



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in verband met structurele verlaging van de kredietvergoeding

Nader Rapport

9 juni 2022

2022-0000160732

Directie Financiële Markten

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in verband met structurele verlaging van de kredietvergoeding

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet 1 april 2022, nr. 2022000659, 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 12 mei 2022, nr. W06.22.00030/III, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2022, no. 2022000659, 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 tot intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in verband met structurele verlaging van de kredietvergoeding, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de maximale kredietvergoeding structureel te verlagen. De opslag op de wettelijke rente wordt verlaagd van 12 procentpunt naar 8 procentpunt.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de keuze om de maximale kredietvergoeding structureel te verlagen. Zij vraagt echter aandacht voor de aanpak van de neveneffecten. In verband daarmee adviseert de Afdeling om de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

1. Inleiding

Ter bescherming van consumenten is bepaald dat een kredietgever met betrekking tot consumptief krediet geen hogere kredietvergoeding rekent dan toegelaten op grond van het Besluit Kredietvergoeding.¹ Op grond van dit besluit geldt dat er een maximum is voor het kredietvergoedingspercentage per jaar dat in rekening mag worden gebracht, namelijk de wettelijke rente en een opslag.² In 2020 is de opslag op de wettelijke rente tijdelijk verlaagd naar 8 procentpunten in verband met de gevolgen van de coronacrisis.³ Deze tijdelijke verlaging is tweemaal verlengd en zou eindigen per 1 juli 2022.⁴ De opslag wordt met onderhavig besluit structureel verlaagd naar 8 procentpunten.

Bij de tijdelijke besluiten tot verlaging van de maximumkredietvergoeding was er al discussie over mogelijke ongewenste neveneffecten.⁵ Volgens de toelichting worden met de structurele verlaging consumenten blijvend beschermd tegen hoge kosten van krediet. Dat kan er tevens toe leiden dat kredietaanbieders selectiever beoordelen welke klanten zij accepteren.⁶ De voorgestelde wijziging kan eraan bijdragen dat kredietverstrekking plaatsvindt die passend is voor de financiële draagkracht van consumenten. Daarmee kunnen betalingsachterstanden worden voorkomen.

¹ Artikel 4:35 Wet op het financieel toezicht juncto artikel 115a Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

² Artikel 4 Besluit Kredietvergoeding.

³ Besluit van 15 juli 2020, Stb. 2020, 272.

⁴ Besluit van 11 februari 2021, Stb. 2021, 75 en Besluit van 14 juli 2021, Stb. 2021, 371.

⁵ Stcrt. 2020, 40282, Stcrt. 2021, 36862.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.

2. Neveneffecten

Uit de toelichting blijkt dat door verlaging van de opslag, en de daardoor verminderde winstmarges, aanbieders zouden kunnen besluiten hun selectiecriteria aan te passen. Dat kan er toe leiden dat minder krediet wordt verstrekt aan relatief risicovolle, en dus kwetsbare, klanten. Het gevolg hiervan is dit dat de meest kwetsbare consumenten minder gemakkelijk krediet kunnen afsluiten. Daardoor worden minder problematische schulden opgebouwd.⁷ Ook vindt de regering dat de waargenomen en verwachte effecten niet zodanig zijn dat de belangen van consumenten door verlaging van de maximale kredietvergoeding ernstig worden geschaad. Er blijft namelijk nog voldoende aanbod van klein consumptief beschikbaar.⁸

Door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) is onderzoek verricht naar een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding.⁹ Ook heeft SEO een vervolgonderzoek uitgevoerd.¹⁰ In deze onderzoeken is gekeken naar de geobserveerde en verwachte effecten in de markt voor consumptief krediet ter voorbereiding op een eventuele structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding.

Uit de onderzoeken van SEO blijkt dat aanbieders zijn gestopt of overwegen te stoppen als de vergoeding structureel verlaagd wordt naar 8 procentpunten. Ook blijkt dat de verlaging waarschijnlijk niet of nauwelijks effect heeft op de vraag naar krediet. Omdat de geleende bedragen relatief beperkt zijn, maakt een lagere rente (uitgedrukt in euro's) maar beperkt verschil in maandlasten. Tevens worden neveneffecten verwacht door een verschuiving van de vraag naar andere productcategorieën, zoals huur, lease, een flitskrediet of 'buy now pay later' producten. Voor een aantal gemeentelijke kredietbanken geldt dat gemeenten meer dan voorheen zullen moeten bijdragen om het huidige niveau van dienstverlening te kunnen blijven bieden.

