



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding en het Besluit kredietvergoeding ten behoeve van het voortzetten van de tijdelijke verlaging van de ten hoogste toegelaten kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19

Nader Rapport

9 juli 2021

2021-0000129237

Directie Financiële Markten

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding en het Besluit kredietvergoeding ten behoeve van het voortzetten van de tijdelijke verlaging van de ten hoogste toegelaten kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juni 2021, nr. 2021001152, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juni 2021, nr. W06.21.0156/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2021, no.2021001152, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding en het Besluit kredietvergoeding ten behoeve van het voortzetten van de tijdelijke verlaging van de ten hoogste toegelaten kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19 te verlengen. Het doel is om consumenten langer tegen lagere maandlasten geld te laten lenen voor consumptieve uitgaven met bescherming tegen de hoge kosten van krediet. De tijdelijke verlaging per 10 augustus 2020 tot 1 september 2021 wordt met dit besluit verlengd tot 1 juli 2022.

De Afdeling advisering van de Raad van State is vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van de voorgestelde verlenging van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding en de duur van deze verlening. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Sinds 1 maart 2000 is het in Nederland niet meer toegestaan een hoger tarief voor consumptief krediet in rekening te brengen dan de wettelijk maximale kredietvergoeding.¹ De maximale kredietvergoeding bestaat uit twee componenten: de wettelijke rente (die is gekoppeld aan de beleidsrente van de centrale bank) en een opslag, waarvan de hoogte bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt vastgesteld. De aldus bepaalde maximale kredietvergoeding is gelijk voor alle verschillende typen kredieten en aanbieders op de Nederlandse markt.

De maximale kredietvergoeding is in 2020 bij amvb tijdelijk verlaagd. Deze verlaging loopt tot 1 september 2021. Het doel ervan is om consumenten tegen lagere maandlasten geld te kunnen laten lenen voor consumptieve uitgaven zolang Nederland wordt getroffen door de gevolgen van de coronacrisis. Er is daarbij naar een balans gezocht tussen een snelle maatregel voor betere consumenten

¹ Besluit van 22 maart 2000, Stb. 2000, 156.

tenbescherming om de gevolgen van de coronacrisis te verzachten, en het beperken van de kans op het intreden van ongewenste neveneffecten.²

De toelichting bij de amvb bevatte geen nadere motivering voor de (omvang van de) tijdelijke verlaging.³ De Afdeling vroeg hier aandacht voor. In het nader rapport werd dit gebrek erkend en is onderzoek aangekondigd om tot een nieuwe structurele maximum kredietvergoeding te komen.⁴ Vanwege de wens om de maximale kredietvergoeding snel te verlagen in verband met de gevolgen van de coronacrisis is er toen voor gekozen om vooruitlopend op een verder onderzoek deze tijdelijke maatregel te treffen.

De Minister van Financiën heeft op 11 februari 2021 bericht dat indien de gevolgen van de coronacrisis hiertoe aanleiding geven de verlaging na 1 september 2021 willen te verlengen.⁵ Volgens de toelichting bij het voorliggende ontwerpbesluit is het gezien verwachtingen over het doorwerken van de gevolgen van de crisis voor de consument gerechtvaardigd om de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding te verlengen.⁶

De besluitvorming over een eventuele structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding wordt echter overgelaten aan het nieuwe kabinet. In het besluitvormingsproces daarover zal een weging worden gemaakt van de mogelijke effecten en neveneffecten van een structurele verlaging voor consumenten en kredietaanbieders. Daarbij wordt in de toelichting gewezen op het eerder aangekondigde onderzoek, dat inmiddels is afgerond.⁷

2. Opportuniteit

a. Opportuniteit hoogte maximale kredietvergoeding

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt verwezen naar het hiervoor vermelde onderzoek over de effecten van een structurele regeling.⁸ De toelichting concludeert uit het onderzoeksrapport dat niet onomstotelijk vaststaat bij welke maximale kredietvergoeding de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten wordt gevonden. Daaruit wordt de conclusie getrokken dat verlenging van de tijdelijke verlaging opportuun is.

De Afdeling merkt het volgende op. De omstandigheid dat niet onomstotelijk vaststaat bij welke maximale kredietvergoeding de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten wordt gevonden, betekent nog niet dat het opportuun is tot verlenging van de tijdelijke verlaging over te gaan. Daarbij ligt het in de rede om bij de voorbereiding van de voorgestelde verlenging van de tijdelijke verlaging de ervaringen die sinds 10 augustus 2020 zijn opgedaan met de huidige tijdelijke verlaging te onderzoeken.

Uit de toelichting noch uit de Kamerbrief van de Minister van Financiën betreffende de voorzetting van deze maatregel blijkt dat een dergelijk onderzoek is gedaan.⁹ Daarvoor was wel aanleiding gezien de discussies over de opportuniteit van het oorspronkelijke tijdelijke besluit en de voortzetting, zoals die uit de consultatiereacties naar voren zijn gekomen. Ook het eerder genoemde onderzoeksrapport zelf geeft volgens de Afdeling daartoe aanleiding. Zij wijst op het volgende.

Het onderzoeksrapport geeft een omschrijving van de markt, gaat in op de impact bij de aanbod- en vraagzijde bij een verlaging en geeft een beeld van mogelijke neveneffecten bij veranderingen van de maximale kredietvergoeding. Het aanbod van consumptief krediet komt voornamelijk van banken, financieringsmaatschappijen, gemeentelijke kredietbanken en aanbieders van (online) goederenkrediet. De gemeentelijke kredietbanken bieden sociale kredieten en saneringskredieten aan voor speciale doelgroepen.¹⁰ Afhankelijk van het bedrijfsmodel en de aard van de kredieten, zullen sommige aanbieders, bijvoorbeeld banken, gemakkelijker onder het maximum kunnen blijven dan andere.

De onderzoekers concluderen dat de tijdelijke eis tot een verlaging van de maximale kredietvergoe-

² Besluit van 15 juli 2020, *Stb.* 2020, 272. In de consultatiereacties bij dat besluit werd voor zulke effecten gewaarschuwd (zie ook het advies van de Afdeling hierover (*Stcrt.* 2020, nr. 40282)).

³ *Stcrt.* 2020, nr. 40282.

⁴ *Stcrt.* 2020, nr. 40282.

⁵ Kamerbrief van de Minister van Financiën, 11 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁶ Voor de onderbouwing wordt verwezen naar het Centraal Economisch Plan 2021, CPB raming maart 2021, zie <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>. Deze raming vermeldt niets over consumptieve krediet noch over geld lenen.

