

Vergaderjaar 2017–2018

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 450

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2018

Het kabinet heeft in het regeerakkoord de ambitie uitgesproken het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden effectiever te helpen¹. In de brief van 24 mei jl. is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)² uitgebreid ingegaan op de omvang en oorzaken van de brede schuldenproblematiek in Nederland en de inzet van het kabinet om deze problemen aan te pakken. Als onderdeel van de brede aanpak, informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van SZW, met deze brief over de uitkomsten van het onderzoek naar risico's op het gebied van consumptieve kredietverlening en de doelstellingen en vervolgstappen. Hiermee geef ik invulling aan de maatregel uit het Actieplan Brede Schuldenaanpak waarin is aangegeven dat excessen in kredietverlening tegengegaan worden zodat minder mensen in de problemen komen³.

Ook kom ik terug op de vraag van het lid Bruins (CU) tijdens het AO schulden op 14 juni jongstleden (Kamerstuk 24 515, nr. 448) over de mogelijkheid om de maximale kredietvergoeding voor gemeentelijke kredietbanken te verlagen en op de aangehouden motie van het lid Van Brenk c.s. waarin wordt verzocht om alle consequenties van de jaarlijkse kredietvergoeding en het verlagen daarvan in beeld te brengen (Kamerstuk 24 515, nr. 441). De uitkomsten van de verschillende onderzoeken worden uitgebreider beschreven in bijlage 1⁴.

Aanpak

Naar aanleiding van mijn verzoek om de risico's voor consumenten op de kredietmarkt in kaart te brengen, heeft de AFM een analyse uitgevoerd op

¹ Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

² Kamerstuk 24 515, nr. 431.

³ Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 431.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de geanonimiseerde data uit het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van het Bureau Kredietregistratie (BKR)⁵. Hieruit volgt een beter beeld van de ontwikkeling van de vormen van krediet en de achterstanden op deze kredieten. De AFM heeft eerder ook onderzoek gedaan naar het leengedrag van consumenten⁶. Samen met het Ministerie van SZW en de AFM is vervolgens gekeken naar de relatie tussen consumptief krediet en de schuldenproblematiek. Ten slotte zijn gesprekken gevoerd met diverse stakeholders zoals (vertegenwoordigers van) kredietaanbieders, consumentenorganisaties en schuldenexperts om beter inzicht te krijgen in de risico's, maar ook de kansen en mogelijke oplossingen.

Belangrijkste uitkomsten

Uit gesprekken met diverse stakeholders en uit literatuuronderzoek blijkt dat problematische schulden⁷ ontstaan door een combinatie van factoren. Mensen met problematische schulden hebben gemiddeld 15 schuldeisers. Daar zit vaak een aanbieder van consumptief krediet bij. In Nederland bestaat bij één op de vijf huishoudens het risico om met problematische schulden te maken te krijgen en deze huishoudens hebben vaker dan gemiddeld een (of meerdere) leningen(en). Hoewel het directe effect van consumptief krediet op problematische schulden moeilijk is vast te stellen en consumptief krediet voor veel consumenten niet de oorzaak is van hun schuldenproblemen, kan een consumptief krediet met een hoge rente wel een onderdeel zijn van het probleem. Positief is dat mensen met problematische schulden sinds 2009 minder vaak een krediet zijn aangegaan⁸.

Uit de analyse van BKR-data blijkt dat het percentage betalingsachterstanden bij verzendhuiskredieten, kredieten die verstrekt worden door thuiswinkelorganisaties zoals postorderbedrijven en webwinkels, zeer hoog zijn (34% van de overeenkomsten kent achterstanden). De hoogte van het percentage verzendhuiskredieten met betaalachterstanden en de kenmerken van het krediet (doorlopende kredieten met langere looptijd i.c.m. hoge rentes) baren mij zorgen.