De Afdeling wijst erop dat de verlaging van de maximum kredietvergoeding er mogelijk toe zal leiden dat een deel van het aanbod wegvalt. Het is aannemelijk dat als gevolg hiervan de consument die geen toegang meer heeft tot krediet zich wendt tot een alternatief. Het risico is dat daarvoor geen of minder waarborgen gelden dan bij kredietverlening. Juist voor de meest kwetsbare consumenten zou dit in de praktijk kunnen leiden tot een verslechtering van hun positie en tot hogere en problematische schulden.¹¹

Daarbij benoemen de onderzoekers van SEO dat rekening moet worden gehouden met een toenemend beroep op gemeentelijke kredietbanken, terwijl met het ontwerpbesluit het functioneren van die kredietbanken juist wordt bemoeilijkt. Gemeenten zullen een hogere bijdrage aan deze kredietbanken moeten verstrekken om voldoende beschikbaarheid van de diensten van deze kredietbanken te waarborgen.

De toelichting wijst er in dit verband op dat het ontwerpbesluit onderdeel uitmaakt van een aantal maatregelen, die gezamenlijk dienen om problematische schulden terug te dringen en consumenten tegen te zwart schuldendelven te beschermen.¹² Zo zet de regering in op versterkte regulering van de alternatieve vormen van financiering van private lease en 'buy now pay later' bij de herziening van de richtlijn consumentkrediet. Verder volgt uit de toelichting dat er gestreefd wordt naar een aanscherping van de verificatieplicht, zodat kredietverstrekkers worden verplicht de financiële situatie van consumenten te controleren bij kredieten vanaf € 250. Ook zijn er aangepaste gedragsnormen door de sector opgesteld die ervoor moeten zorgen dat een krediet beter aansluit bij de financiële draagkracht van een consument.

De Afdeling merkt op dat de onderhandelingen over de regulering van de alternatieve vormen van financiering, zoals private lease en achteraf betalen, bij de herziening van de richtlijn consumentkrediet nog in een beginstadium zijn. Aanpassing van de regels zal dan ook nog enige tijd op zich laten wachten.¹³ Ook is niet duidelijk hoe de hiervoor aangehaalde problematiek voor gemeentelijke

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 3.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 4.

⁹ Bijlage 'Effecten verlaging maximale kredietvergoeding' bij Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

¹⁰ Bijlage 'Update maximale kredietvergoeding SEO Economisch Onderzoek' bij Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 618.

¹¹ 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. Zie onder meer het rapport van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), 'Trendzicht 2022', p. 37 en de wetgevingsbrief van de AFM van 30 maart 2021 met kenmerk SyVr-20121188, p. 9-10.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 5.

¹³ Zie Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3291: 'Uit de eerste raadsomhandelingen blijkt dat een meerderheid van de lidstaten geen voorstander is om leaseovereenkomsten onder de reikwijdte van de richtlijn te plaatsen omdat zij huren en leasen niet zien als een kredietvorm en de richtlijn consumentkrediet dus ook niet als een geschikt instrument zien om eventuele risico's voor consumenten te mitigeren.' Ook de verdere besluitvorming ten aanzien van de verificatieplicht pas zal worden voortgezet wanneer herziening van de richtlijn is afgerond (Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 618).



kredietbanken en de mogelijke gevolgen voor het beleid inzake schuldproblematiek in bredere zin zullen worden opgevangen.

Uit de toelichting spreekt de ambitie om problematische schulden tegen te gaan. De Afdeling begrijpt dat een verlaging van de maximale kredietvergoeding daarvoor gebruikt kan worden. Maar ook andere instrumenten die waarborgen dat de aanpak van de schuldenproblematiek wordt bewerkstelligd, zijn nodig om verschuiving van de problematiek tegen te gaan.

Het had dan ook in de rede gelegen dat het ontwerpbesluit zou worden genomen in samenhang met maatregelen op rijks- en gemeentelijk niveau, gericht op kwetsbare groepen en het al dan niet hebben van passende(r) opties, zoals de gemeentelijke kredietbank. In dat verband had ook betrokkenheid van de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de hand gelegen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

2. Ik ben het met de Afdeling eens dat het belangrijk is om de maatregelen gericht op het tegengaan van problematische schulden in samenhang te bezien. Het is echter niet mogelijk om op voorhand volledig inzicht te verkrijgen in de interactie tussen de verschillende maatregelen en het potentiële integrale effect daarvan. In de toelichting heb ik daarom aangevuld dat gedurende de monitoring en in de geplande evaluatie hieraan expliciet aandacht zal worden besteed. Tevens zal ik, samen met de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen en de Minister voor Rechtsbescherming, in gesprek treden met de NVVK en kredietbanken over de gevolgen die zij ondervinden. Wanneer deze gesprekken aanleiding geven tot het ondervangen van negatieve effecten voor de kredietbanken dan zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden betrokken.

Het vormgeven van een gecoördineerde benadering ter bestrijding van de schuldenproblematiek komt momenteel reeds tot uiting in de interdepartementale aanpak gericht op armoedebestrijding en preventie van geldzorgen, die momenteel door het kabinet wordt opgesteld. Het streven is om de Tweede Kamer voor de zomer een overzicht te bieden van de verschillende maatregelen die worden genomen om problematische schulden te bestrijden. De structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding maakt hier onderdeel van uit.

