wenst een verbod op kredietreclames op tv.¹¹

Deze constatering ondersteunen onvoldoende dat kredietreclames een noemenswaardige factor zijn in de overkrediteringsproblematiek. Een verbod op kredietreclame op tv lijkt daarom geen haalbare en effectieve maatregel. De belangrijkste overwegingen zijn:

- Het verband met de borging van een publiek belang is onvoldoende aangetoond. Hierdoor is het waarschijnlijk dat een verbod in strijd is met de vrijheid van meningsuiting uit het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, waaronder ook handelsreclame valt. Inperking van deze vrijheid dient immers noodzakelijk te zijn om het beoogde doel te bereiken. Precedenten in

⁴ Motie van het lid Vietsch (29 942, nr. 28).

⁵ Paragraaf 4.4 van het onderzoek: "In interviews met consumenten is nagegaan welke kredietverstrekkers zij kennen. Vrijwel algemeen noemt men namen van verstrekkers die frequent commercials uitzenden".

Paragraaf 7.4 van het onderzoek: "De lening is slechts een middel om consumptieve behoefte mogelijk te maken. Reclame heeft deze mensen niet aantoonbaar aangezet tot de aankoop, maar heeft hen soms beïnvloed bij het kiezen van een kredietverstrekker."

Paragraaf 7.2 van het onderzoek: "Toch moet de relatie tussen kredietreclame en overkreditering gerelativeerd worden. Kredietreclame beïnvloedt vooral de oriëntatie van mensen op de kredietmarkt."

⁶ Paragraaf 5.6 van het onderzoek: "Dit beeld komt vooral naar voren in de gesprekken die met risicoconsumenten zijn gevoerd. Zij verwachten van de kredietverstrekkers die actief adverteren een minder zware toetsing."

⁷ Paragraaf 5.5 van het onderzoek

⁸ Paragraaf 5.6 van het onderzoek: "De informatie die kredietreclame kan bieden stimuleert hen niet nog meer omdat zij hoe dan ook op zoek zijn naar een (tijdelijke) leenoplossing van hun probleem."

⁹ Paragraaf 5.6 en 7.2 van het onderzoek

¹⁰ Paragraaf 4.4: "Aannemelijk is dat reclame meer indirect werkt aan een "gemakkelijk" of "goedkoop imago" van de kredietverstrekker en daarmee ook voor een deel van de consumenten stimulerend kan werken om zich verder te oriënteren op een krediet."

¹¹ Paragraaf 4.4 van het onderzoek: 76% van de respondenten geeft aan de kredietaanbieder van het getoonde reclamefilmpje niet te vertrouwen. 80% gaf aan er geen positief gevoel van te krijgen.

omringende landen zijn niet aangetroffen. Een verbod op kredietreclame op tv is ook niet opgenomen in de op richtlijn consumentenkrediet (die spoedig in het EP wordt behandeld).

- Kredietreclame helpt een consument bij de oriëntatie op de kredietmarkt door het onder de aandacht brengen van verschillende producten en aanbieders. Een verbod op reclame kan de consument beperken in de mogelijkheid een juiste keuze te maken. Bovendien krijgen nieuwe kredietverstrekkers minder mogelijkheden zich op de markt te profileren en marktaandeel te veroveren. Met andere woorden, een verbod op kredietreclame beperkt de mededinging en kan leiden tot hogere prijzen en mindere kwaliteit hetgeen niet in het voordeel van de consument is.

Vermelding van de kredietvergoeding in reclames

De regels voor kredietreclame zouden erop gericht moeten zijn consumenten die al op goede gronden besloten hebben een krediet te nemen, te helpen bij het maken van de juiste keuze door te tonen welke mogelijkheden en aanbiedingen er zijn. Een goede informatie over de kredietvergoeding zou consumenten hierbij moeten helpen. Dit is ook de gedachte geweest achter de huidige voorschriften over kredietreclame. In deze evaluatie kunnen hierover een aantal constatering worden gedaan:

- Consumenten besteden weinig aandacht aan de informatie over de kredietvergoeding. Voor zover ze dat wel doen wordt de informatie vaak niet goed begrepen.¹² Dit speelt nog meer bij tv-commercials.¹³
- Bij het weergeven van de kredietvergoeding in kredietreclames leidt meer informatie tot onoverzichtelijkheid, terwijl beperking van de informatie ertoe leidt dat bepaalde relevante aspecten van het krediet niet worden weergegeven. De ervaring van het ministerie van Financiën en de AFM is dat dit dilemma nauwelijks op te lossen is. Een perfect stramien voor het weergeven van de kredietvergoeding bestaat niet.
- In de Richtlijn Consumentenkrediet, waarover nu wordt gesproken in het Europees Parlement, zal worden voorgeschreven welke informatie over het krediet en de kredietvergoeding in de reclame wordt weergegeven. Tevens wordt opgenomen hoe de kredietvergoeding berekend dient te worden.

Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat van pogingen om de weergave van de kredietvergoeding in de kredietreclame met (detail)regelgeving te verbeteren niet veel effect kan worden verwacht. Bovendien zal bij de weergave van de kredietvergoeding t.z.t. moeten worden aangesloten bij de Richtlijn Consumentenkrediet. Naar aanleiding van de flitsevaluatie wordt nu een aantal wijzigingen doorgevoerd.¹⁴ Thans worden er op dit aspect geen verdere voorstellen gedaan. De behandeling van de Richtlijn Consumentenkrediet in het Europese Parlement en de implementatie zullen verder worden afgewacht.

¹² Zie paragraaf 6.2 van het onderzoek: "Voor een deel van de consumenten is de informatie die bij een kredietaanbieding moet worden geleverd moeilijk te begrijpen, zo blijkt uit de individuele gesprekken met kredietconsumenten.

¹³ Zie paragraaf 6.2 van het onderzoek: "Voor zover de verplichte informatie wordt gegeven in een televisiecommercial, is deze extra moeilijk op te nemen vanwege de korte duur van de commercials en de capaciteit van consumenten om feitelijke informatie uit commercials te verwerken."

¹⁴ Zie deel II, Maatregelen die nu lopen.

Hoewel in het te voeren beleid minder de nadruk wordt gelegd op de (volledige) weergave van de kredietvergoeding in reclames, blijft het zonder meer wel van belang dat de informatie die wordt gegeven over de kredietvergoeding leesbaar is. Aan dit aspect zal de komende tijd aandacht worden besteed. Met de AFM, die in de toezichtspraktijk met dit aspect te maken heeft, wordt nagegaan wat hiervoor nodig is en welke nadere regelgeving eventueel gewenst zou zijn.

Maatregelen

Mede vanwege het feit dat de gedetailleerde informatie over de kredietvergoeding onvoldoende wordt gepercipieerd door de consument, zal de focus liggen op andersoortige maatregelen. De meest belangrijkste daarvan is het gebruik van waarschuwingszinnen of -symbolen. Door hiervan in reclames gebruik te maken, wordt in elk geval afbreuk gedaan aan het in veel reclames neergezette beeld dat lenen iets gewoons is, waaraan iedereen die bepaalde uitgaven wil doen zomaar (zonder risico) kan beginnen.¹⁵ Hoewel de effectiviteit van een dergelijke maatregel nauwelijks op voorhand kan worden vastgesteld, is de verwachting dat er toch een drempelwerking vanuit gaat, waardoor consumenten beter overwegen of het nemen van een krediet in de rede ligt. De Richtlijn Consumentenkrediet laat overigens expliciet de ruimte om van waarschuwingszinnen gebruik te maken. In het Verenigd Koninkrijk is dit al voorgeschreven bij bepaalde reclame-uitingen. Bovendien ligt het met het oog op de hierboven genoemde vrijheid van meningsuiting in de rede dit minder vergaande instrument toe te passen in plaats van een verbod.

Een tweetal soorten reclames die zich veelal richten tot economisch zwakkere groepen worden verboden. Het betreft reclames waarin wordt geadverteerd met de mogelijkheid om met BKR-registratie of in afwijking van de geldende gedragscode toch een krediet te verkrijgen. Voorkomen moet worden dat risicoconsumenten zich hierdoor laten verleiden doordat de reclames “gemak” uitstralen.¹⁶ Het is niet uitgesloten dat een dergelijke kredietverlening in uitzonderlijke gevallen plaatsvindt, maar dat is zeker niet van toepassing op de grote groep mensen die met een kredietreclame wordt aangesproken.