⁷ Bijlage 'Effecten verlaging maximale kredietvergoeding' bij Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁸ Bijlage 'Effecten verlaging maximale kredietvergoeding' bij Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 79.

⁹ Kamerbrief van de minister van Financiën, 11 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 24 515, 579.

¹⁰ https://www.sbn.nl/l/library/download/urn:uuid:c8811c10-e7cc-4bd7-b439-d5837b4e2347/nvvk-factsheet-saneringskrediet-sbn-20201012.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf

ding maakt dat een deel van het aanbod van consumptief krediet, met name de risicovolle kredieten, verliesgevend is geworden.¹¹ De verwachte gevolgen voor de langere termijn zijn dat daardoor een beperkter of kleiner aanbod voor de consument beschikbaar zal zijn. Gelet op het bedrijfsmodel en de aard, zal dit risico groter zijn bij kleine aanbieders van (online) goederenkrediet en bij gemeentelijke kredietbanken als bijvoorbeeld gemeenten het verschil niet financieren. De groep consumenten die bij een kleiner aanbod het meest kan worden getroffen is de kwetsbare groep, omdat deze groep reeds minder keuzes heeft in de aanbodzijde van de markt.¹²

Een beperkte verlaging van de maximale kredietvergoeding, die met name kleinere kredieten raakt,¹³ heeft waarschijnlijk niet of nauwelijks effect op het volume van de vraagzijde door de consument. Wel kan het tot een verschuiving leiden: het is aannemelijk dat consumenten die niet meer bij een reguliere aanbieder terecht kunnen een alternatief zoeken.¹⁴ Als voorbeeld van een alternatief wordt door de onderzoekers de sociale kredietverlening genoemd.¹⁵ De vraag kan ook verschuiven naar andere productgroepen. Voorbeelden die de onderzoekers noemen zijn toename van de 'uitgesteld betalen' mogelijkheden, het huren (in plaats van kopen) van bijvoorbeeld witgoed en verschuiving naar het informele circuit.

Uit het rapport komt al met al het beeld naar voren dat de kwetsbare groepen op de langere termijn het meest geconfronteerd zullen worden met ongewenste neveneffecten van de verlaging van de maximale kredietvergoeding. Als door het wegvallen van aanbod alternatieven gezocht worden die in de praktijk veelal duurder uitpakken, zoals huur of leningen in het informele circuit, komen deze kwetsbare groepen er uiteindelijk slechter voor te staan.

Deze groepen zouden mogelijk nog wel bij de gemeentelijke kredietbanken terecht kunnen, maar gemeentelijke kredietbanken komen, zoals uit het rapport blijkt, voor dezelfde dilemma's te staan als reguliere partijen. Indien gemeenten niet financieel bijspringen, zullen gemeentelijke kredietbanken te risicovolle activiteiten moeten staken. Er moet dan ook worden betwijfeld of de meest kwetsbare groepen door met de verlaging op de langere termijn worden geholpen. Daarbij geldt dat hoe langer de verlaging duurt, hoe meer rekening moet worden gehouden met de geschetste ongewenste neveneffecten.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van de voorgestelde (verlenging van de) verlaging van de maximale kredietvergoeding, in het bijzonder naarmate deze verlaging langer duurt.

2.a. De Afdeling maakt allereerst opmerkingen over de opportuniteit van de voorgestelde verlaging van de maximale kredietvergoeding en geeft aan niet overtuigd te zijn van die opportuniteit.

De tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding is op 10 augustus 2020 ingevoerd om ervoor te zorgen dat consumenten tegen lagere maandlasten geld kunnen lenen voor consumptieve uitgaven zolang Nederland wordt getroffen door de gevolgen van de coronacrisis en zij, als zij lenen, beschermd zijn tegen hoge kosten van krediet. Dit effect is waarschijnlijk het sterkst bij kleine, kortlopende (goederen)kredieten. Uit eerder onderzoek blijkt dat bij die categorie kredieten de achterstanden, en dus de problemen voor consumenten, het grootst zijn (Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 450, Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 505 en Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.).

Uit het onderzoek naar de effecten van een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding komt naar voren dat bij deze kredietvormen – voorafgaand aan de tijdelijke verlaging – rentes van meer dan 12 procent werden gehanteerd.

De onderzoekers geven wel aan dat hoe groter de verlaging van de maximale kredietvergoeding hoe waarschijnlijker het wordt dat aanbieders in de huidige vorm geen winst meer kunnen maken. Dat kan weer verschillende effecten hebben. Zo kunnen aanbieders hun voorwaarden aanpassen, zoals de minimale looptijd verlengen of het minimum kredietbedrag verhogen. Ook kunnen aanbieders volgens de onderzoekers het segment verlaten. Bij bepaalde kredieten worden mogelijk kosten van gekoppelde producten verhoogd, zoals de kosten van het betaalproduct dat is gekoppeld aan een creditcard of van de goederen die worden gekocht met een (online) goederenkrediet. Ook wijzen de

¹¹ SEO Economisch Onderzoek, *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding*, 2021, paragraaf 6.3.1.

¹² Doordat de voorwaarden van een consumptief krediet kunnen verschillen in restricties kan een consument uit de kwetsbare groep veelvuldiger niet aan de gestelde voorwaarden voldoen dan andere consumenten.

¹³ De kredietvergoeding op de kleinere kredieten en (online) goederenkredieten ligt gemiddeld rond de 10–14 procent, naarmate de kredieten groter worden (>€ 2.500) is de kredietvergoeding lager, beneden de 10 procent.

¹⁴ SEO Economisch Onderzoek, *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding*, 2021, paragraaf 6.3.2.

¹⁵ Gemeentelijke kredietbanken bieden sociale kredieten aan consumenten aan die niet bij andere financiers terecht kunnen voor een noodzakelijk krediet. Een sociaal krediet is niet voor iedereen beschikbaar, er moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

onderzoekers erop dat voor kredietbanken die zelfstandig kostendekkend moeten zijn, een structurele verlaging mogelijk impact heeft op de dienstverlening. Bij gelijke vraag naar krediet en wegvallen van aanbod, voorzien de onderzoekers bij een (forse) verlaging van de maximale kredietvergoeding vooral neveneffecten die samenhangen met een verschuiving van de vraag naar alternatieve financieringsmogelijkheden, zoals uitgesteld betalen en huren.