Ten aanzien van de zorgen van de Afdeling over passende(r) opties voor kwetsbare groepen, vind ik het van belang om te wijzen op het sociale vangnet dat wordt geboden door de Participatiewet. Aan mensen die in bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten moeten maken, wordt door gemeenten bijzondere bijstand verleend op grond van artikel 35 van de Participatiewet. Ook biedt artikel 51 van die wet gemeenten de ruimte om bijzondere bijstand voor de kosten van noodzakelijke duurzame gebruiksgoederen te verlenen in de vorm van een geldlening of borgtocht, dan wel in de vorm van een bedrag om niet.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

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

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

*De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag.*



Advies Raad van State

No. W06.22.00030/III

's-Gravenhage, 12 mei 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2022, no. 2022000659, 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 tot intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in verband met structurele verlaging van de kredietvergoeding, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de maximale kredietvergoeding structureel te verlagen. De opslag op de wettelijke rente wordt verlaagd van 12 procentpunt naar 8 procentpunt.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de keuze om de maximale kredietvergoeding structureel te verlagen. Zij vraagt echter aandacht voor de aanpak van de neveneffecten. In verband daarmee adviseert de Afdeling om de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

1. Inleiding

Ter bescherming van consumenten is bepaald dat een kredietgever met betrekking tot consumptief krediet geen hogere kredietvergoeding rekent dan toegelaten op grond van het Besluit Kredietvergoeding.¹ Op grond van dit besluit geldt dat er een maximum is voor het kredietvergoedingspercentage per jaar dat in rekening mag worden gebracht, namelijk de wettelijke rente en een opslag.² In 2020 is de opslag op de wettelijke rente tijdelijk verlaagd naar 8 procentpunten in verband met de gevolgen van de coronacrisis.³ Deze tijdelijke verlaging is tweemaal verlengd en zou eindigen per 1 juli 2022.⁴ De opslag wordt met onderhavig besluit structureel verlaagd naar 8 procentpunten.

Bij de tijdelijke besluiten tot verlaging van de maximumkredietvergoeding was er al discussie over mogelijke ongewenste neveneffecten.⁵ Volgens de toelichting worden met de structurele verlaging consumenten blijvend beschermd tegen hoge kosten van krediet. Dat kan er tevens toe leiden dat kredietaanbieders selectiever beoordelen welke klanten zij accepteren.⁶ De voorgestelde wijziging kan eraan bijdragen dat kredietverstrekking plaatsvindt die passend is voor de financiële draagkracht van consumenten. Daarmee kunnen betalingsachterstanden worden voorkomen.

2. Neveneffecten

Uit de toelichting blijkt dat door verlaging van de opslag, en de daardoor verminderde winstmarges, aanbieders zouden kunnen besluiten hun selectiecriteria aan te passen. Dat kan er toe leiden dat minder krediet wordt verstrekt aan relatief risicovolle, en dus kwetsbare, klanten. Het gevolg hiervan is dit dat de meest kwetsbare consumenten minder gemakkelijk krediet kunnen afsluiten. Daardoor worden minder problematische schulden opgebouwd.⁷ Ook vindt de regering dat de waargenomen en verwachte effecten niet zodanig zijn dat de belangen van consumenten door verlaging van de maximale kredietvergoeding ernstig worden geschaad. Er blijft namelijk nog voldoende aanbod van klein consumptief beschikbaar.⁸

Door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) is onderzoek verricht naar een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding.⁹ Ook heeft SEO een vervolgonderzoek uitgevoerd.¹⁰ In deze onderzoeken is gekeken naar de geobserveerde en verwachte effecten in de markt voor consumptief krediet ter voorbereiding op een eventuele structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding.

Uit de onderzoeken van SEO blijkt dat aanbieders zijn gestopt of overwegen te stoppen als de

¹ Artikel 4:35 Wet op het financieel toezicht juncto artikel 115a Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

² Artikel 4 Besluit Kredietvergoeding.

³ Besluit van 15 juli 2020, Stb. 2020, 272.

⁴ Besluit van 11 februari 2021, Stb. 2021, 75 en Besluit van 14 juli 2021, Stb. 2021, 371.

⁵ Stcrt. 2020, 40282, Stcrt. 2021, 36862.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 3.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 4.

⁹ Bijlage 'Effecten verlaging maximale kredietvergoeding' bij Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

¹⁰ Bijlage 'Update maximale kredietvergoeding SEO Economisch Onderzoek' bij Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 618.



vergoeding structureel verlaagd wordt naar 8 procentpunten. Ook blijkt dat de verlaging waarschijnlijk niet of nauwelijks effect heeft op de vraag naar krediet. Omdat de geleende bedragen relatief beperkt zijn, maakt een lagere rente (uitgedrukt in euro's) maar beperkt verschil in maandlasten. Tevens worden neveneffecten verwacht door een verschuiving van de vraag naar andere productcategorieën, zoals huur, lease, een flitskrediet of 'buy now pay later' producten. Voor een aantal gemeentelijke kredietbanken geldt dat gemeenten meer dan voorheen zullen moeten bijdragen om het huidige niveau van dienstverlening te kunnen blijven bieden.