Kredieten met een looptijd korter dan drie maanden

Op kredieten die binnen drie maanden moeten worden afgelost, zijn de kredietregels onder de huidige wetgeving niet van toepassing. De achtergrond van deze bepaling, die al sinds de Wck bestaat, is dat het reguliere betalingsverkeer niet met kredietregels mag worden belast. Hierbij kan met name worden gedacht aan roodstand en kortdurend betalingsuitstel in de detailhandel, maar wellicht ook aan bepaalde creditcards en klantenkaarten. De uitzondering voor kredieten met een looptijd korter dan drie maanden is al langer onderwerp van discussie. Deze discussie heeft zich vooral toegespitst op

¹⁵ Paragraaf 4.4 van het onderzoek: “Opvallend is dat de respondenten meer relativerend reageren op commercials waarin niet zozeer de nadruk op het leenproduct zelf lag, maar op het positieve effect van de lening op het welzijn van mensen. Spotjes worden voorts beter gewaardeerd naarmate deze directer appelleren aan de eigen leefstijl of aan de leefstijl die men ambieert. Het zijn de commercials waarin verstandige, gelukkige en welvarende personen optreden.”

¹⁶ In paragraaf 6.2 van het onderzoek wordt positief geoordeeld over de verboden van het BGfo die zijn gericht op het tegengaan van reclames die gemak uitstralen. Zoals eerder aan de kamer gemeld wordt deze verboden verder uitgewerkt met een algemeen verbod op reclames die aanzetten tot impulsaankopen. De thans voorgestelde maatregelen sluiten hier verder bij aan.

roodstand en de vraag of de kredietwaardigheidstoets/BKR-registratie en maximale kredietvergoeding ook niet hiervoor zouden moeten gelden.

Ook in het onderzoek is gekeken naar kortlopende kredieten. Gebleken is dat het gebruik van deze roodstand veel voorkomt.¹⁷ De gemiddelde roodstandsfaciliteit bedraagt €1.600.¹⁸ Een bedrag dat consumenten kunnen stapelen op hun reguliere schulden en waarbij de kredietwaardigheidstoets niet hoeft te worden toegepast. Consumenten kunnen deze ruimte hierdoor eenvoudig gebruiken als substituuut voor persoonlijke leningen.¹⁹ Een kredietwaardigheidstoets zal overwegend ontbreken.²⁰ Risicoconsumenten zijn daarbij geneigd te schuiven tussen verschillende bankrekeningen, waarmee zij kunnen voorkomen dat zij op een rekening langer dan drie maanden rood staan.²¹ Door risicoconsumenten worden roodstand, creditcards en klantenkaarten vaak gezien als een laagdrempelige kredietfaciliteit.²² De vergoeding die hiervoor wordt gevraagd is relatief hoog in vergelijking met andere kredieten.²³

Onlangs zijn er berichten verschenen over een nieuw fenomeen dat in Nederland voeten aan grond wil krijgen.²⁴ Het betreft leningen die eenvoudig kunnen worden aangevraagd en binnen drie maanden (15 dagen) moeten worden terugbetaald. Kredieten met een looptijd korter dan drie maanden vallen niet onder de huidige wetgeving. Dit betekent onder andere dat de maximale kredietvergoeding niet van toepassing is en er geen kredietwaardigheidstoets hoeft te worden uitgevoerd.

De nieuwe Richtlijn Consumentenkrediet kent strakkere regels voor kortlopende kredieten dan de degene die nu op basis van de Wft gelden. Het toepassingsbereik van de kredietregels wordt door de Richtlijn uitgebreid naar alle roodstanden met een looptijd langer dan een maand en naar kredieten met een looptijd korter dan drie maanden, tenzij er slechts onbetekenende kosten worden gerekend. Bij roodstanden geldt wel dat er beperktere regels van toepassing zijn dan op reguliere kredieten.

¹⁷ Paragraaf 4.3.1 van het onderzoek: - "Roodstand komt veel voor. 93% van de huishoudens heeft de mogelijkheid om rood te staan."

- "Bijna een derde (29%) geeft aan meestal rood te staan. Ruim twintig procent staat gemiddeld één keer per maand rood."

¹⁸ Paragraaf 4.3.1 van het onderzoek.

¹⁹ Paragraaf 5.2.5 van het onderzoek: "Een onderzoek van Nvvk onder 11.000 dossiers wijst uit dat de probleemschuldenaar die bij hen is geregistreerd in doorsnee meer dan 4 lopende leningen (persoonlijke leningen, creditcard, postorderkrediet) heeft, naast de 'gebruikelijke achterstanden' op de betaalrekening"

"Een klein deel komt er niet uit: deze mensen vervallen nogal eens in een levensstijl waarin de ene schuld wordt afgelost met een andere, vaak ook door een stapeling van schulden."

Paragraaf 5.4.1 van het onderzoek: "Ook wordt roodstand nogal eens gebruikt als alternatief voor een persoonlijke lening... Veel mensen geven aan wel eens moeite te hebben om het saldo op de betaalrekening weer positief te krijgen."

Paragraaf 5.4.3 van het onderzoek: "Onder de groep risicoconsumenten wordt de kaart aanmerkelijk vaker aangewend om betalingen uit te stellen, in termijn te betalen of als alternatief voor het lenen."

²⁰ Paragraaf 6.3 van het onderzoek: "Een tweede aandachtspunt met betrekking tot de toetsing is de afwezigheid van toetsing bij kredietvormen met een looptijd van minder dan drie maanden. Veel consumenten, onder wie veel risicoconsumenten, maken hier gebruik van."

²¹ Paragraaf 5.4.1 van het onderzoek.

²² Paragraaf 5.4.1 van het onderzoek: "Ook wordt roodstand nogal eens gebruikt als alternatief voor een persoonlijke lening."

²³ Paragraaf 3.3 van het onderzoek: De effectieve kredietvergoeding op het creditcardgebruik is 14,4%.

Paragraaf 3.4.3: De effectieve kredietvergoeding bij het gebruik van klantenkaarten ligt tussen de 12-18%.

Overigens zullen creditcards en klantenkaarten veeleer als doorlopend krediet kunnen worden aangemerkt. In dat geval wordt ten aanzien hiervan meer effect verwacht van de in dit hoofdstuk voorgestelde verstrekking van de kredietwaardigheidstoets en een eventuele herziening van het prospectus.

²⁴ Het Financieele Dagblad, blz. 15, 23 augustus 2007

Hieronder vallen een beperkte informatieverplichting en de kredietwaardigheidstoets. Kredieten met een totale kredietssom minder dan €200 vallen echter weer buiten de reikwijdte van de Richtlijn Consumentenkrediet.

Maatregelen

Ongeacht of de Richtlijn Consumentenkrediet door het Europese Parlement wordt aangenomen, bestaat er voldoende aanleiding de termijn van de wettelijke uitzondering van kredietovereenkomsten te verkorten van drie maanden naar één maand. Vooruitlopend op de mogelijke bekrachtiging van de richtlijn zal deze maatregel in elk geval worden ingevoerd. Hierbij zal ook worden bezien of het een meerwaarde heeft roodstandfaciliteiten van langer dan een maand te registreren bij het BKR. Van de verkorting naar één maand worden de volgende effecten verwacht:

- Door de verkorting van de termijn van drie maanden tot één maand wordt nog steeds aangesloten bij de oorspronkelijke doelstelling van de regeling; het niet onnodig bezwaren van het reguliere betalingsverkeer met kredietregelgeving.
- Het wordt vroegtijdiger geconstateerd als consumenten niet meer in staat zijn roodstand- of creditcardschulden te betalen. Consumenten kunnen dan eventueel ook eerder naar de schuldhulpverlening worden verwezen.
- De mogelijkheid om te schuiven tussen roodstanden op verschillende bankrekeningen wordt bemoeilijkt. Deze praktijk zou alleen met een veel hogere frequentie van overboekingen en dus met meer moeite kunnen worden voortgezet.
- Banken zullen hun beleid herbezien in het licht van het risico dat consumenten langer dan een maand een negatief saldo hebben. Hierbij zouden zij er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen zonder meer de kredietwaardigheid te toetsen of een lagere kredietlimiet te hanteren.