De Afdeling wijst erop dat deze effecten mogelijk nadelig zijn voor kwetsbare groepen, die de maatregel juist beoogt te beschermen. Het kabinet meent dat het in elk geval positief is dat consumenten die de komende maanden nog in een situatie komen waarbij zij krediet moeten opnemen of afsluiten daarvoor nooit meer dan 10% rente op jaarbasis betalen. Denk aan consumenten die bijvoorbeeld geen of minder werk hebben vanwege de coronacrisis. De tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding is relatief kort geleden ingevoerd. Zoals hierboven omschreven, is de aard van de effecten die de onderzoekers voorzien dusdanig dat zij niet van de ene op de andere dag intreden. Het gaat eerder om een keten waarbij het één – afnemende winst – kan leiden tot een volgend effect – bijvoorbeeld het aanpassen van de voorwaarden, het verhogen van de prijzen van gekoppelde producten en andere betaalmethoden, of een terugtreden uit de markt, – en dat weer tot een volgend effect- bijvoorbeeld verschuiving naar andere financieringsmogelijkheden. Het is hierbij niet gezegd dat elke volgende stap automatisch volgt.

Sinds het ingaan van de verlaging heeft het ministerie van Financiën de markt voor consumptief krediet gemonitord en hierover met verschillende stakeholders gesproken. Daarbij is een punt van aandacht dat het verband tussen eventuele veranderingen en de verlaging van de maximale kredietvergoeding moeilijk aan te tonen is, ook vanwege andere ontwikkelingen in de markt voor consumptief krediet. Ontwikkelingen die eveneens een rol spelen zijn bijvoorbeeld de opkomst van nieuwe betaalmethoden of afspraken over strengere leennormen op basis van zelfregulering. Daarnaast heeft het ministerie via internet het voornemen tot voortzetting van de tijdelijke crisismaatregel geconsulteerd en is deze internetconsultatie gebruikt om te zien of de mogelijke effecten zich reeds aandienen. Hieruit is niet direct gebleken dat het aanbod daadwerkelijk is afgenomen, of dat andere (neven)effecten zijn ingetreden, zoals verlenging van de looptijd van kleine kredieten of dat consumenten zoeken naar alternatieven als huur (private lease). De Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) heeft in reactie op de internetconsultatie geschreven dat volgens het onderzoek een verlaging van de maximale kredietvergoeding ertoe kan leiden dat aanbieders ervoor kiezen om het segment te verlaten, een risico dat groter wordt naar mate de maximale kredietvergoeding sterker wordt verlaagd, en dat de VFN ook daadwerkelijk dergelijke signalen ontvangt. Het is evenwel niet duidelijk of dit ook het gevolg is van de verlaging van de maximale kredietvergoeding.

Ook de komende periode zal het ministerie mogelijke effecten van de verlaging van de kredietvergoeding verder in kaart brengen, zoals of er sprake is van verlenging van de looptijd van kleine kredieten, en inventariseren of mogelijke negatieve gevolgen van een teruglopend aanbod, zoals beschreven door de onderzoekers, zichtbaar zijn.

In de nota van toelichting is onder het kopje 'Mogelijke effecten van de tijdelijke verlaging' verduidelijkt dat de markt van consumptief krediet wordt gemonitord en dat daarbij een aandachtspunt is dat de causaliteit tussen de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding en ontwikkeling op deze markt moeilijk is vast te stellen.

b. Tijdelijke afwijking door covid-19

De Afdeling merkt op, dat de verlaging van de maximale kredietvergoeding een tijdelijke afwijking vormt van de bestaande regeling. In het tijdelijke besluit is deze afwijking gemotiveerd met een beroep op de gevolgen van de coronacrisis. In de toelichting bij de voorgestelde verlenging van de tijdelijke afwijking wordt, onder verwijzing naar het Centraal Economisch Plan 2021 (CEP 2021) van het Centraal Planbureau, vermeld dat verlenging tot 1 juli 2022 wenselijk is omdat de gevolgen van de coronacrisis nog doorwerken. Dit ondanks dat voor consumenten economisch herstel inmiddels in zicht is.¹⁶

De Afdeling merkt op dat uit het CEP 2021 blijkt dat naar verwachting de Nederlandse economie eind 2021 weer op het niveau van voor de crisis is en dat in 2022 deze verder herstelt.¹⁷ Tevens wordt verwacht dat de werkloosheid in 2022 afneemt en dat de koopkrachtontwikkeling niet ongunstig is, mede nu de overheid in belangrijke mate de klappen van de crisis heeft opgevangen. Tegen deze achtergrond staat de noodzaak van verlenging van de tijdelijke verlaging tot 1 juli 2022 onvoldoende vast.

¹⁶ Centraal Economisch Plan 2021, CPB raming maart 2021, zie <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>.

¹⁷ Zie in dit verband ook De Nederlandsche Bank, Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, juni 2021.

b. Voorts maakt de Afdeling kanttekeningen bij het voorstel in het licht van de verwachtingen over de positieve ontwikkeling van de Nederlandse economie.

Hoewel de vooruitzichten voor de economie als geheel op korte termijn inderdaad gunstig zijn, zoals de Afdeling terecht opmerkt, zijn ze nog wel met onzekerheid omgeven. Nog niet alle problemen zijn voorbij. De verwachting is dat delen van de wereld, ook de komende maanden, geteisterd zullen blijven door het virus. Het kabinet beseft ook dat de afgelopen anderhalf jaar ontzettend zwaar zijn geweest, voor werknemers, zelfstandigen en bedrijven. Het kabinet houdt de vinger aan de pols, want de epidemiologische en economische ontwikkeling blijft onzeker.

Gezien het voorgaande begrijpt het kabinet de opmerking van de Afdeling dat de noodzaak tot verlenging van de tijdelijke verlaging tot de precieze datum van 1 juli 2022 onvoldoende vaststaat. Echter, vanwege de onzekerheid over de epidemiologische en economische ontwikkeling vindt het kabinet het belangrijk dat consumenten kunnen terugvallen op de bescherming die de tijdelijke maatregel van verlaging van de maximale kredietvergoeding biedt, indien dat nodig mocht zijn. Er is immers nog onvoldoende zicht op de effecten van de coronacrisis voor huishoudens. Daarbij speelt ook dat, ook voor de coronacrisis, lang niet alle huishoudens een financiële buffer hebben om tegenvallers op te vangen. Een terugval van inkomsten kan huishoudens met een beperkte buffer in de problemen brengen. Tegen die achtergrond vindt het kabinet een verlenging van de maatregel gerechtvaardigd. Het is moeilijk om daar een concrete termijn aan te verbinden. Bij zijn afwegingen over de duur van de verlenging heeft het kabinet enerzijds meegewogen dat de verlenging lang genoeg moet zijn om ook de periode te dekken dat onzekerheid bestaat over de effecten van de coronacrisis, terwijl anderzijds ook de wens om – zoals hierna nog aan de orde komt – jojo-effecten te voorkomen in afwachting van een nog te nemen beslissing over een meer structurele regeling een rol speelt.