De Afdeling wijst erop dat de verlaging van de maximum kredietvergoeding er mogelijk toe zal leiden dat een deel van het aanbod wegvalt. Het is aannemelijk dat als gevolg hiervan de consument die geen toegang meer heeft tot krediet zich wendt tot een alternatief. Het risico is dat daarvoor geen of minder waarborgen gelden dan bij kredietverlening. Juist voor de meest kwetsbare consumenten zou dit in de praktijk kunnen leiden tot een verslechtering van hun positie en tot hogere en problematische schulden.¹¹

Daarbij benoemen de onderzoekers van SEO dat rekening moet worden gehouden met een toemend beroep op gemeentelijke kredietbanken, terwijl met het ontwerpbesluit het functioneren van die kredietbanken juist wordt bemoeilijkt. Gemeenten zullen een hogere bijdrage aan deze kredietbanken moeten verstrekken om voldoende beschikbaarheid van de diensten van deze kredietbanken te waarborgen.

De toelichting wijst er in dit verband op dat het ontwerpbesluit onderdeel uitmaakt van een aantal maatregelen, die gezamenlijk dienen om problematische schulden terug te dringen en consumenten tegen te zwart schuldenlasten te beschermen.¹² Zo zet de regering in op versterkte regulering van de alternatieve vormen van financiering van private lease en 'buy now pay later' bij de herziening van de richtlijn consumentkrediet. Verder volgt uit de toelichting dat er gestreefd wordt naar een aanscherping van de verificatieplicht, zodat kredietverstrekkers worden verplicht de financiële situatie van consumenten te controleren bij kredieten vanaf € 250. Ook zijn er aangepaste gedragsnormen door de sector opgesteld die ervoor moeten zorgen dat een krediet beter aansluit bij de financiële draagkracht van een consument.

De Afdeling merkt op dat de onderhandelingen over de regulering van de alternatieve vormen van financiering, zoals private lease en achteraf betalen, bij de herziening van de richtlijn consumentkrediet nog in een beginstadium zijn. Aanpassing van de regels zal dan ook nog enige tijd op zich laten wachten.¹³ Ook is niet duidelijk hoe de hiervoor aangehaalde problematiek voor gemeentelijke kredietbanken en de mogelijke gevolgen voor het beleid inzake schuldproblematiek in bredere zin zullen worden opgevangen.

Uit de toelichting spreekt de ambitie om problematische schulden tegen te gaan. De Afdeling begrijpt dat een verlaging van de maximale kredietvergoeding daarvoor gebruikt kan worden. Maar ook andere instrumenten die waarborgen dat de aanpak van de schuldenproblematiek wordt bewerkstelligd, zijn nodig om verschuiving van de problematiek tegen te gaan.

Het had dan ook in de rede gelegen dat het ontwerpbesluit zou worden genomen in samenhang met maatregelen op rijks- en gemeentelijk niveau, gericht op kwetsbare groepen en het al dan niet hebben van passende(r) opties, zoals de gemeentelijke kredietbank. In dat verband had ook betrokkenheid van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de hand gelegen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

¹¹ 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. Zie onder meer het rapport van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), 'Trendzicht 2022', p. 37 en de wetgevingsbrief van de AFM van 30 maart 2021 met kenmerk SyVr-20121188, p. 9–10.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 5.

¹³ Zie Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3291: 'Uit de eerste raadsomhandelingen blijkt dat een meerderheid van de lidstaten geen voorstander is om leaseovereenkomsten onder de reikwijdte van de richtlijn te plaatsen omdat zij huren en leasen niet zien als een kredietvorm en de richtlijn consumentkrediet dus ook niet als een geschikt instrument zien om eventuele risico's voor consumenten te mitigeren.' Ook de verdere besluitvorming ten aanzien van de verificatieplicht pas zal worden voortgezet wanneer herziening van de richtlijn is afgerond (Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 618).



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in verband met structurele verlaging van de kredietvergoeding

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 25 maart 2022, 2022-0000104104, 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 (...), 20xx-0000000000, directie Financiële Markten, uitgebracht mede namens Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding wordt ingetrokken.

ARTIKEL II

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

§ 1. Inleiding

De kredietvergoeding die een kredietgever aan een consument in rekening mag brengen voor een consumptief krediet is aan een wettelijk maximum gebonden. De maximale kredietvergoeding op jaarbasis bestaat uit de wettelijke rente – van thans 2 procent – vermeerderd met een opslag. De opslag als onderdeel van de maximale kredietvergoeding is in 2006 voor het laatst structureel verlaagd van 17 procentpunten naar 12 procentpunten.¹ Per 10 augustus 2020 is de opslag op de wettelijke rente tijdelijk verlaagd naar 8 procentpunten in verband met de gevolgen van de coronacrisis. Deze tijdelijke verlaging is tweemaal verlengd en zou aanvankelijk eindigen per 1 juli 2022.² Met dit besluit wordt de opslag structureel verlaagd naar 8 procentpunten.