Voor kredieten die nog steeds onder uitzondering blijven vallen, omdat ze binnen één maand moeten worden terugbetaald, worden geen nadere regels van toepassing verklaard. Wel zullen consumenten over de kosten en voorwaarden van een dergelijk krediet volledig moeten worden geïnformeerd. Dit zal op basis van de Wft worden voorgeschreven.

Kredietprospectus

In het onderzoek komt het kredietprospectus worden een aantal constatering gedaan ten aanzien van het kredietprospectus.

- Risicoconsumenten lezen het prospectus niet of slecht en begrijpen vaak de informatie niet.²⁵

²⁵ Paragraaf 5.5 van het onderzoek: "Uit deze interviews is naar voren gekomen dat risicoconsumenten het prospectus weliswaar ontvangen en gezien hebben, maar dat zij deze vrijwel nooit gelezen of bestudeerd hebben."

Paragraaf 6.4 van het onderzoek: "De betekenis van het prospectus in de preventie van overkreditering is dan ook beperkt. Het zal moeilijk zijn om deze betekenis te vergroten, omdat met name de consumenten met een risico op overkreditering zich moeilijk schriftelijk laat informeren."

Paragraaf 7.3 van het onderzoek: "Dat het moment van informatievoorziening en de wijze waarop de informatie is vastgelegd verbetering behoeft, blijkt wel uit het feit dat veel consumenten de informatie slecht scannen en dat veel consumenten die het prospectus wel hebben doorgenomen vinden dat het prospectus in een moeilijke taal geschreven is (28%)."

- Het prospectus is niet zozeer als een instrument tegen overkreditering, maar veelal een document waarmee de (contractuele) voorwaarden aan de consument worden gecommuniceerd.²⁶
- In de praktijk wordt het kredietprospectus in de helft van de gevallen vooraf aan de consument verstrekt (de huidige verplichting strekt alleen tot beschikbaar houden).²⁷

Verder is van belang dat indien het EP instemt met de Richtlijn Consumentenkrediet, het kredietprospectus zal verdwijnen en vervangen zal worden door een informatiestatuut met een voorgeschreven format. Dit informatiestatuut, dat altijd vooraf aan de consument moet worden verschaft, bevat de informatie die toegesneden op krediet dat de consument verlangt. Hoewel het maken van afzonderlijke informatiestatuten per consument tot meer administratieve lasten leidt, is het wel waarschijnlijk dat een op maat gesneden prospectus een consument beter aanspreekt.²⁸

Maatregel

Vooralsnog zal worden volstaan met de implementatie van Richtlijn Consumentenkrediet. Hiervoor zal de bekrachtiging door het Europese Parlement worden afgewacht. Voor de periode tot die tijd zal de AFM en andere betrokken partijen worden gevraagd kritisch naar het nieuwe informatiestatuut te kijken, zodat, ook als de richtlijn niet aangenomen wordt, in elk geval een gelijksoortig alternatief voor handen is.

Maximale kredietvergoeding

In de interviews met kredietverstrekkers die in het onderzoek zijn afgenomen, zijn ook vragen gesteld over de maximale kredietvergoeding. Dit instrument is met name van belang ten aanzien van kleine kredieten, zoals thuiswinkeliers verstrekken, waarbij de vaste kosten relatief hoog zijn hetgeen leidt tot hoge rentes.²⁹ Het onderzoek heeft te weinig informatie opgeleverd om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van dit instrument, en dan met name ten aanzien van een mogelijke verdere verlaging. De NVVK heeft wel opgemerkt dat uit haar dossiers blijkt dat thuiswinkeliers na verlaging van de maximale kredietvergoeding een minder groot aandeel uitmaken in de dossiers van cliënten.³⁰ Dit gegeven alleen biedt echter te weinig basis voor harde conclusies. Bovendien vormen thuiswinkeliers, maar een klein percentage in de schuldenlast, zodat het effect van het gebruik van dit instrument maar beperkt zal zijn.³¹

²⁶ Paragraaf 6.4 van het onderzoek: "Met het prospectus staat formeel vast welke voorwaarden kredietverstrekker en schuldenaar overeen zijn gekomen. Uit zowel de gesprekken met financiële instellingen als met consumenten blijkt dat zij dit in feite de enige functie van het prospectus zien."

²⁷ Paragraaf 6.4 van het onderzoek: "Bijna de helft zegt geen prospectus te hebben gehad."

Paragraaf 7.3 van het onderzoek: "Dit blijkt wel uit het feit dat hooguit de helft van de kredietconsumenten het prospectus ter kennisgave neemt op krijgt."

²⁸ Paragraaf 4.3.4 van het onderzoek: "Hierbij geven verschillende van de kredietconsumenten aan dat de informatie voor hen duidelijker gemaakt zou kunnen worden als de toelichting in bijvoorbeeld het prospectus ook volledig is toegesneden op het door hen gevraagde of afgesloten krediet."

²⁹ Paragraaf 3.3 van het onderzoek: "gedurende de periode 1998-2006 zijn het de postorderbedrijven geweest die de hoogste kredietvergoeding hebben gevraagd voor hun diensten."

³⁰ Paragraaf 6.5 van het onderzoek

³¹ Paragraaf 3.2.5 van het onderzoek: "Postorderbedrijven en gemeentelijke kredietbanken hadden in 2006 een marktaandeel van respectievelijk 4% en 0,5%. Dit maakt deze organisaties relatief kleine actoren op de markt voor consumptief krediet." Paragraaf 6.5 van het onderzoek: "Het effect op het leengedrag van consumenten zal zeer beperkt zijn."

Maatregel

Gelet op het feit dat de maximale kredietvergoeding onlangs per 1 juli 2006 al is verlaagd en slechts van betekenis is voor een klein deel van de totale kredietverlening wordt niet ingezet op een verdere verlaging. De geldende maximale kredietvergoeding blijft gehandhaafd. Wel zal de maximale kredietvergoeding, die nu nog op de Wck is gebaseerd, onder het Wft-toezicht worden gebracht. Hierdoor wordt niet-naleving beboetbaar door de AFM.

Kredietverlening en verzekeringen

In het reguliere toezicht heeft de AFM geconstateerd dat er een praktijk is waarin kredieten in combinatie met verzekeringen worden verkocht.³² De uitkomsten van het onderzoek werpen hier ook licht op. Het kan bijvoorbeeld gaan om verzekeringen ter afdekking van het risico dat consumenten de lening niet meer kunnen betalen, bijvoorbeeld vanwege arbeidsongeschiktheid of overlijden of om kapitaalverzekeringen ten behoeve van de opbouw van middelen ter aflossing van het krediet. Deze verzekeringen kunnen gunstig zijn voor de consument maar kunnen ook duur zijn waardoor de kosten niet altijd opwegen tegen de voordelen.³³ Er bestaat geen duidelijk zicht op de verkooppraktijk die kredietverstrekkers hanteren. Op basis van de Wck is het niet toegestaan consumenten te dwingen andere producten te kopen in combinatie met een krediet. Zonder het verbod direct te schenden kunnen kredietverstrekkers toch ongewenst handelen bij het meeverkopen van verzekeringen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waarin consumenten een verzekering als semi-verplichtend of noodzakelijk kan worden voorgespiegeld of een onvolledig advies krijgen. Algemeen bekend is dat er in de financiële wereld een sterke tendens is tot cross selling van financiële diensten.

Het kabinet is van mening dat het verbod op koppelverkoop in de Wck, waarop alleen civielrechtelijk een beroep kan worden gedaan, onvoldoende kan voorkomen dat consumenten in combinatie met het krediet op verkeerde gronden een verzekering kopen. Om die reden worden naast de Wck-bepaling aanvullende maatregelen op basis van de Wft ingezet, waarbij een zwaardere rol is weggelegd voor de AFM.

