
243

Besluit van 13 juni 2022 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 12 mei 2022, nr. W06.22.00030/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën van 9 juni 2022, 2022-0000160732, 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.

's-Gravenhage, 13 juni 2022

Willem-Alexander

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Uitgegeven de *tweeëntwintigste* juni 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

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. Omdat de verlaging van de maximale kredietvergoeding een rol speelt binnen de bredere aanpak van schulden is de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen betrokken.

§ 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

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.

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 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 noemt 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

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

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 geschetst 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 die sociale leningen en saneringskredieten verstrekken 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 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 consumptief 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.

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

§ 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 onderwerpen 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 consumptief krediet verschromen.

Gezien de mate waarin de verlaging van de maximale kredietvergoeding verband houdt met overige maatregelen ter bestrijding van de schuldenproblematiek, zal dit in samenhang beschouwd moeten worden. Zowel tijdens de voortgezette monitoring als bij het evalueren van de maatregel na twee jaar zal daarom aandacht uitgaan naar de interactie tussen de verschillende maatregelen en de mogelijke (negatieve) effecten daarvan. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de potentiële verschuiving van problematiek, alsook de eventuele negatieve gevolgen van de structurele verlaging voor de gemeentelijke kredietbanken.

Tevens maakt de verlaging van de maximale kredietvergoeding deel uit van de interdepartementale aanpak van het kabinet gericht op armoedebestrijding en preventie van geldzorgen. Daarmee wordt geborgd dat de verschillende maatregelen die problematische schulden tegengaan worden vormgegeven op gecoördineerde wijze.

§ 6. Regeldruk

Aanbieders van consumptief 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 consumptief 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 blijktens het onderzoek uitgevoerd door SEO zullen met name aanbieders van creditcards met een gespreid betalen faciliteit en kleine goederenkredieten geraakt worden. Deze groep is relatief klein ten opzichte van de totale populatie instellingen met een vergunning voor het aanbieden van consumptief krediet. Omdat kredietaanbieders op basis

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

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

van hun vergunning verschillende vormen van (consumptief) 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 consumptief 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 consumptieve 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.

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 Neder-

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

landse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) – na afloop van de consultatie – een reactie op de beleidsnota gestuurd.

Verschillende 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 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 consumentkrediet.

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,
S.A.M. Kaag