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

§ 2. Doel structurele verlaging

Een verlaging van de maximale kredietvergoeding beschermt consumenten blijvend tegen hoge kosten van krediet. Door de lagere rentelasten zullen consumenten minder snel in financiële problemen komen, en wanneer problematische schulden eenmaal zijn ontstaan zal de verlaging zorgen dat de totale schuldenlast van de consument minder snel oploopt. De verlaging kan daarnaast zorgen dat kredietaanbieders selectiever beoordelen welke klanten zij accepteren, nu de financiële ruimte voor een risico-opslag in hun bedrijfsmodel wordt verminderd. Dit kan bijdragen aan kredietverstrekking die passend is voor de financiële draagkracht van consumenten waarmee, tezamen met de stappen die de sector zelf zet ten behoeve van verantwoorde kredietverstrekking, betalingsachterstanden worden voorkomen.

§ 3. Effecten structurele verlaging naar 8 procentpunten

Naar aanleiding van de motie van de leden Krol en Van Brenk (50PLUS)³ en de motie van het lid Jasper van Dijk (SP) c.s.⁴ is door SEO Economisch Onderzoek ('SEO') onderzoek verricht naar een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding. Bij brief van 11 februari 2021 is de Tweede Kamer bericht over de uitkomsten van dit onderzoek.⁵ Uit het onderzoek blijkt dat voorafgaand aan de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding met name bij relatief kleine kredieten, tot doorgaans € 2.500, rentes werden gehanteerd op of nabij de maximale kredietvergoeding. Dit betreft bijvoorbeeld roodstand, (online) goederenkrediet en creditcardleningen. Het zijn deze kredieten waarvoor de winstmarge als eerste onder druk komt te staan bij een verlaging van de maximale kredietvergoeding. Als gevolg van deze verminderde winstmarge zouden aanbieders kunnen besluiten hun selectiecriteria aan te passen, wat er toe kan leiden dat minder krediet wordt verstrekt aan relatief risicovolle, en dus kwetsbare, klanten. Dit maakt dat de meest kwetsbare consumenten minder gemakkelijk krediet kunnen afsluiten, met als gevolg dat minder problematische schulden worden opgebouwd.

Het onderzoek noemt eveneens enkele mogelijke indirecte effecten van een verlaging van de maximale kredietvergoeding die nadelig zijn voor consumenten. Aanbieders van krediet kunnen mogelijk besluiten tot verhoging van de kosten gekoppeld aan krediet. Hierbij kan gedacht worden aan hogere kosten van een betaalproduct dat bij een creditcard of roodstand is afgesloten. Verder zouden voorwaarden van leningen aangepast kunnen worden, zoals een verhoging van de minimale looptijd of het minimum kredietbedrag. Ook zouden aanbieders er voor kunnen kiezen om hun aanbod van klein consumptief krediet te staken. Mochten (veel) aanbieders van krediet besluiten om het segment van klein krediet te verlaten dan kan dit neveneffecten tot gevolg hebben. Er zou een verschuiving van de vraag kunnen optreden waarbij consumenten eerder voor alternatieve wijzen van financiering kiezen, zoals mogelijkheden tot achteraf betalen (*buy now, pay later*) en huren (private lease). Deze financieringswijzen zouden in bepaalde gevallen risicovoller of duurder kunnen zijn voor de consument omdat de wettelijke waarborgen voor kredietverstrekking momenteel hiervoor niet gelden. In

¹ Stb. 2005, 676.

² Stb. 2020, 272 en Stb. 2021, 75 en Stb. 2021, 371.

³ Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 511.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 21.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579 en bijlage.

een onderzoek van juli 2021 naar de markt van private lease, in opdracht van het ministerie van Financiën, is gesteld dat in de praktijk geen bewijs is gevonden voor verschuiving van krediet naar lease, evenmin als aanbod van krediet onder valse (lease)vlag.⁶ Tot slot benoemt het onderzoek dat sociale kredieten en saneringskredieten mogelijk geraakt worden door een verlaging van de maximale kredietvergoeding, waardoor gemeentelijke kredietbanken een grotere bijdrage van de gemeente nodig hebben.