Maatregel

Op grond van artikel 41, tweede lid, van de Vrijstellingsregeling Wft zijn financiële dienstverleners voor diverse producten vrijgesteld van de adviesregels op grond van artikel 4:23 van de Wft. Deze vrijstelling strekt zich onder andere uit tot verzekeringen ter dekking van een risico dat verband houdt met de nakoming van betalingsverplichtingen uit hoofde van een krediet. Reden voor deze vrijstelling is dat de toegevoegde waarde van de adviesverplichtingen te gering zou zijn. Er is aanleiding de vrijstelling op dit onderdeel te laten vervallen. Overweging hierbij is dat een grondig advies noodzakelijk is als voordelen en kosten van een verzekering zorgvuldig moeten worden afgewogen in relatie tot de risico's en kosten van het krediet. Hierbij geldt in elk geval dat de dienstverlener in het uiteindelijke advies de overwegingen moet vastleggen alsmede de kosten en voordelen van het

³² Paragraaf 4.3.5: 26% van de respondenten geeft aan de lening in combinatie met een verzekering te hebben afgesloten. 89% van hen deed dit bij de kredietverstrekker.

³³ Zie paragraaf 4.3.5: 36% van de respondenten is deze mening toegedaan.

krediet met en zonder verzekering naast elkaar aan de consument moet presenteren, waarbij alle voor de consument relevante aspecten moeten worden meegenomen.

Verbonden bemiddelaars

Zowel op basis van bevindingen van de AFM en de uitkomsten van het onderzoek kan worden geconstateerd dat aanbieders van producten, zoals auto's en wit- en bruingoed hierbij een groot aantal gevallen ook een kredietfaciliteit aanbieden om het betreffende product te kunnen financieren. De aanbieder kan dat zelf als vergunninghoudende kredietaanbieder doen, als bemiddelaar en als bemiddelaar die verbonden is aan een specifieke kredietaanbieder. De variant van de verbonden bemiddelaar is wijdverbreid. Aannemelijk is dat de veel aankopen van auto's op een dergelijke manier (mede) worden gefinancierd.³⁴ Dit hangt ongetwijfeld samen met het gemak waarmee de financiering direct bij de aankoop kan worden geregeld. Dit is een knelpunt als consumenten onvoldoende overwegen of het krediet wel geschikt voor ze is en of er wellicht andere (aantrekkelijkere) kredieten beschikbaar zijn.³⁵

Op grond van artikel 4:4, vierde lid, onderdeel c, van de Wft is de aanbieder er verantwoordelijk voor dat de verbonden bemiddelaar de toepasselijke gedragsvoorschriften uit de Wft naleeft. Het toezicht van de AFM op de verbonden bemiddelaar loopt ook via de aanbieders. Dit systeem is vanuit toezichtsperspectief efficiënt en duidelijk. Wel is het van belang dat deze verantwoordelijkheid goed wordt vervuld en dat de consument vooraf volledig wordt geadviseerd over de voorwaarden en aard van het krediet en de mogelijkheid tot alternatieven. Dit zal met de volgende maatregelen worden bevorderd.

Maatregelen

Er zijn goede ervaringen opgedaan door zowel de AFM als de Stichting Financiële dienstverlening met een jaarlijks selfassessment voor bemiddelaars die over een vergunning van de AFM beschikken. Via het systeem van self-assessment wordt nagaan of een bemiddelaar nog voldoet aan de wettelijke voorschriften en welke eventuele verbeterpunten er zijn. Een dergelijk systeem zou ook toegepast kunnen worden op verbonden bemiddelaars die hun activiteiten uitvoeren op basis van de vergunning van een aanbieder. De markt zou hiervoor zelf een instrument kunnen ontwikkelen. Doel van een selfassessment is dat meer zichtbaar wordt gemaakt dat aan de regels wordt voldaan. Mede is van belang dat consumenten conform de adviesregels op basis van artikel 4:23 van de Wft goed worden geadviseerd over de aard van het krediet en de mogelijkheid ook elders een krediet aan te schaffen.

³⁴ Zie paragraaf 4.3.4 van het onderzoek: 56% is een lening aangegaan om een auto, motor, scooter of brommer te kunnen kopen.

³⁵ Paragraaf 4.3.4 van het onderzoek: 13% van de respondenten heeft een keuze gemaakt voor een persoonlijke lening op advies van een autodealer of winkelier. Paragraaf 7.4 van het onderzoek: "Voor veruit de meeste kredietconsumenten die een lening hebben afgesloten voor de aanschaf van een goed (bijvoorbeeld een auto), geldt dat de behoefte aan het product voorafgaat aan het afsluiten van een lening. De lening is slechts een middel om de behoefte aan consumptieve consumptie mogelijk te maken."

Op basis van de nieuwe Richtlijn Consumentenkrediet zouden consumenten binnen 14 dagen een kredietovereenkomst kunnen herroepen. Nederland heeft in de richtlijnonderhandelingen vraagtekens geplaatst bij de uitwerking van deze bepaling in praktijk, mede vanuit het gezichtpunt van administratieve lasten voor kredietverstrekkers. Wel zal het herroepingsrecht eventueel soelaas kunnen bieden voor consumenten die bij de aanschaf van een bepaald product ondoordacht een krediet hebben aangeschaft.

Kredietwaardigheidstoets

De kredietwaardigheidstoets is, zoals ook uit het onderzoek blijkt, het belangrijkste instrument in het proces dat ertoe leidt dat consumenten al dan niet een krediet krijgen.³⁶ Vooral bij het voorkomen van overkreditering speelt het instrument een belangrijke rol, omdat de groep consumenten in een overkrediteringssituatie uit zichzelf niet snel stopt met het aangaan van nieuwe kredieten.³⁷ De kredietwaardigheidstoets bestaat uit een open norm op basis waarvan voldoende informatie moet worden ingewonnen over de inkomenspositie van de consument waarmee moet worden beoordeeld of kredietverstrekking verantwoord is en een verplichting om deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie. Op deze aspecten wordt hieronder ingegaan.

Open norm

Kredietverstrekkers zijn vrij zelf invulling te geven aan de open norm. De AFM toetst of deze invulling nog verantwoord is. Hierbij kan de AFM vooraf aangeven welke toepassing van de norm als verantwoord wordt beschouwd. Kredietverstrekkers kunnen hiervan afwijken, maar dan geldt wel dat moet worden aangetoond dat de toepassing nog steeds verantwoord is (comply or explain). Het level-playing-field vereist dat dit een gelijkwaardige kredietwaardigheidstoets is. Overkreditering wordt het beste voorkomen als kredietverstrekkers meer informatie inwinnen over de financiële positie van de consument en strenge inkomensnormen hanteren. Hier staat echter tegenover dat het inwinnen van informatie administratieve lasten met zich brengt en dat strenge inkomensnormen ook meer consumenten, die wellicht wel tot afbetaling in staat zijn, uitsluit van consumptief krediet. Hiertussen moet de juiste balans worden gevonden.

Over de juiste invulling van de open norm worden nu afspraken gemaakt tussen de AFM en (organisaties van) kredietverstrekkers, zoals VFN, NVB en NTO. De constatering uit het onderzoek zouden hierbij kunnen worden meegewogen.³⁸

³⁶ Paragraaf 6.3 van het onderzoek:

-“Uit de gesprekken met overgekrediteerde consumenten blijkt dat zij zich moeilijk laten stoppen, en pas hulp gaan zoeken bij gemeente of kredietbank zodra de kredietmogelijkheden zijn uitgeput. In dit licht is het aannemelijk dat het probleem van overkreditering aanzienlijk groter zou zijn indien kredietverstrekkers geen toetsing zouden uitvoeren.”

- Van de geënquêteerde kredietconsumenten geeft 25% aan wel eens geweigerd te zijn voor een lening.

³⁷ Paragraaf 6.3 van het onderzoek: het is “aannemelijk dat het probleem van overkreditering aanzienlijk groter zou zijn indien kredietverstrekkers geen toetsing zouden uitvoeren”.

³⁸ Paragraaf 6.3: “Gezien het sterk persoonlijk karakter van een deel van de informatie waar een toets idealiter op moet zijn gebaseerd, lijkt een toets pas goed uitvoerbaar in een persoonlijk contact tussen consument en kredietverstrekker.”