In de nota van toelichting is onder het kopje 'Duur verlenging' verduidelijkt dat in het licht van de onzekerheid over de epidemiologische en economische ontwikkeling het kabinet het belangrijk vindt dat consumenten kunnen terugvallen op de bescherming die de tijdelijke maatregel van verlaging van de maximale kredietvergoeding biedt.

c. Voorkomen jojobeleid

Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat de (duur van de) verlenging van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding mede is ingegeven door de wens jojobeleid te voorkomen, mede in het licht van een door een nieuw kabinet te nemen beslissing over de structurele regeling.

De Afdeling begrijpt de wens om jojobeleid te voorkomen. Mede gelet op het genoemde onderzoeksrapport is echter vooralsnog niet duidelijk met welk percentage voor de maximale kredietvergoeding een goede balans zal worden gevonden tussen de gewenste effecten en de ongewenste neveneffecten. De tijdelijke maatregel verlengen met het oog op het voorkomen van jojo-effecten werkt niet indien in de toekomst anders wordt besloten. Zolang er geen duidelijke koers is, heeft het ook geen zin om op die koers vooruit te lopen.

c. Ten slotte gaat de Afdeling in op de wens om jojobeleid te voorkomen. Hoewel de Afdeling aangeeft die wens te begrijpen, stelt zij ook dat een verlenging van een tijdelijke maatregel met het oog op het voorkomen van jojo-effecten niet werkt indien in de toekomst anders wordt besloten.

Zoals de Afdeling in haar advies schrijft, is de besluitvorming over een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding aan een volgend kabinet gelaten. Het nieuwe kabinet zal moeten besluiten of de maximale kredietvergoeding structureel wordt verlaagd, en zo ja, met welk percentage. Reeds bij de invoering van de tijdelijke crisismaatregel in augustus 2020 is de verhouding tussen het onderzoek naar en de beslissing over een structurele verlaging enerzijds en de tijdelijke crisismaatregel anderzijds een punt van aandacht geweest.

Het kabinet kan de Afdeling volgen in haar stelling dat jojo-effecten niet worden voorkomen indien in de toekomst anders wordt besloten over het gewenste maximumkredietvergoedingspercentage. Bij het nemen van een besluit over een al dan niet structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding zal het volgende kabinet dan ook oog moeten hebben voor de gevolgen van een eventuele verandering van het maximumkredietvergoedingspercentage voor consumenten en voor de markt. Dat laat onverlet dat het níét verlengen van de tijdelijke verlaging met zekerheid een jojo-effect tot gevolg heeft, omdat er dan in ieder geval onvoldoende tijd zal zijn om na besluitvorming een structurele verlaging in werking te laten treden die aansluit op de tijdelijke maatregel. Na afloop van de tijdelijke verlaging op 1 september 2021 wordt dan immers van rechtswege teruggekeerd naar het 'oude' maximum van 14%. Ook bij een kortere verlenging is aansluiting niet mogelijk. Het is in dat geval dus zeker dat er een wijziging optreedt, en het percentage op korte termijn opnieuw (terug)



wijzigt. Een verlenging van de tijdelijke verlaging tot 1 juli 2022 verzekert de aanwezigheid van een stabiele en lage maximale kredietvergoeding en biedt de mogelijkheid daarop met een eventuele structurele verlaging aan te sluiten. Mocht uiteindelijk niet tot een structurele wijziging worden overgegaan of tot een ander percentage worden besloten, dan wijzigt de rente in elk geval alleen nog door het aflopen van de tijdelijke maatregel. Daarom vindt het kabinet de verlenging van de tijdelijke verlaging ook vanuit dit oogpunt goed verdedigbaar.

In de nota van toelichting is onder het kopje 'Duur verlenging' verduidelijkt dat de beperkte tijdspanne die zou resten tot effectuering van structurele besluitvorming over verlaging van de maximale kredietvergoeding tot verschillende wijzigingen van het maximumkredietvergoedingspercentage leidt.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande is de Afdeling vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van de voorgestelde (verlenging van de) verlaging van de maximale kredietvergoeding. Dat niet onomstotelijk vaststaat bij welk maximale kredietvergoeding de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten wordt gevonden, zoals de toelichting vermeldt, is volgens de Afdeling te meer reden om signalen over ongewenste neveneffecten nader te onderzoeken. In het bijzonder dienen de ervaringen die sinds 10 augustus 2020 met de verlaging zijn opgedaan te worden onderzocht.

Voorts is onvoldoende duidelijk dat de omstandigheden door covid-19 nog tot 1 juli 2022 nopen tot de voorgestelde verlenging. Dat is meegewogen om voor deze datum te kiezen om hiermee vooruit te lopen op de besluitvorming op een definitieve regeling, doet hieraan niet af. De Afdeling begrijpt de wens om jobeleid te voorkomen, maar het is niet duidelijk met welk percentage voor de maximale kredietvergoeding een goede balans zal worden gevonden. Zonder die duidelijkheid heeft vooruitlopen op een structurele regeling geen zin.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van het voorliggende ontwerpbesluit. Zij adviseert het ontwerpbesluit nader te overwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik bied U hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No. W06.21.0156/III

's-Gravenhage, 23 juni 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2021, no.2021001152, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding en het Besluit kredietvergoeding ten behoeve van het voortzetten van de tijdelijke verlaging van de ten hoogste toegelaten kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19 te verlengen. Het doel is om consumenten langer tegen lagere maandlasten geld te laten lenen voor consumptieve uitgaven met bescherming tegen de hoge kosten van krediet. De tijdelijke verlaging per 10 augustus 2020 tot 1 september 2021 wordt met dit besluit verlengd tot 1 juli 2022.

De Afdeling advisering van de Raad van State is vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van de voorgestelde verlenging van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding en de duur van deze verlenging. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Sinds 1 maart 2000 is het in Nederland niet meer toegestaan een hoger tarief voor consumptief krediet in rekening te brengen dan de wettelijk maximale kredietvergoeding.¹ De maximale kredietvergoeding bestaat uit twee componenten: de wettelijke rente (die is gekoppeld aan de beleidsrente van de centrale bank) en een opslag, waarvan de hoogte bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt vastgesteld. De aldus bepaalde maximale kredietvergoeding is gelijk voor alle verschillende typen kredieten en aanbieders op de Nederlandse markt.