Bij verlaging van de opslag op de wettelijke rente naar 8 procentpunten is rekening gehouden met adequate bescherming van de consument tegen risico's van krediet met hoge rentes en het beperken van de kans op negatieve effecten. Met een keuze voor een opslag van 8 procentpunten wordt de kans op het intreden van mogelijke negatieve effecten beperkt. Uit het onderzoek blijkt dat hoe groter de verlaging, hoe waarschijnlijker het wordt dat de winstmarge voor aanbieders negatief wordt, waarmee het aannemelijker wordt dat zij het segment van klein consumptief krediet verlaten. Daarmee zou de kans op het intreden van de negatieve neveneffecten toenemen. Een sterkere verlaging van de maximale kredietvergoeding zou tevens het aanbod van grotere persoonlijke leningen en doorlopende kredieten raken. Een minder grote verlaging van de maximale kredietvergoeding dan naar 8 procentpunten zou in mindere mate recht doen aan de belangen van consumenten om beschermd te worden tegen te hoge rentelasten en het ontstaan van problematische schulden.

§ 4. Waarnemingen gedurende de tijdelijke verlaging

Per 10 augustus 2020 is de opslag op de wettelijke rente tijdelijk verlaagd van 12 naar 8 procentpunten, waardoor de maximale kredietvergoeding daalde van 14 naar 10 procent op jaarbasis. De tijdelijke verlaging is ingevoerd om te zorgen dat consumenten tegen lagere maandlasten geld konden lenen voor consumptieve uitgaven zolang Nederland werd getroffen door de gevolgen van de coronacrisis. De maatregel was mede gebaseerd op een notitie van het Nibud, die de voor- en nadelen van een verlaging van de maximale kredietvergoeding op verzoek heeft beschreven.⁷

Monitoring heeft plaatsgevonden gedurende de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding, onder meer om vast te stellen of de potentiële nadelige gevolgen die werden geschat bij een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding zich hebben voorgedaan. Een marktpartij heeft er op gewezen dat kredietaanbieders kritischer zijn geworden bij de acceptatie van klanten. Zowel de verlaging van de maximale kredietvergoeding als de door aanpassing van de gedragscode consumptief krediet aangescherpte leennormen kunnen hier aanleiding toe hebben gegeven. Dit is een effect dat ook wordt beoogd met de structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding. Uit de monitoring blijkt dat in de periode na invoering van de tijdelijke verlaging onder meer sprake is geweest van een stijging van de kosten van betaalproducten, een afname van aanbieders van klein consumptief krediet en een toegenomen aanbod van uitgesteld betalen. Deze ontwikkelingen zijn echter niet direct te koppelen aan de wijziging van de maximale kredietvergoeding, want zij passen alle binnen ontwikkelingen die al langer gaande zijn, zoals de opkomst van nieuwe aanbieders van financieringsproducten voor consumenten, het lage renteklimaat en de potentiële effecten van de coronacrisis. Er zijn geen negatieve effecten op de dienstverlening door gemeentelijke kredietbanken waargenomen.

Ook heeft SEO op verzoek van het ministerie een vervolgonderzoek uitgevoerd waarbij is gekeken naar de geobserveerde en verwachte effecten in de markt voor consumptief krediet ter voorbereiding op een eventuele structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding. Hierin komt naar voren dat enkele partijen hun aanbod hebben gestaakt of momenteel overwegen de markt te verlaten, naar eigen zeggen van de aanbieders deels vanwege verlaging van de maximale kredietvergoeding. Voor doorlopend krediet staat dit echter in een bredere trend van dalende marktaandeel van deze vorm van financiering. Een aanbieder van (online) goederenkrediet heeft zelf aangegeven dat zij krediet dusdanig kostenefficiënt kunnen aanbieden dat dit tegen 9,9 procent rente mogelijk blijft. Wel voorziet SEO consolidatie van de markt waarbij een beperkt aantal grotere aanbieders overblijft. Omdat dit professionele partijen betreft, zorgt dit wellicht voor minder risico maar het heeft mogelijk nadelige effecten voor de concurrentie. Persoonlijke leningen zijn door de verlaging geraakt voor het segment leningen tot € 2.500. Het aanbod in dit segment is beperkt, dit was al zo voor de tijdelijke verlaging. Voor grotere leningen worden percentages onder 10 procent gehanteerd. Voor partijen betrokken bij sociale kredieten leidt het tot het zoeken naar andere vormen van financiering, bijvoorbeeld door in overleg te treden met gemeentes of gebruik te maken van het Landelijke Waarborgfonds Saneringskredieten.

Op basis van de monitoring en het SEO-onderzoek wordt geconcludeerd dat de waargenomen en

⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 32 013 nr. 249.

⁷ Position paper Nibud over consumptief krediet, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 531.



verwachte effecten niet zodanig zijn dat de belangen van consumenten door verlaging van de maximale kredietvergoeding ernstig worden geschaad, nu nog voldoende aanbod van klein consumentief beschikbaar blijft. Om zicht te hebben op de effecten van de structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding, zal de monitoring worden voortgezet en zal deze maatregel na twee jaar worden geëvalueerd.