Schulden- en kredietregistratie

Er bestaat, zoals ook uit het onderzoek blijkt, algemene consensus over het belang van de kredietwaardigheidstoets. Daarbij komt een belangrijke rol toe aan het BKR en de uitbreiding van het stelsel met een register van betalingsachterstanden.³⁹ In dit register zullen in eerste instantie achterstanden van betaling aan woningcorporaties, energiebedrijven en sociale diensten opgenomen worden. Later zal er ook uitbreiding plaatsvinden naar registratie van andersoortige achterstanden van betaling bij onder andere de overheid. Het nog te bouwen Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) zal vallen onder de stichting LIS. Deze stichting wordt opgericht door een marktinitiatief 'uitbreiding schuldenregistratie' dat is gestart door de NVB, VFN, NVVK, Aedes vereniging voor woningcorporaties, EnergieNed, de VNG, Thuiswinkelorganisaties en het Leger des Heils. Het LIS zal gekoppeld worden aan het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van Stichting BKR. Dit maakt het mogelijk dat BKR- deelnemers kunnen toetsen bij het LIS en andersom.

Toegang tot GBA voor Stichting LIS

Op 26 juni 2007 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen Bureau Kredietregistratie (BKR), Binnenlandse Zaken (BZK) en Financiën over de wettelijke (on)mogelijkheden van toegang tot GBA waar u nader over geïnformeerd zou worden, zoals weergegeven in mijn brief van 2 juli 2007 (Kamerstukken II, 2006–2007, 29 507, nr. 47). Drie punten zijn besproken tijdens dit overleg: de wens en noodzaak van het marktinitiatief voor het gebruik van GBA- gegevens, wettelijke (on)mogelijkheden van toegang tot GBA via huidige wetgeving en wettelijke (on)mogelijkheden toegang tot GBA na (nu in voorbereiding zijnde) wijziging van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens.

De wens en noodzaak voor het marktinitiatief om gebruik te maken van GBA- gegevens heeft te maken met de kwaliteit van het LIS. Als Stichting LIS geen gebruik maakt van gegevens uit het GBA, waar algemene verwijsgegevens over naam/ adres/ gemeente en geboortedatum staan weergegeven, zullen minder dan de helft van de schulden geregistreerd kunnen worden. Dit betekent volgens het marktinitiatief een aanzienlijk en ontoelaatbaar gebrek aan kwaliteit van het LIS. Zo'n systeem wil het marktinitiatief niet exploiteren. Het marktinitiatief heeft daarom als ontbindende voorwaarde in hun conceptovereenkomst opgenomen dat er realistisch uitzicht op toegang tot het GBA voor Stichting LIS moet zijn. Afsproken met het marktinitiatief is dat zij het systeem per 1 januari 2009 operationeel hebben, als Stichting LIS onder restricties toegang krijgt tot het GBA.

7.3 van het onderzoek: "Ten slotte kan in een rekenkundige toetsing moeilijk 'zachte informatie' over de consument worden meegenomen. Dit betreft onder meer de inschatting die een consument in werkelijkheid van zijn eigen financiële capaciteit maakt. Een toets lijkt daarmee pas goed uitvoerbaar als deze ook gebaseerd is op een persoonlijk contact tussen consument en kredietverstrekker."

Paragraaf 5.2.2 wijst op de mogelijke gevolgen die een renteschok voor consumenten kan meebrengen.

Paragraaf 5.2.5: "...uit de gesprekken... komt naar voren dat er vaak op het moment van kredietverstrekking geen sprake is van overkreditering, maar dat deze nadien is ontstaan door persoonlijke problemen."

³⁹ Paragraaf 6.3 van het onderzoek: "Financiële instellingen geven aan dat de registratie van BKR grote voorspellende waarde heeft bij het inschatten van de kans dat een consument zijn betalingsverplichtingen nakomt...Het op gelijke wijze beschikbaar stellen van informatie over huurschulden, energieschulden en schulden bij sociale diensten (LIS) wordt onder kredietverstrekkers toegejuicht."

Toegang tot GBA voor Stichting BKR

Ter verbetering van de kredietwaardigheidstoets is het ook noodzakelijk om de kwaliteit van kredietregistratie door BKR te verbeteren. Want de identificatie van personen die op dit moment bij BKR geregistreerd staan, kan verbeterd worden. BKR krijgt daarom toegang tot GBA- gegevens.

Privacy wetgeving

Stichting BKR en Stichting LIS dienen te voldoen aan de eisen die de Wet bescherming Persoonsgegevens (Wbp) stelt. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) ziet toe op de handhaving van de wet. De ontwikkeling van het LIS en het realiseren van toegang tot het GBA voor beide stichtingen zal in nauwe samenwerking gaan met het CBP.

Maatregel

- Stichting LIS en Stichting BKR onder restricties toegang geven tot het GBA.

De positie van de AFM

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheden van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het toezicht.

Bevoegdheden van de AFM

De AFM heeft verschillende instrumenten en bevoegdheden om normconform gedrag af te dwingen het betreft in volgorde van zwaarte:

- het attenderen op een overtreding (geen wettelijk instrument);
- het geven van een voornemen tot aanwijzing (geen wettelijk instrument);
- het geven van een aanwijzing (wettelijk instrument);
- boete- of dwangsom (wettelijk instrument);
- intrekking vergunning (wettelijk instrument).

De lichtste instrumenten voldoen in de meeste gevallen om normconform gedrag af te dwingen. Bij weigerachtig gedrag of recidive kunnen zwaardere instrumenten worden ingezet, zoals de boete.

Toezichtspraktijk

De AFM legt in haar toezicht de focus op de combinatie overtreding en (aantoonbare) schadelijkheid voor de consument. De AFM richt haar toezicht op de volgende wijze in:

- *Doorlopend toezicht*, het monitoren van door de markt gepubliceerde reclame-uitingen, zodat de AFM direct op de hoogte is van productontwikkelingen, trends en nieuwe reclamecampagnes. Hierbij probeert de AFM snel te kunnen reageren.

- *Thematisch risicogedreven toezicht*, een risicogedreven benadering houdt in dat de AFM aan bepaalde instellingen, producten of distributiekkanalen specifiek aandacht besteedt. Selectie van de producten gebeurt onder andere aan de hand van:
 - historische compliance
 - aandeel in mediabestedingen
 - aandeel in klachten

Naast het onderzoek naar kredietreclames op televisie, is de AFM bezig met de afronding van een onderzoek naar reclame-uitingen in gedrukte media. Een onderzoek naar kredietreclames op internet (websites en banners) is gestart, net zoals een onderzoek naar reclames waarin goederenkrediet wordt aangeboden.

Uit het onderzoek naar kredietreclames op televisie is duidelijk geworden dat kredietreclames, die door een deel van de bevolking als 'irritant' worden ervaren, niet in alle gevallen in strijd zijn met de geldende reclameregels. De AFM heeft in dit onderzoek 172 televisiecommercials beoordeeld. Deze televisiecommercials waren afkomstig van 8 instellingen. De totale compliance van de 172 televisiecommercials bedroeg 67%.

Enkel tegen die reclames die ook daadwerkelijk in strijd zijn met de geldende reclameregels kan de AFM optreden. De AFM heeft er in het onderzoek naar kredietreclames op televisie voor gekozen de overtreders telefonisch te benaderen met het verzoek de reclame te staken dan wel in lijn te brengen met de geldende norm. Deze keuze was ingegeven door de wens om snel te kunnen reageren aangezien de reclames nog lopende waren. Deze aanpak heeft haar vruchten afgeworpen nu het merendeel van de aangesproken partijen direct gehoor heeft gegeven aan dit verzoek. Een dergelijke aanpak staat het opleggen van een boete niet in de weg. Mocht de AFM van mening zijn dat er, ondanks een snelle reparatie, aanleiding bestaat ook punitief op te treden dan is dat mogelijk.