De maximale kredietvergoeding is in 2020 bij amvb tijdelijk verlaagd. Deze verlaging loopt tot 1 september 2021. Het doel ervan is om consumenten tegen lagere maandlasten geld te kunnen laten lenen voor consumptieve uitgaven zolang Nederland wordt getroffen door de gevolgen van de coronacrisis. Er is daarbij naar een balans gezocht tussen een snelle maatregel voor betere consumentenbescherming om de gevolgen van de coronacrisis te verzachten, en het beperken van de kans op het intreden van ongewenste neveneffecten.²

De toelichting bij de amvb bevatte geen nadere motivering voor de (omvang van de) tijdelijke verlaging.³ De Afdeling vroeg hier aandacht voor. In het nader rapport werd dit gebrek erkend en is onderzoek aangekondigd om tot een nieuwe structurele maximum kredietvergoeding te komen.⁴ Vanwege de wens om de maximale kredietvergoeding snel te verlagen in verband met de gevolgen van de coronacrisis is er toen voor gekozen om vooruitlopend op een verder onderzoek deze tijdelijke maatregel te treffen.

De Minister van Financiën heeft op 11 februari 2021 bericht dat indien de gevolgen van de coronacrisis hiertoe aanleiding geven de verlaging na 1 september 2021 willen te verlengen.⁵ Volgens de toelichting bij het voorliggende ontwerpbesluit is het gezien verwachtingen over het doorwerken van de gevolgen van de crisis voor de consument gerechtvaardigd om de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding te verlengen.⁶

De besluitvorming over een eventuele structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding wordt echter overgelaten aan het nieuwe kabinet. In het besluitvormingsproces daarover zal een weging worden gemaakt van de mogelijke effecten en neveneffecten van een structurele verlaging voor

¹ Besluit van 22 maart 2000, *Stb.* 2000, 156.

² Besluit van 15 juli 2020, *Stb.* 2020, 272. In de consultatiereacties bij dat besluit werd voor zulke effecten gewaarschuwd (zie ook het advies van de Afdeling hierover (*Stcrt.* 2020, nr. 40282)).

³ *Stcrt.* 2020, nr. 40282.

⁴ *Stcrt.* 2020, nr. 40282.

⁵ Kamerbrief van de Minister van Financiën, 11 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁶ Voor de onderbouwing wordt verwezen naar het Centraal Economisch Plan 2021, CPB raming maart 2021, zie <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>. Deze raming vermeldt niets over consumptieve krediet noch over geld lenen.

consumenten en kredietaanbieders. Daarbij wordt in de toelichting gewezen op het eerder aangekondigde onderzoek, dat inmiddels is afgerond.⁷

2. Opportuniteit

a. Opportuniteit hoogte maximale kredietvergoeding

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt verwezen naar het hiervoor vermelde onderzoek over de effecten van een structurele regeling.⁸ De toelichting concludeert uit het onderzoeksrapport dat niet onomstotelijk vaststaat bij welke maximale kredietvergoeding de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten wordt gevonden. Daaruit wordt de conclusie getrokken dat verlenging van de tijdelijke verlaging opportuun is.

De Afdeling merkt het volgende op. De omstandigheid dat niet onomstotelijk vaststaat bij welke maximale kredietvergoeding de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten wordt gevonden, betekent nog niet dat het opportuun is tot verlenging van de tijdelijke verlaging over te gaan. Daarbij ligt het in de rede om bij de voorbereiding van de voorgestelde verlenging van de tijdelijke verlaging de ervaringen die sinds 10 augustus 2020 zijn opgedaan met de huidige tijdelijke verlaging te onderzoeken.

Uit de toelichting noch uit de Kamerbrief van de Minister van Financiën betreffende de voorzetting van deze maatregel blijkt dat een dergelijk onderzoek is gedaan.⁹ Daarvoor was wel aanleiding gezien de discussies over de opportuniteit van het oorspronkelijke tijdelijke besluit en de voortzetting, zoals die uit de consultatiereacties naar voren zijn gekomen. Ook het eerder genoemde onderzoeksrapport zelf geeft volgens de Afdeling daartoe aanleiding. Zij wijst op het volgende.

Het onderzoeksrapport geeft een omschrijving van de markt, gaat in op de impact bij de aanbod- en vraagzijde bij een verlaging en geeft een beeld van mogelijke neveneffecten bij veranderingen van de maximale kredietvergoeding. Het aanbod van consumptief krediet komt voornamelijk van banken, financieringsmaatschappijen, gemeentelijke kredietbanken en aanbieders van (online) goederenkrediet. De gemeentelijke kredietbanken bieden sociale kredieten en saneringskredieten aan voor speciale doelgroepen.¹⁰ Afhankelijk van het bedrijfsmodel en de aard van de kredieten, zullen sommige aanbieders, bijvoorbeeld banken, gemakkelijker onder het maximum kunnen blijven dan andere.

De onderzoekers concluderen dat de tijdelijke eis tot een verlaging van de maximale kredietvergoeding maakt dat een deel van het aanbod van consumptief krediet, met name de risicovolle kredieten, verliesgevend is geworden.¹¹ De verwachte gevolgen voor de langere termijn zijn dat daardoor een beperkter of kleiner aanbod voor de consument beschikbaar zal zijn. Gelet op het bedrijfsmodel en de aard, zal dit risico groter zijn bij kleine aanbieders van (online) goederenkrediet en bij gemeentelijke kredietbanken als bijvoorbeeld gemeenten het verschil niet financieren. De groep consumenten die bij een kleiner aanbod het meest kan worden getroffen is de kwetsbare groep, omdat deze groep reeds minder keuzes heeft in de aanbodzijde van de markt.¹²

Een beperkte verlaging van de maximale kredietvergoeding, die met name kleinere kredieten raakt,¹³ heeft waarschijnlijk niet of nauwelijks effect op het volume van de vraagzijde door de consument. Wel kan het tot een verschuiving leiden: het is aannemelijk dat consumenten die niet meer bij een reguliere aanbieder terecht kunnen een alternatief zoeken.¹⁴ Als voorbeeld van een alternatief wordt door de onderzoekers de sociale kredietverlening genoemd.¹⁵ De vraag kan ook verschuiven naar andere productgroepen. Voorbeelden die de onderzoekers noemen zijn toename van de 'uitgesteld betalen' mogelijkheden, het huren (in plaats van kopen) van bijvoorbeeld witgoed en verschuiving naar het informele circuit.