§ 5. Overige maatregelen ter bestrijding van de schuldenproblematiek

Aanpassing van de maximale kredietvergoeding maakt onderdeel uit van een aantal initiatieven die gezamenlijk dienen om problematische schulden terug te dringen en consumenten tegen te zware schuldenlasten te beschermen. Onder meer is een aanscherping van de verificatieplicht aangekondigd als extra waarborg voor verantwoorde kredietverstrekking. Kredietverstrekkers worden dan verplicht de financiële situatie van consumenten te controleren bij kredieten vanaf 250 euro in plaats van 1.000 euro.⁸ Daarnaast neemt de sector zelf maatregelen voor verantwoorde kredietverstrekking. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Vereniging van Financieringsmaatschappijen in Nederland (VFN) hebben in gedragscodes leennormen uitgewerkt. Deze normen zijn per 1 april 2021 aangepast om te zorgen dat een krediet beter aansluit bij de financiële draagkracht van een consument.⁹

In het kader van de hierboven genoemde herziening van de richtlijn consumentenkrediet is het kabinet ook positief over het voorstel om het toepassingsbereik van de richtlijn uit te breiden naar private lease en achteraf betalen. Dit kan tevens potentiële nadelige gevolgen ondervangen van een verschuiving van krediet naar alternatieve vormen van financiering, mocht als gevolg van de verlaging van de maximale kredietvergoeding toch het aanbod van klein consumentief krediet verschromen.

§ 6. Regeldruk

Aanbieders van consumentief krediet zullen in hun bedrijfsvoering rekening houden met de verlaging van de maximale kredietvergoeding. Er zijn op dit moment ongeveer 438 instellingen met een vergunning voor het aanbieden van consumentief krediet. Een deel daarvan zal niet door deze wijziging worden geraakt omdat zij reeds (al voor de tijdelijke verlaging) een opslag van ten hoogste 8 procentpunten hanteerden. Volgens het Nibud en blijkens het onderzoek uitgevoerd door SEO zullen met name aanbieders van creditcards met een gespreid betalen kleine goederenkredieten geraakt worden. Deze groep is relatief klein ten opzichte van de totale populatie instellingen met een vergunning voor het aanbieden van consumentief krediet. Omdat kredietaanbieders op basis van hun vergunning verschillende vormen van (consumentief) krediet kunnen aanbieden, waar zij verschillende kredietvergoedingen voor kunnen hanteren, kan geen exact totaal aantal kredietaanbieders worden vastgesteld dat door de verlaging wordt geraakt. Inschatting is dat dit ten hoogste 20% van de instellingen met een vergunning voor het aanbieden van consumentief krediet, waarmee rond de 88 instellingen zouden worden geraakt.

Voor het doorvoeren van een verlaging van de maximale kredietvergoeding kan worden gedacht aan handelingen als kennisname van de wijziging, uitvoeren van berekeningen en gegevens verwerken. Ingeschat wordt dat per kredietverstrekker door twee hoogopgeleide personeelsleden rond de 15 minuten wordt besteed aan kennisname, 45 minuten aan het uitvoeren van berekeningen en 90 minuten aan verwerking. De geschatte tijdsbesteding per kredietverstrekker komt daarmee in totaal op 5 uur. Uitgaande van een intern uurtarief van € 54 (gebaseerd op handboek Meting Regeldrukkosten) zijn de geschatte kosten per kredietverstrekker € 270. De totale geschatte kosten als gevolg van de regeldruk voor het bedrijfsleven komen daarmee op € 23.760.

Omdat kredietaanbieders reeds sinds de tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding per 10 augustus 2020 een maximale opslag van 8 procentpunten dienen te hanteren, zal naar verwachting beperkt sprake zijn van additionele kosten voor de invoering van de verlaging op structurele basis.

De structurele verlaging van de opslag brengt geen kosten voor burgers mee, maar zal leiden tot lagere maandlasten voor hun consumentieve kredieten.

Er is geen wijziging in toezichtkosten voorzien. De AFM is reeds bevoegd om toezicht te houden op aanbieders van krediet en op de door hen gehanteerde maximale kredietvergoeding op basis van artikel 2:60 Wet op het financieel toezicht (Wft), artikel 4:35 Wft en artikel 115a Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

⁸ Vgl. de brief van 11 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 579.

⁹ <https://www.nvb.nl/publicaties/gedragscodes/gedragscode-consumentief-krediet/> en <http://vfn.nl/gedragscodes/>



Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft besloten het besluit niet te selecteren voor een formeel advies. De reden hiervoor is dat de aanpassing naar verwachting geen omvangrijke gevolgen zal hebben voor de regeldruk.

§ 7. Consultatie

Van 19 november tot 17 december 2021 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van een beleidsnota over structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding naar 10%.¹⁰ De consultatie van de beleidsnota diende ter voorbereiding van besluitvorming over een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding. Op de internetconsultatie zijn acht reacties gegeven. Het betreft reacties van de branche- en belangenorganisaties de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN), de Nederlandse Vereniging van Financieringsadviseurs- en bemiddelaars (NVF), het Verbond van Credit Management Bedrijven (VCMB) en een gezamenlijke reactie van INRetail/Techniek NL/Thuiswinkel, reacties van marktpartijen Tinka en SprayPay en een reactie van het Nibud. Tevens heeft de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) – na afloop van de consultatie – een reactie op de beleidsnota gestuurd.