Uit het onderzoek naar kredietreclames in gedrukte media wordt duidelijk dat marktpartijen in ieder geval bekend zijn met de geldende reclameregels. Uitingen die in zijn geheel niet voldoen aan deze regels is de AFM niet tegen gekomen. De overtredingen die zijn geconstateerd, hebben betrekking op het in praktijk brengen van de reclameregels. Ter illustratie, marktpartijen nemen over het algemeen wel de verplichte krediettabel op maar voegen aan deze tabel allerlei onverplichte kenmerken toe. Van de 82 beoordeelde reclame-uitingen is circa 50% als niet compliant aangemerkt. De reclame-uitingen van deze marktpartijen zullen eind 2007 in ieder geval opnieuw onderwerp van onderzoek zijn. Daarnaast zal de AFM zorgdragen voor marktbrede communicatie in de vorm van veel voorkomende overtredingen.

De marktpartijen die reclameregels hebben overtreden zijn al schriftelijk op de hoogte gebracht door de AFM. Afhankelijk van de vraag of deze aangesproken partij als recidivist kan worden aangemerkt, wordt vervolgens overwogen of er formele maatregelen zullen worden genomen.

Maatregelen

De verhoging van de boete naar maximaal € 1.000.000 voor het niet naleven van de kredietregels voor kredietreclame vindt plaats met de inwerkingtreding van de Wet Wijziging boetestelsel financiële wetgeving en het daarbij behorende nieuwe boetebesluit. Het desbetreffende wetsvoorstel zal dit jaar aan de Raad van State worden aangeboden voor advies. Beoogd wordt de wet en het besluit 1 juli 2008 in werking te laten treden. De toezichthouder AFM zal bij het bepalen van het bedrag van de boete rekening houden met de omstandigheden van het geval, zoals de mate van verwijtbaarheid, duur en ernst van de overtreding, recidive en de draagkracht van de overtreder. Het maximale boetebedrag kan € 1.000.000 te boven gaan indien het wederrechtelijk verkregen voordeel bepaald kan worden, in welk geval de boete tot tweemaal dat verkregen voordeel kan oplopen met een maximum tot €10.000.000.

Het kabinet is van mening dat ook de niet-naleving van de maximale kredietvergoeding onder AFM-toezicht moet vallen en dus beboetbaar moet zijn.

Jongeren

In het onderzoek is, mede naar aanleiding van eerdere Kamervragen⁴⁰, ingezoomd op jongeren.⁴¹ Hieruit blijkt dat de leenlast (mede afgezet tegen het inkomen) voor jongere niet zwaarder is dan voor oudere kredietconsumenten.⁴² Ook de schuldlastbeleving verschilt bij jongeren niet significant.⁴³ Roodstand bij jongeren lijkt niet meer voor te komen dan bij ouderen.⁴⁴ Voor uitvoering van de motie van de leden Spies, Spekman, Ortega-Martijn en Nicolai⁴⁵ waarin wordt verzocht de roodstandmogelijkheden specifiek voor jongeren te beperken, is daarom geen noodzaak. Hierbij kan overigens wel worden opgemerkt dat de generieke maatregelen die ten aanzien van kortlopende kredieten, en dus ook roodstand, worden genomen uiteraard ook van toepassing zijn op jongeren. Er kan overigens wel worden geconstateerd dat jongeren in toenemende mate een consumptiegedreven mentaliteit en een neiging tot overbesteding hebben.⁴⁶ Mentaliteitsverandering en financiële bewustwording kunnen echter niet met kredietregels worden bereikt. Maatregelen op dit vlak worden genomen in het kader van CentiQ.

Hypothecaire kredietverstrekking

De Gedragscode Hypothecaire Financieringen heeft tot doel het voorkomen van overkreditering en het vergroten van transparantie van informatievoorziening aan de consument. Deze Gedragscode is

⁴⁰ Zie vragen van lid Leijten van 13 april 2007, nr. 2060712400.

⁴¹ Zie paragraaf 5.7 van het onderzoek.

⁴² Zie paragraaf 5.7.3 van het onderzoek: "Hieruit blijkt dat de omvang van de schulden voor de jongere kredietconsumenten aanzienlijk lager is dan voor de oudere kredietconsumenten."

"Hieruit blijkt dat de leenlast voor de jeugdige kredietconsument naar verhouding niet zwaarder is dan de leenlast van de oudere kredietconsument."

⁴³ Zie paragraaf 5.7.4 van het onderzoek: "...dat jongere consumenten op basis van de eigen beleving van de schuldlast in relatie tot de mogelijkheden maandelijks rond te komen, niet een hoger risico op overkreditering hebben dan oudere consumenten."

⁴⁴ Zie paragraaf 5.7.2 van het onderzoek: van de deelnemers aan de internetenquête geeft 87% van de jongeren en 93% van de ouderen aan een roodstandfaciliteit te hebben of daar gebruik van te maken.

Paragraaf 5.7.3 van het onderzoek: De gemiddelde roodstandfaciliteit bij jongeren bedraagt €1.300 en bij ouderen €1.700.

⁴⁵ Motie van het lid Spies (2006/2007, 24 515, nr. 105)

⁴⁶ Paragraaf 5.2.5 van het onderzoek: "In het veld van maatschappelijke en financiële instellingen bestaat het beeld dat met name jongeren steeds minder sparen en steeds minder bezwaren hebben tegen lenen."

begin dit jaar aangepast om stringenter normen te kunnen stellen aan hypothecaire leningverstrekking aan kwetsbare huishoudens. De Minister van Financiën hecht, net als de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), aan naleving van de Gedragscode. De branche heeft dit jaar verschillende acties ondernomen, zoals het instellen van een meldpunt, bespreking van gevallen van niet-naleving binnen en monitoring commissie en het aannemen van een tijdelijke kracht die de mate van naleving in kaart brengt. De resultaten van dit laatstgenoemde onderzoek worden binnenkort verwacht.

De AFM houdt toezicht op het gedrag van aanbieders van hypothecaire leningen op basis van de Wft. De aanbieders mogen op basis van de Wft geen krediet verlenen indien dit met het oog op voorkoming van overkreditering van de consument onverantwoord is. Adviseurs van hypothecaire leningen zijn gehouden aan de regels van de zorgplicht die zijn gesteld in de Wft ten aanzien van het geven van een passend advies. Dit houdt in dat zij er onder andere voor zorg moeten dragen dat de hoogte van het geadviseerde krediet aansluit bij de financiële positie van de consument. De AFM heeft voor de beoordeling hiervan overwogen welke criteria voor het verantwoord verlenen van en adviseren over de hoogte van het hypothecaire krediet van belang zijn. De AFM heeft aan de hand van deze criteria geconstateerd dat de Gedragscode Hypothecaire Financieringen, in principe voor de toetsing van verantwoorde hypothecaire kredietverlening toereikend is. De AFM rekent daarom bij haar beoordeling of er sprake is van verantwoorde kredietverlening en van passend advies evenals bij de Gedragscode het geval is, met de NHG-norm. De AFM onderzoekt op dit moment de kwaliteit van het advies en de transparantie bij hypotheekleningen. Dit houdt onder andere in dat de AFM onderzoekt of er verantwoord hypothecair krediet is verleend en of er een passende hoogte van het krediet is geadviseerd. De resultaten van het onderzoek van de AFM zijn zeer binnenkort te verwachten.

Pandhuyswet 1910

Door diverse ontwikkelingen zijn een aanzienlijk aantal consumenten momenteel in een overkrediteringssituatie terecht gekomen. Consumenten met schulden die snel over geld willen beschikken kunnen goederen verpanden bij particuliere pandhuizen. Het verpanden van goederen aan particuliere pandhuizen kan echter bij een regulier pandhuis niet leiden tot een restschuld bij consumenten. Voor zover dat wel het geval is en de looptijd van het krediet langer dan drie maanden is, wordt het pandhuis aangemerkt als een vergunningsplichtige kredietverstrekker in de zin van de Wft. De problematiek omtrent particuliere pandhuizen is daarom minder urgent dan een aantal andere ontwikkelingen die de aanleiding vormden voor de evaluatie van instrumenten tegen overkreditering.