Uit het rapport komt al met al het beeld naar voren dat de kwetsbare groepen op de langere termijn

⁷ Bijlage 'Effecten verlaging maximale kredietvergoeding' bij Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁸ Bijlage 'Effecten verlaging maximale kredietvergoeding' bij Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁹ Kamerbrief van de minister van Financiën, 11 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 24 515, 579.

¹⁰ https://www.sbn.nl/l/library/download/urn:uuid:c8811c10-e7cc-4bd7-b439-d5837b4e2347/nvbk-factsheet-saneringskrediet-sbn-20201012.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf

¹¹ SEO Economisch Onderzoek, *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding*, 2021, paragraaf 6.3.1.

¹² Doordat de voorwaarden van een consumptief krediet kunnen verschillen in restricties kan een consument uit de kwetsbare groep veelvuldiger niet aan de gestelde voorwaarden voldoen dan andere consumenten.

¹³ De kredietvergoeding op de kleinere kredieten en (online) goederenkredieten ligt gemiddeld rond de 10–14 procent, naarmate de kredieten groter worden (>€ 2.500) is de kredietvergoeding lager, beneden de 10 procent.

¹⁴ SEO Economisch Onderzoek, *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding*, 2021, paragraaf 6.3.2.

¹⁵ Gemeentelijke kredietbanken bieden sociale kredieten aan consumenten aan die niet bij andere financiers terecht kunnen voor een noodzakelijk krediet. Een sociaal krediet is niet voor iedereen beschikbaar, er moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

het meest geconfronteerd zullen worden met ongewenste neveneffecten van de verlaging van de maximale kredietvergoeding. Als door het wegvallen van aanbod alternatieven gezocht worden die in de praktijk veelal duurder uitpakken, zoals huur of leningen in het informele circuit, komen deze kwetsbare groepen er uiteindelijk slechter voor te staan.

Deze groepen zouden mogelijk nog wel bij de gemeentelijke kredietbanken terecht kunnen, maar gemeentelijke kredietbanken komen, zoals uit het rapport blijkt, voor dezelfde dilemma's te staan als reguliere partijen. Indien gemeenten niet financieel bijspringen, zullen gemeentelijke kredietbanken te risicovolle activiteiten moeten staken. Er moet dan ook worden betwijfeld of de meest kwetsbare groepen door met de verlaging op de langere termijn worden geholpen. Daarbij geldt dat hoe langer de verlaging duurt, hoe meer rekening moet worden gehouden met de geschetste ongewenste neveneffecten.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van de voorgestelde (verlenging van de) verlaging van de maximale kredietvergoeding, in het bijzonder naarmate deze verlaging langer duurt.

b. Tijdelijke afwijking door covid-19

De Afdeling merkt op, dat de verlaging van de maximale kredietvergoeding een tijdelijke afwijking vormt van de bestaande regeling. In het tijdelijke besluit is deze afwijking gemotiveerd met een beroep op de gevolgen van de coronacrisis. In de toelichting bij de voorgestelde verlenging van de tijdelijke afwijking wordt, onder verwijzing naar het Centraal Economisch Plan 2021 (CEP 2021) van het Centraal Planbureau, vermeld dat verlenging tot 1 juli 2022 wenselijk is omdat de gevolgen van de coronacrisis nog doorwerken. Dit ondanks dat voor consumenten economisch herstel inmiddels in zicht is.¹⁶

De Afdeling merkt op dat uit het CEP 2021 blijkt dat naar verwachting de Nederlandse economie eind 2021 weer op het niveau van voor de crisis is en dat in 2022 deze verder herstelt.¹⁷ Tevens wordt verwacht dat de werkloosheid in 2022 afneemt en dat de koopkrachtontwikkeling niet ongunstig is, mede nu de overheid in belangrijke mate de klappen van de crisis heeft opgevangen. Tegen deze achtergrond staat de noodzaak van verlenging van de tijdelijke verlaging tot 1 juli 2022 onvoldoende vast.

c. Voorkomen jojobeleid

Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat de (duur van de) verlenging van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding mede is ingegeven door de wens jojobeleid te voorkomen, mede in het licht van een door een nieuw kabinet te nemen beslissing over de structurele regeling.

De Afdeling begrijpt de wens om jojobeleid te voorkomen. Mede gelet op het genoemde onderzoeksrapport is echter vooralsnog niet duidelijk met welk percentage voor de maximale kredietvergoeding een goede balans zal worden gevonden tussen de gewenste effecten en de ongewenste neveneffecten. De tijdelijke maatregel verlengen met het oog op het voorkomen van jojo-effecten werkt niet indien in de toekomst anders wordt besloten. Zolang er geen duidelijke koers is, heeft het ook geen zin om op die koers vooruit te lopen.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande is de Afdeling vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van de voorgestelde (verlenging van de) verlaging van de maximale kredietvergoeding. Dat niet onomstotelijk vaststaat bij welke maximale kredietvergoeding de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten wordt gevonden, zoals de toelichting vermeldt, is volgens de Afdeling te meer reden om signalen over ongewenste neveneffecten nader te onderzoeken. In het bijzonder dienen de ervaringen die sinds 10 augustus 2020 met de verlaging zijn opgedaan te worden onderzocht.

Voorts is onvoldoende duidelijk dat de omstandigheden door covid-19 nog tot 1 juli 2022 nopen tot de voorgestelde verlenging. Dat is meegewogen om voor deze datum te kiezen om hiermee vooruit te lopen op de besluitvorming op een definitieve regeling, doet hieraan niet af. De Afdeling begrijpt de wens om jojobeleid te voorkomen, maar het is niet duidelijk met welk percentage voor de maximale kredietvergoeding een goede balans zal worden gevonden. Zonder die duidelijkheid heeft vooruitlopen op een structurele regeling geen zin.

¹⁶ Centraal Economisch Plan 2021, CPB raming maart 2021, zie <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>.

¹⁷ Zie in dit verband ook De Nederlandsche Bank, Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, juni 2021.