Verscheidene partijen wijzen er op dat de verlaging van de maximale kredietvergoeding een algemene maatregel is, terwijl de rentecomponent een kleine rol speelt bij het ontstaan van problematische schulden. Dit is veelal eerder het gevolg van *life events* zoals verlies van een baan, ziekte of scheiding of te wijten aan andere schulden. Ook wordt erop gewezen dat een hogere rente bij klein kortlopend krediet gerechtvaardigd is omdat kosten voor onder andere beoordeling en verwerking net zo hoog zijn als bij een hoger kredietbedrag en dat Nederland al een strenge norm hanteert ten opzichte van andere Europese landen. Verder vragen partijen aandacht voor stapeling van maatregelen wat leidt tot een verhoging van uitvoeringskosten.

Het Nibud merkt op dat de maximale kredietvergoeding ervoor zorgt dat consumenten niet de dupe kunnen worden van hun afhankelijke positie die er is bij het aangaan van een lening. Een lager maximaal rentepercentage zal partijen afschrikken die een verdienmodel willen bouwen door een hoge rente te vragen aan kwetsbare consumenten, waarbij het niet kunnen terugbetalen van bepaalde consumenten gefinancierd wordt door de wel-betalers, aldus het Nibud.

De NVvR is positief omdat de maatregel op effectieve wijze de mogelijkheid beperkt om woekerrentes te vragen en daarmee bijdraagt aan het voorkomen van het ontstaan van problematische schulden. Wel wordt daarbij opgemerkt dat het gerechtvaardigd is om daarnaast specifieke maatregelen te ontwikkelen ten behoeve van de groep consumenten die in een problematische schuldensituatie dreigt te raken of is geraakt.

De maximale kredietvergoeding moet in samenhang worden gezien met andere maatregelen ter bestrijding van de schuldenproblematiek waar het kabinet zich voor inzet. Daarnaast is met betrekking tot kredieten een aanscherping van de verificatieplicht aangekondigd en heeft de sector zelf de leennormen aangescherpt. Al deze maatregelen tezamen dragen bij aan het beschermen van consumenten tegen problematische schulden. Uit het SEO onderzoek is gebleken dat bij een maximale kredietvergoeding van 14 procent kredieten duidelijk winstgevend zijn en de negatieve neveneffecten pas zullen mogelijk zullen optreden vanaf 10 procent. Hieruit kan worden opgemaakt dat er ruimte bestaat voor verlaging van de maximale kredietvergoeding. Bij de herziening van de richtlijn consumentenkrediet wordt door het kabinet ook ingezet op het invoeren van een verplichting voor alle lidstaten om een eigen maximale kredietvergoeding te implementeren.

In de reacties wordt tevens gewezen op de kans dat kleine kredieten niet meer worden aangeboden, dat een verschuiving plaatsvindt naar andere wijze van financiering, of dat consumenten krediet gaan afnemen bij buitenlandse aanbieders. Het Nibud merkt op dat de tijdelijke verlagingen niet de indruk hebben gegeven dat de eerder door dit instituut genoemde risico's van een verlaging zich op grote schaal hebben voorgedaan. Het Nibud onderstreept het belang van monitoring en pleit voor waarborgen bij private lease.

De genoemde neveneffecten zijn ook naar voren gekomen in het onderzoek van SEO. Uit de monitoring en het vervolgonderzoek van SEO komt naar voren dat, hoewel het aanbod afneemt, er voldoende mogelijkheid blijft bestaan voor consumenten om krediet af te nemen. Ook zet het kabinet in op versterkte regulering van de alternatieve vormen van financiering van private lease en *buy now pay later* bij de herziening van de richtlijn consumentenkrediet.

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/beleidsnotakredietvergoeding>, hier zijn ook de reacties te vinden.



Artikelsgewijs

Artikel I

In het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding waren twee wijzigingen opgenomen: een wijziging die het maximale kredietvergoedingspercentage in de artikelen 4 en 16a van het Besluit kredietvergoeding (tijdelijk) verlaagde per 10 augustus 2020, en een wijziging die dat percentage per 1 juli 2022 weer zou herstellen naar het niveau van voor 10 augustus 2020. Door het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding nu in te trekken zal die tweede wijziging niet meer in werking treden, waardoor het percentage wordt gehandhaafd op het niveau dat sinds 10 augustus 2020 geldt.

Artikel II

De tijdelijke verlaging van de maximale kredietvergoeding zou aanvankelijk eindigen per 1 juli 2022. Door de intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding is dat niet langer het geval, waardoor de structurele verlaging feitelijk met ingang van 1 juli 2022 effect krijgt.

De Minister van Financiën,