Maatregelen

De hoge rentes die particuliere pandhuizen hanteren voor het belenen van goederen zijn echter wel reden tot zorg. Het is daarom raadzaam om alert te blijven op signalen uit de markt die duiden op misstanden bij particuliere pandhuizen. De wet die betrekking heeft op gemeentelijke en particuliere

pandhuizen (de Pandhuiswet 1910⁴⁷) is verouderd. Particuliere pandhuizen die uitsluitend bedragen vertrekken boven € 11,34 vallen buiten de wet. Dit bedrag is sinds 1910 niet aangepast waardoor particuliere pandhuizen feitelijk buiten de wet vallen.

Op basis van het bovenstaande lijkt actualisering en aanpassing van de Pandhuiswet 1910 op enig moment nodig. De beperkte regulering van particuliere pandhuizen zal voor consumenten leiden tot een voldoende aanbod van mogelijkheden om goederen te verpanden. Een verhoging van het bedrag van € 11,34 in de Pandhuiswet betekent een taakverzwaring voor gemeenten waar ook financiële consequenties aan verbonden zijn. Overwogen wordt daarom om de verplichting uit de Pandhuiswet 1910 voor gemeenten om een gemeentelijk pandhuis te stichten als hier een genoegzame behoefte aan bestaat, te laten vervallen. Gemeenten worden daarmee autonoom in de keuze een pandhuis te stichten.

Leningen van particulier aan particulier

Leningen die particuliere personen aan elkaar verstrekken zijn niet gereguleerd. Er is dan geen sprake van bedrijfsmatige kredietverlening, maar van personen die elkaar op basis van een persoonlijke vertrouwensrelatie bedragen lenen, veelal in een kring van familie of vrienden. Een nieuw soort financiële dienstverlening brengt particuliere personen die elkaar geld willen lenen met elkaar in contact, bijvoorbeeld via internet. Voor de financiële dienstverlening die bemiddelt in dergelijke leningen bestaat thans geen specifieke regulering. Gezien het feit dat de genoemde vertrouwensrelatie ontbreekt en het bedrijfsmatige aspect hier weldegelijk aanwezig is (bij de bemiddelaar), wordt regulering wel wenselijk geacht. Indien de partijen dit op beperkte schaal en voor beperkte bedragen doen, blijven het hier particuliere, niet-bedrijfsmatig opererende personen die elkaar geld lenen.

Maatregel

Het kabinet is van mening dat deze financiële dienstverlening gereguleerd dient te worden, waarbij er adequate waarborgen dienen te zijn voor zowel degenen die geld lenen en degenen die gelden uitlenen. Voor die eerste categorie zou dat betekenen dat de algemene kredietregels zoveel mogelijk van toepassing zullen zijn, waaronder registratie bij BKR. Voor degenen die geld uitlenen zou

⁴⁷ De Pandhuiswet 1910 is in het leven geroepen om een einde te maken aan de misstanden op het terrein van de belening van panden aan het begin van de 20^e eeuw. Daarnaast voorzag de Pandhuiswet 1910 in de oprichting van pandhuizen door gemeenten indien daaraan in de betreffende gemeenten behoefte bestond. De Pandhuiswet 1910 raakte snel achterhaald door de opkomst van moderne vormen van consumptief krediet. Bij wet van 28 oktober 1946, Stb. G295 werden alle vergunningen voor particuliere pandhuizen ingetrokken en werd bepaald dat er geen nieuwe vergunningen meer zouden worden verleend. Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Pandhuiswet 1910 vallen pandhuizen die uitsluitend bedragen boven de €11,34 verstrekken buiten die wet. Een modernisering van de Pandhuiswet 1910 heeft niet plaatsgevonden, mede omdat de wet feitelijk toch weinig betekenis meer had. Doordat het bedrag van € 11,34 sinds 1910 niet is aangepast vallen particuliere pandhuizen feitelijk buiten de Pandhuiswet en de wet van 28 oktober 1946. Als een consument bij het verpanden van een goed een schuld kan overhouden bij een particulier pandhuis dan valt deze vorm van verpanden onder de Wft. Bij verpanding bij commerciële pandhuizen is hiervan in de praktijk echter geen sprake.

bepaalde informatie verplicht kunnen worden gesteld, waaronder de informatie dat op deze "belegging" geen toezicht wordt gehouden door AFM en DNB. Hiertoe zal een wijziging van de Wft worden voorbereid. Daarop vooruitlopend zal met de Stichting BKR in overleg worden getreden om toegang tot het BKR voor dergelijke kredieten snel te realiseren.

Budgetbeheer

Schuldhelpverleners die budgetbeheer aanbieden kunnen daarbij opvorderbare gelden aantrekken van consumenten en daarmee onder het verbod opvorderbare gelden aan te trekken uit artikel 3:5 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen.

Voor zover schuldhelpverleners de bewindvoeder zijn in het wettelijke WSNP-traject, zal een voorwaardelijke vrijstelling van dit verbod worden opgenomen in de Vrijstellingsregeling Wft. Dit is mogelijk omdat binnen het wettelijk WSNP-traject de betrouwbaarheid en financiële stabiliteit van de schuldhelpverleners is geborgd.

Voor private schuldhelpverleners bevat de huidige regeling enkele ontheffingsmogelijkheden, bijvoorbeeld voor het geval er een bank- of concerngarantie voor de opvorderbare gelden is afgegeven. Een (verdergaande) vrijstelling van het verbod zou kunnen worden overwogen indien er voldoende waarborgen zijn ten aanzien van de betrouwbaarheid en financiële stabiliteit van de private schuldhelpverleners. Momenteel is dit niet het geval. Indien als gevolg van het certificeringstraject wel dergelijke waarborgen ontstaan, zal een voorwaardelijke vrijstelling worden overwogen.

Platform CentiQ

Het platform CentiQ is een initiatief van het ministerie van Financiën gericht op het vergroten van het financiële inzicht van de Nederlandse consument. Vanuit het platform wordt een aantal activiteiten ontplooid om het geldbewustzijn van de Nederlandse consument te vergroten:

- In november wordt de NIBUD-agenda 2008 verspreid onder tenminste 250.000 huishoudens. Dit gebeurt voor een deel via gemeentes en gemeentelijke kredietbanken. De NIBUD-agenda bevat praktische tips en helpt mensen meer grip te krijgen op hun huishoudfinanciën.
- Begin 2008 wordt een aantal checklists beschikbaar gesteld met praktische tips voor consumenten die een financieel product willen aanschaffen, bijvoorbeeld over sparen, beleggen en verzekeren. Deze tips zijn gericht op het onderkennen van risico's.

Deel IV: Bijlagen

1) Richtlijn consumentenkrediet - stand van zaken

In 2002 heeft de Europese Commissie een voorstel voor herziening van de richtlijn ingediend. Dit is echter mede op basis van opmerkingen van het EP weer ingetrokken. In het najaar van 2005 is een herzien voorstel uitgebracht waarover een politiek akkoord is bereikt tijdens Raad voor Concurrentievermogen in mei. De kern van het voorstel, dat uitgaat van volledige harmonisatie van de regels omtrent het aanbieden van kredietproducten (geen nationale ruimte voor afwijkingen), bestaat uit vier onderdelen:

- (i) harmonisatie van reclame, pre-contractuele en contractuele informatie. Het huidige voorstel zal met name gevolgen hebben voor de precontractuele informatie, en meer specifiek het kredietprospectus. Het voorstel kent ook een soort prospectus. Dit geeft informatie over de specifieke aanbieding aan de consument hetgeen anders is dan het prospectus dat wij nu in Nederland kennen.
- (ii) herroepingsrecht voor consumenten. Het voorstel introduceert een herroepingsrecht voor consumenten van twee weken na het sluiten van de overeenkomst.
- (iii) vervroegde afbetaling (inclusief maximering van de compensatie die kredietgevers mogen bedingen). Consumenten hebben te allen tijde recht op het vervroegd afbetalen van krediet. In de richtlijn wordt de compensatie die kredietverleners mogen vragen bij vervroegde afbetaling gemaximeerd.
- (iv) harmonisatie van de berekeningswijze van het jaarlijks kostenpercentage (het percentage waarin alle kosten van het krediet, incl. rente, afsluitprovisie voor bemiddelaars, belastingkosten zijn meegenomen).