Gelet op het voorgaande is de Afdeling vooralsnog niet overtuigd van de opportuniteit van het voorliggende ontwerpbesluit. Zij adviseert het ontwerpbesluit nader te overwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding en het Besluit kredietvergoeding ten behoeve van het voortzetten van de tijdelijke verlaging van de ten hoogste toegelaten kredietvergoeding in verband met de gevolgen van covid-19

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën van 11 juni 2021, 2021-0000109789, directie Financiële Markten, gedaan mede namens Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Gelet op artikel 76 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën van (...), 2021-0000000000, directie Financiële Markten, uitgebracht mede namens Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel II, onderdeel B, onder 2, komt te luiden:

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Op krediettransacties, aangegaan voor 1 juli 2022, blijven, ten aanzien van geldsommen of diensten die tussen 10 augustus 2020 en 1 juli 2022 ter beschikking zijn gesteld, zijn opgenomen of verschaft of ten aanzien van genot van zaken dat tijdens die periode is verschaft, de artikelen 4 en 16a van het Besluit kredietvergoeding, zoals die artikelen luiden op 10 augustus 2020, van toepassing.

B

Artikel III wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '1 maart 2021' vervangen door '1 juli 2022'.

2. Het tweede lid en de aanduiding '1.' voor het eerste lid vervallen.

ARTIKEL II

Artikel 15 van het **Besluit kredietvergoeding** komt te luiden:

Artikel 15

Op krediettransacties, aangegaan voor 10 augustus 2020, blijven, ten aanzien van geldsommen of diensten die voor die datum ter beschikking zijn gesteld, zijn opgenomen of verschaft of ten aanzien van genot van zaken dat voor die datum is verschaft, de artikelen 4 en 16a van het Besluit kredietvergoeding, zoals die artikelen luiden voor 10 augustus 2020, van toepassing.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Financiën,

De Minister voor Rechtsbescherming,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Op 10 augustus 2020 is de maximale kredietvergoeding die in rekening mag worden gebracht door aanbieders van consumptief krediet, tijdelijk verlaagd in verband met de gevolgen van COVID-19.¹ De opslag op de wettelijke rente – van thans 2 procent – is verlaagd van 12 procentpunten naar 8 procentpunten, waardoor de maximale kredietvergoeding 10 procent op jaarbasis bedraagt. De tijdelijke verlaging is eenmaal verlengd tot 1 september 2021.² De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer bij brief van 11 februari 2021 bericht dat indien de gevolgen van de crisis hiertoe aanleiding geven hij een nieuw besluit zal voorbereiden om de kredietvergoeding ook na 1 september 2021 langer tijdelijk te verlagen.³ Met dit wijzigingsbesluit wordt de tijdelijke verlaging verder verlengd tot 1 juli 2022.

Vanwege zijn verantwoordelijkheid voor consumentenrecht en contractenrecht, waaronder Boek 7 BW waarin de grondslag voor het Besluit kredietvergoeding is opgenomen, is de Minister voor Rechtsbescherming medeondertekenaar van dit wijzigingsbesluit.

Doel tijdelijke verlaging

De tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding is ingevoerd om te zorgen dat consumenten tegen lagere maandlasten geld kunnen lenen voor consumptieve uitgaven zolang Nederland wordt getroffen door de gevolgen van de coronacrisis. Dit biedt bescherming aan consumenten die als gevolg van de crisis behoefte hebben aan bijvoorbeeld een persoonlijke lening of genooddaakt zijn een product met krediet te betalen. Voor de verlenging is van belang dat volgens het Centraal Planbureau de gevolgen van de coronacrisis nog doorwerken, ook voor consumenten, ook al is economisch herstel inmiddels in zicht.⁴ De werkloosheid bijvoorbeeld, die mede door de ruime steunmaatregelen tot nu toe laag is gebleven, stijgt naar verwachting nog tot 5 procent om vervolgens pas in de loop van volgend jaar af te nemen. Een terugval van inkomsten kan huishoudens met een beperkte buffer in de problemen brengen. Circa een op vijf huishoudens heeft een buffer van minder dan € 2.500 aan liquide middelen.⁵ Een doorsnee huishouden heeft maar € 2.000 om een inkomens-terugval op te vangen, zonder in te teren op het spaarpotje voor tegenvallers. Vaak zijn jongeren, flexwerkers en zelfstandigen extra kwetsbaar. De voortzetting van de tijdelijke maatregel heeft tot doel om consumenten te beschermen. De maatregel beoogt niet om kredietverlening aan consumenten te stimuleren. Omdat consumenten nog steeds een verlies van inkomen kunnen ondervinden door de gevolgen van de coronacrisis en behoefte kunnen hebben aan krediet, bijvoorbeeld voor het vervangen van een kapotte wasmachine, wordt de maatregel verlengd. Hierdoor kunnen consumenten langer tegen lagere maandlasten geld lenen voor consumptieve uitgaven en zijn zij beter beschermd tegen de hoge kosten van krediet. De verlaging van de maximale kredietvergoeding treft vooral kleine, kortlopende (goederen)kredieten. Uit eerder onderzoek blijkt dat bij die categorie kredieten de achterstanden, en dus de problemen voor consumenten, het grootst zijn.⁶

Besluitvorming structurele verlaging

Met de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding naar 10 procent is gezocht naar een balans tussen een snelle maatregel voor betere consumentenbescherming om de gevolgen van de coronacrisis te verzachten en het beperken van de kans op het intreden van onwenselijke neveneffecten. Vanwege de wens om de maximale kredietvergoeding snel te verlagen in verband met de gevolgen van de coronacrisis, is gekozen voor een tijdelijke maatregel. Ter uitvoering van de motie Krol en Van Brenk en van de motie Jasper van Dijk c.s.⁷ is daarnaast door het bureau SEO Economisch Onderzoek onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding. In de brief van 11 februari 2021 is de Tweede Kamer ook bericht over de uitkomsten van dit onderzoek. Uit het onderzoek blijkt niet onomstotelijk bij welk percentage de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten, bijvoorbeeld het verdwijnen van aanbod van bepaalde kredieten, is gevonden. Daarom wordt besluitvorming over een mogelijke structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding aan een volgend kabinet gelaten. In het kader van die besluitvorming zal een weging worden gemaakt van de mogelijke effecten en neveneffecten van een

¹ Stb. 2020, 272.

² Stb. 2021, 75.

³ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁴ Centraal Economisch Plan 2021, CPB raming maart 2021, zie <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>.

⁵ Onderzoek van de AFM 'Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens', zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/juli/financiele-weerbaarheid-huishoudens>.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 450, Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 505 en Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 511, Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 21.

structurele verlaging voor consumenten en kredietaanbieders. Daarbij zal ook gekeken worden naar mogelijke effecten van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding.