De mogelijkheden tot het afsluiten van kredietovereenkomsten via een online omgeving nemen toe. Hierin schuilt ook een risico. Door stakeholders wordt gesteld dat er allerlei nieuwe verleidingen zijn op het gebied van *social media* die aanzetten tot lenen voor consumptieve uitgaven. Het aangaan van een lening online voelt vaak anoniem, kan snel en is gemakkelijk. Ook worden de kredieten soms gepresenteerd als een dienst die het gemakkelijk maakt om aankopen te doen. Het blijft daarom volgens NVVK (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) belangrijk om het beeld dat lenen iets vanzelfsprekends is tegen te gaan.

Leenbeslissingen zijn vaak geen uitkomst van een rationeel keuzeprocess. Dit is in het bijzonder zo voor consumenten die kampen met financiële problemen. Zij ervaren stress, en deze kan er voor zorgen dat denkvermogen afneemt, en kan leiden tot meer impulsieve beslissingen⁹. Dit maakt deze groep kwetsbaar.

De AFM concludeert in het rapport «Leengedrag onder de loep» dat verantwoorde leenbeslissingen in belangrijke mate afhankelijk zijn van de

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/jan/rapport-leengedrag.

⁷ Er wordt gesproken van problematische schulden als de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit.

⁸ Panteia, 2015. Huishoudens in de rode cijfers (bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 322).

⁹ WRR, 2017. Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

inrichting van de leenomgeving van kredietaanbieders. Op aandringen van de AFM is de online beslisomgeving voor consumptief krediet bij verschillende partijen aangepast en is het acceptatie- en beheerbeleid van aanbieders verbeterd. De AFM constateert echter dat er nog verbeteringen noodzakelijk zijn voor verantwoorde kredietverstrekking. Zij houdt hier blijvend aandacht voor.

Uit de gesprekken met stakeholders¹⁰ is ten slotte naar voren gekomen dat marktpartijen (deels op verzoek van de AFM) verschillende positieve initiatieven ontplooiën om problemen bij consumenten te voorkomen. Zo hebben de thuiswinkelorganisaties zich per 1 mei jl. aangesloten bij de (strengere) gedragscode van de Vereniging van Financieringsmaatschappijen (VFN) en zijn de VFN en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) voornemens om hun gedragscodes verder aan te scherpen. Daarbij is aangekondigd dat zij in de herziene gedragscode meer aandacht zullen besteden aan de beheerfase van het krediet en de werkwijze bij betalingsachterstanden. Dit kan de bescherming van klanten ten goede komen. Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen die worden gezet wordt verwezen naar bijlage 2¹¹.

Voor alle kredietaanbieders geldt dat zij zich moeten houden aan de wettelijke maximale kredietvergoeding van (nu) 14% op jaarbasis. Dit geldt ook voor de gemeentelijke kredietbanken. De NVVK geeft aan dat de hoogte van de kredietvergoeding bij sociale kredietverlening samenhangt met de mate waarin een gemeente de kosten voor de kredietverlening wil en kan dragen. Uit de gesprekken zijn geen signalen naar voren gekomen dat de maximale kredietvergoeding te hoog zou zijn of van invloed is op (het ontstaan van) problematische schulden (zie bijlage 1)¹².

Conclusies en vervolgstappen

De schuldenproblematiek is omvangrijk. Kredietverlening aan consumenten en verzendhuiskredieten in het bijzonder kunnen daarbij een risico zijn. Bovendien zijn leenbeslissingen geen uitkomst van een rationeel keuzeproces. Voor bedrijven die ook kredietaanbieder zijn is er een prikkel om de online leenomgeving zo in te richten dat de consument kiest voor een krediet in plaats van directe betaling, of een hoger krediet, of een langer lopend krediet. Gevolg is dat consumenten soms leenkosten betalen terwijl dat niet nodig is of hogere leenkosten betalen dan nodig. Dit vind ik, mede gegeven de deels kwetsbare groep consumenten, onwenselijk. Maatregelen gericht op bewustwording, zoals informatieverstrekking, hebben beperkt effect¹³. De inrichting van de leenomgeving door kredietaanbieders is sterk bepalend voor keuzes. Het belang van de klant moet daarom in het oog worden gehouden bij de inrichting van de leenomgeving. Op basis van de bovengenoemde uitkomsten, kom ik dan ook tot de volgende beleidsdoelstellingen voor de consumptiefkredietmarkt:

1. In de leenomgeving worden consumenten door aanbieders niet gestuurd in de richting van een hoger leenbedrag en/of een langere looptijd.
2. Lenen voor consumptieve uitgaven is niet iets vanzelfsprekends; aanbieders zetten niet het beeld neer dat dit wel zo is.
3. De leenomgeving wordt door aanbieders zo ingericht dat consumenten zich realiseren dat ze een krediet afsluiten met terugbetalingsverplichting en (rente)kosten.

¹⁰ De lijst met geïnterviewde stakeholders is raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹³ WRR, 2017. Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

Deze beleidsdoelstellingen komen terug in de volgende vervolgstappen.

De eerdere conclusie van het onderzoek naar de huidige kredietwaarschuwing «Let op, geld lenen kost geld» was dat de waarschuwing in de context van een online beslisomgeving van een bancaire aanbieder van krediet geen onmiddellijke impact heeft op keuzes van consumenten¹⁴. Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat er, zeker voor kwetsbare klanten, risico's zijn verbonden aan consumptief krediet die mogelijk niet voor iedereen duidelijk zijn. Daarom ga ik op zoek naar een alternatief voor de huidige waarschuwing. Een waarschuwing (of een andere interventie) moet bijdragen aan een of meerdere van bovengenoemde beleidsdoelstellingen. De AFM zal door middel van gedragswetenschappelijke experimenten in de online beslisomgeving van consumenten onderzoeken wat een effectieve aanpassing aan deze beslisomgeving kan zijn.

Onder druk van de toezichthouder zijn door aanbieders reeds stappen gezet om de leenomgeving «neutraler» vorm te geven en klanten niet te sturen richting een hoger leenbedrag of een langere looptijd, of richting krediet. Aanvullend roep ik aangesloten partijen op om de herziening van de verschillende gedragscodes aan te grijpen om het klantbelang centraler te stellen en de drie beleidsdoelstellingen te omarmen. Ik zal, samen met de AFM, de wijzigingen van de gedragscodes en de stappen die de sector zet nauwgezet blijven volgen.

De aanscherping van de leennormen voor verzendhuiskredieten door keuze voor de (strengere) gedragscode van VFN, betekent dat kwetsbare consumenten beter worden beschermd. Dit is een belangrijke aanpassing omdat deze consumenten minder leenruimte krijgen bij verzendhuiskredieten, en als gevolg betaalachterstanden naar verwachting minder vaak voor zullen komen. Het is positief dat de sector stappen zet om kwetsbare consumenten beter te beschermen en gehoor geeft aan de wens van de AFM door onder meer de gedragscodes aan te scherpen.

De zeer hoge achterstanden bij verzendhuiskredieten (34%) baren mij desondanks zorgen. Ik verwacht dan ook van de aanbieders van verzendhuiskrediet dat zij aanvullende stappen zetten om dit percentage fors terug te dringen. Hierbij verwacht ik dat de betrokken partijen de bovenstaande drie beleidsdoelstellingen ter harte nemen en hiernaar gaan handelen. Dit houdt ook in dat aanbieders van verzendhuiskredieten zich ervan vergewissen dat (de looptijd van) het krediet dat wordt aangeboden passend is bij de situatie van de klant en het bestedingsdoel. Hun klanten worden niet gestuurd naar een hoger leenbedrag en een langere looptijd. Ik blijf samen met de AFM de achterstanden bij verzendhuiskredieten monitoren. Indien blijkt dat er onvoldoende voortgang wordt geboekt, zal ik vervolgstappen overwegen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 383. De conclusie van het onderzoek is dat de kredietwaarschuwing in de context van een bancaire aanbieder van krediet geen onmiddellijke impact heeft op keuzes van consumenten. De kredietwaarschuwing heeft echter mogelijk wel andere positieve effecten. Zo kan deze bijvoorbeeld invloed hebben op de sociale norm in Nederland omtrent lenen.