In september zal de richtlijn in vertaalde vorm worden voorgelegd aan het Europees Parlement, hoogstwaarschijnlijk in Tweede Lezing. Na de procedure met het Europees Parlement (waarbij het parlement onder andere de mogelijkheid heeft om amendementen in te dienen), zal ook de Europese Commissie en de Raad voor Concurrentie moeten instemmen met een definitieve tekst. Na publicatie van een definitieve tekst in het publicatieblad van de EG krijgen lidstaten 2 jaar de tijd om de richtlijn in nationale wetgeving te implementeren.

2) Platform CentiQ

Doel en achtergrond

Het platform CentiQ is een initiatief van het ministerie van Financiën gericht op het vergroten van het financiële inzicht van de Nederlandse consument.

Consumenten moeten steeds meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid nemen voor hun financiële zaken. We zien dat de Nederlandse consument niet geïnteresseerd is in financiële onderwerpen, en een lage kennis en betrokkenheid heeft op dit gebied. Ook komen er steeds meer financiële producten waaruit de consument kan kiezen, die bovendien steeds complexer worden. Sommige consumenten vinden die eigen verantwoordelijkheid en die keuzes lastig. Ook weten veel mensen de weg niet altijd te vinden als ze hulp nodig hebben bij het regelen van hun huishoudfinanciën of bij de aanschaf van financiële producten. Daardoor nemen mensen soms financiële beslissingen die verkeerd uitpakken. Met als gevolg dat ze onvoldoende financiële reserves hebben en dat mensen in financiële problemen komen.

Het is daarom nodig consumenten te motiveren bewust(er) om te gaan met geld. De consument moet in staat worden gesteld zelf goed afgewogen financiële beslissingen nemen.

CentiQ is een gezamenlijk initiatief, waarin onder meer marktpartijen (banken, verzekeraars, pensioeninstellingen en financiële bemiddelaars), wetenschappers, voorlichtingsorganisaties (NIBUD), consumentenorganisaties (Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis) en overheden (Financiën, SZW, OC&W en gemeenten) samenwerken. Dit is van groot belang, want alleen door de krachten te bundelen kunnen we het financiële inzicht van de consument vergroten en een gedragsverandering bewerkstelligen.

Stand van zaken

De eerste stap is het verhogen van het financieel bewustzijn van de Nederlandse consument. In de periode november - december wordt de NIBUD-agenda verspreid onder enkele honderdduizenden Nederlanders. De NIBUD-agenda is bedoeld om mensen te helpen grip op hun financiën te krijgen. Bovendien komt een aantal checklists beschikbaar die mensen helpen bij de keuze van een financieel product, bijvoorbeeld over sparen, beleggen en verzekeren.

Parallel vindt een probleemanalyse plaats. Er wordt een breed onderzoek uitgevoerd onder Nederlandse volwassenen om het huidige niveau van het financiële inzicht vast te stellen en op basis hiervan probleemgebieden en doelgroepen te bepalen. In het onderzoek wordt niet alleen gekeken naar kennis, maar ook naar vaardigheden, houding en gedrag. Daarnaast is een vergelijkbaar onderzoek onder jongeren in voorbereiding. Bovendien wordt een inventarisatie gedaan van de middelen ter vergroting van financieel inzicht die nu al beschikbaar zijn (op het gebied van budgetteren, onderwijs, beleggen, lenen, sparen, verzekeren en pensioenen).

Geplande activiteiten

Op basis van het onderzoek en de inventarisaties wordt vastgesteld welke gebieden en welke doelgroepen prioriteit hebben. Vervolgens worden hiervoor specifieke activiteiten ontwikkeld. Waar

nodig worden onorthodoxe middelen ingezet om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken. Door het maken van een gezamenlijke communicatiekalender door de partners in het platform, wordt het effect van uitingen gemaximaliseerd.

3) Uitvoering Motie 112

Hieronder staat de reactie op de door de leden Ortega- Martijn en Spekman ingediende motie (Kamerstukken II 2006/2007, 24515, nr. 112) over de registratietermijn van vijf jaar van De Stichting Bureau Krediet Registratie, hierna te noemen BKR, na de beëindiging van een krediet. In de overwegingen van de motie wordt gesteld dat deze termijn belemmeringen met zich kan brengen bij het openen van een spaar/betaalrekening of het afsluiten van een telefoonabonnement en verzoeken de regering in overleg te treden met BKR.

BKR is een particulier initiatief van de banken en verzorgt in Nederland het stelsel van centrale kredietregistratie met behulp van het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI). In dit informatiesysteem worden gegevens verzameld, geordend, vastgelegd en ter beschikking gesteld aan daartoe geautoriseerde marktpartijen. In de voormalige Wet op het consumentenkrediet (Wck) heeft de centrale kredietregistratie in Nederland voor het eerst een wettelijke basis gekregen (artikel 28 in samenhang met artikel 14 van de Wck). Deze basis is voortgezet onder de werking van de huidige Wet op het financieel toezicht (Wft). Artikel 4:32, lid 1, van de Wft verplicht aanbieders van krediet deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie. In artikel 33, eerste lid, onder m, van het Besluit Markttoegang financiële ondernemingen is vastgelegd dat aanbieders van krediet bij het aanvragen van een vergunning in de zin van artikel 2:63, tweede lid, Wft gehouden zijn om een bewijs van deelname aan een stelsel voor kredietregistratie te overleggen. Uit deze wettelijke relatie vloeit voort dat de minister van Financiën slechts in overleg kan treden met BKR, maar geen directe zeggenschap heeft over BKR.

Over de inhoud van de motie heeft overleg plaatsgevonden met BKR. Uit dit overleg vloeide de conclusie voort dat er op dit moment geen aanleiding is om de bewaartermijn van vijf jaar te wijzigen.

Dit ten eerste omdat niet is gebleken dat deze bewaartermijn belemmeringen opwerpt om een spaar/betaalrekening te openen of om een telefoonaansluiting te krijgen. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Financiën en het Leger des Heils hebben namelijk afspraken gemaakt die het mogelijk maken dat iedereen over een bankrekening kan beschikken, ook personen met schulden. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Convenant Basisbankdiensten en worden onderschreven door ABN AMRO Bank, Fortis Bank, ING Bank, Postbank, Rabobank en SNS Bank. Bovendien bestaan er geen belemmeringen om prepaid telefoons aan te schaffen.

Verder vindt een beslissing over het aanbieden van krediet en het afsluiten van mobiele telefonie abonnementen plaats op grond van meer gegevens dan die van BKR afkomstig zijn. Zo zal

bijvoorbeeld door de marktaanbieder mede in overweging worden genomen de aard en omvang van het verzoek, de persoonlijke situatie omtrent werk en inkomen, eventuele verhaalszekerheden en lasten die reeds op het inkomen drukken. Bij individuele raadpleging van de geregistreerde gegevens door aangesloten organisaties, doorgaans 'toetsing bij BKR' genoemd, verstrekt BKR een overzicht van hetgeen op dat moment op naam van de bevroegde persoon in het CKI voorkomt, zonder daarbij op enigerlei wijze advies uit te brengen. De gegevens in het CKI vormen een hulpmiddel voor de toetsende organisatie in het beslissingsproces dat aldaar plaatsvindt. Daarbij is men gehouden om de van BKR ontvangen gegevens zorgvuldig in het proces op betekenis en relevantie te beoordelen.

Ten derde is de vaste bewaartermijn van vijf jaar door BKR in overeenstemming met de wettelijke voorschriften. BKR voldoet daarmee aan het criterium van artikel 10, lid 1, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp): de centraal geregistreerde gegevens worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor het doel daarvan. De termijn loopt internationaal gezien ook in pas met de ons omringende landen.

Tenslotte levert het gedurende deze termijn vastleggen van kredietgegevens in het CKI een bijdrage aan het voorkomen van overkreditering, waardoor problematische schuldenproblematiek kan worden voorkomen. Ook worden de risico's voor de aanbieders van krediet en van mobiele telefonie beperkt. De centrale vastlegging van kredietgegevens in het CKI zorgt zo voor bevordering van maatschappelijk verantwoorde dienstverlening op financieel gebied.