Duur verlenging

Gezien de verwachtingen over het doorwerken van de gevolgen van de crisis, is het gerechtvaardigd om de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding door te laten lopen in 2022. Daarbij is overwogen of de verlenging alleen het eerste kwartaal van 2022 zou moeten voortduren, of dat deze ook moet gelden voor het tweede kwartaal. Gekozen is voor een verlenging van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding tot 1 juli 2022. Daarbij is ook meegewogen dat indien wordt besloten om de maximale kredietvergoeding structureel te verlagen naar een percentage van minder dan 14 procent, hierdoor meer tijd is om dit te laten aansluiten op de beëindiging van de tijdelijke verlaging. Zo kan worden voorkomen dat de maximale kredietvergoeding in korte tijd verschillende keren wijzigt.

Regeldrukeffecten

Omdat het een voortzetting betreft van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding, verwijs ik voor de regeldrukeffecten naar de toelichting op het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding.⁸

Consultatie en advisering

Over het ontwerpbesluit is openbaar geconsulteerd van 21 mei 2021 tot en met 4 juni 2021. Omdat het voortzetting van een tijdelijke crisismaatregel betreft, is gekozen voor een korte reactietermijn.

Er zijn drie openbare reacties ontvangen op de consultatie. Het gaat om reacties van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN), de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en Koninklijke INretail.⁹ Deze partijen hebben vorig jaar ook gereageerd op de consultatie over de oorspronkelijke tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding en de VFN en NVVK verwijzen ook naar die eerdere reacties. De VFN wijst daarnaast nog op de verbeterde leennormenmethodiek voor het afsluiten van consumptief krediet, die de financiële situatie van de consument nog beter in kaart brengt. Ook meldt de VFN dat naar haar mening de consument meer gebaat is bij verkorting van de looptijd van het krediet dan een verlaging van de maximale kredietvergoeding.

Het is goed dat kredietverstrekkers zelf maatregelen nemen om overkreditering en de kans op problematische schulden tegen te gaan, zoals aanscherping van de leennormen. Het kabinet heeft daarnaast met de crisismaatregel wettelijk geborgd dat consumenten beschermd worden tegen de hoge kosten van krediet.

De VFN verwijst naar de bevinding in het externe onderzoek van SEO Economisch Onderzoek naar effecten van een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding, dat een verlaging van de maximale kredietvergoeding er toe kan leiden dat aanbieders ervoor kiezen om het segment te verlaten; een risico dat groter wordt naar mate de maximale kredietvergoeding sterker wordt verlaagd. De VFN ontvangt ook daadwerkelijk dergelijke signalen. Ook wijst de VFN op mogelijk negatieve effecten voor consumenten bij wegvallen van kredietaanbod. De NVVK meldt positief te zijn over de voortzetting van de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding maar wijst er ook op dat zij zich zorgen blijft maken over de mogelijke effecten op de markt voor kleine leningen. Ook maakt de NVVK zich zorgen over de begrotingen van gemeenten bij verlaging van de kredietvergoeding.

Met de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding naar 10 procent is gezocht naar een balans tussen betere consumentenbescherming en beperking van de kans op het intreden van onwenselijke neveneffecten. Uit het externe onderzoek naar een verlaging van de maximale kredietvergoeding blijkt dat een fors lagere rente onder andere als gevolg kan hebben dat kredietverlening afneemt of bepaalde kredietvormen zelfs helemaal verdwijnen. Ook is het effect op de dienstverlening van gemeentelijke kredietbanken beschreven. Omdat, zoals hierboven beschreven, uit het externe onderzoek niet onomstotelijk blijkt bij welk percentage de juiste balans tussen gewenste en ongewenste effecten is gevonden, wordt besluitvorming over een mogelijke structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding aan een volgend kabinet gelaten. In de tussentijd wordt het aanbod van krediet gemonitord, net als de gevolgen en waterbedeffecten die kunnen samenhangen met afname van aanbod van krediet.

⁸ Stb. 2020, 272, p. 5–6.

⁹ <https://www.internetconsultatie.nl/voortzettingkredietvergoeding/reacties>.



INretail heeft gelet op de uitzonderlijke situatie veroorzaakt door het coronavirus begrip voor de afweging om de maximale kredietvergoeding tijdelijk te verlagen. Wel vraagt INretail aandacht voor de tijdelijkheid van de maatregel en verzoekt om de duur van de verlenging te beperken en niet voor te sorteren op eventuele besluiten van een volgend kabinet.

Vanwege de verwachtingen over het doorwerken van de gevolgen van de crisis wordt de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding voortgezet. Voor de duur van de maatregel is meegewogen dat het onwenselijk is dat de maximale kredietvergoeding binnen korte tijd verschillende keren kan wijzigen.

Het ontwerpbesluit is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het college van ATR heeft besloten het dossier niet te selecteren voor een formeel advies omdat er naar verwachting geen gevolgen voor de regeldruk zullen zijn.

Artikelsgewijs

Artikelen I en II

Artikel I, onderdeel B, bevat de kern van dit besluit: in artikel III van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding wordt 1 juli 2022 als nieuwe einddatum voor de tijdelijke verlaging opgenomen. Dat is de datum waarop artikel II van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in werking treedt, waarmee de oorspronkelijke opslag van 12 procentpunten op de wettelijke rente in artikel 4 van het Besluit kredietvergoeding terugkeert. Verder wordt het inmiddels uitgewerkte tweede lid van artikel III van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding, dat voorzag in de mogelijkheid om de oorspronkelijke einddatum van 1 maart 2021 bij koninklijk besluit met ten hoogste zes maanden te verlengen, geschrapt.

De artikelen I, onderdeel A, en II bevatten niet-inhoudelijke wijzigingen in het overgangsrecht dat verband houdt met de tijdelijke verlaging van de kredietvergoeding. Bij de totstandkoming van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding waren de exacte data waarop de verlaging van kracht zou worden en weer zou worden beëindigd, nog niet bekend. Inmiddels zijn deze data wel bekend, zodat deze ook als concrete data in artikel 15 van het Besluit kredietvergoeding (zie artikel II) en het nog niet in werking getreden nieuwe tweede lid van artikel 15 (zie artikel I, onderdeel A) kunnen worden genoemd.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op de dag na plaatsing in het Staatsblad. Omdat de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding eindigt op 1 september 2021 en het doel is om de tijdelijke verlaging te verlengen, is het noodzakelijk om af te wijken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn voor regelgeving. Voor kredietaanbieders blijft de hoogte van de maximale kredietvergoeding die zij mogen berekenen gelijk. De duur van de tijdelijke maatregel wordt verlengd.

De Minister van Financiën,