

Vergaderjaar 2006–2007

29 942

Wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

Nr. 38

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 maart 2007

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 14 februari 2007 overleg gevoerd met viceminister-president, minister Zalm van Financiën over:

- **uitvoering van de motie-Vietsch inzake een verbod op krediet-reclames voor persoonlijke leningen op tv (29 942, nr. 36);**
- **flitsevaluatie kredietreclames (29 942, nr. 37).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA) blijft erbij dat een verbod op tv-reclames een goed middel is om problematische schulden bij kwetsbare groepen te voorkomen. Zij houdt dan ook vast aan de uitvoering van de motie-Vietsch, die om dergelijk verbod vraagt. Preventie is namelijk het beste middel en de CDA-fractie heeft daartoe al verschillende initiatieven genomen. Gelet op het spoedige einde van de ambtstermijn van de minister, zal de motie door de nieuwe minister van Financiën moeten worden uitgevoerd. In dat licht is het beter een integraal debat over het voorkomen van problematische schulden met de nieuwe minister van Financiën te voeren. Wil de minister met zijn overdrachtsdossier de nieuwe minister van Financiën met klem verzoeken de motie uit te voeren en met de Kamer dat integrale debat te voeren?

Centraal onderwerp van dat debat, dat binnen één maand zou moeten worden gevoerd, zouden de misstanden moeten zijn die bij de flitsevaluatie van de AFM (Autoriteit Financiële Markten) zijn gebleken. Deze autoriteit heeft uitingen van kredietreclame getoetst aan de regelgeving van de WFD (Wet financiële dienstverlening) en gebleken is dat twee derde van de reclame-uitingen en kredietprospectussen niet voldoet aan de vigerende regelgeving. Vanwege de onvolledigheid van de informatie sluiten veel consumenten ten onrechte kredieten af. Welke sanctiemogelijkheden heeft de AFM? Zullen de tekortkomingen die in de flitsevaluatie worden geconstateerd adequaat worden aangepakt? Is het mogelijk de normen zodanig te interpreteren dat vergunningen van kredietverstrekkers worden ingetrokken als zij structureel vigerende reclameregels niet naleven?

In het integrale debat is ook bespreking van de evaluatie van januari 2007 over de kredietverstrekking in 2006 van belang. De conclusies van dat

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (ChristenUnie), Jules Kortenhorst (CDA), Van der Burg (VVD), Tony van Dijck (PVV), Heerts (PvdA), Vermeij (PvdA), Gesthuizen (SP) en Ouwehand (PvdD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dam (PvdA), Halsema (GroenLinks), Remkes (VVD), Koopmans (CDA), Aptroot (VVD), Van der Veen (PvdA), Van Gerven (SP), Jan de Vries (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Koenders (PvdA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Haverkamp (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Mastwijk (CDA), Schippers (VVD), De Roon (PVV), Kalma (PvdA), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP) en Thieme (PvdD).

rapport zijn namelijk eveneens zorgelijk. Uit het onderzoek blijkt dat op onverantwoorde manier kredieten worden verleend, zodat overkreditering ontstaat. Vaak worden consumenten tot onder het bijstandsniveau bijgefinancierd, hetgeen onwenselijk en onverantwoord is. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat er een causaal verband is tussen kredietreclames en problematische schulden. Reclame leidt namelijk tot consumptie. Staat de minister ook sympathiek tegenover initiatieven van de BKR (Bureau Kredietregistratie) om het schuldenregister uit te breiden en een keurmerk voor kredietinstellingen en producten te introduceren? De minister heeft de Kamer een grondige analyse van de knelpunten bij kredietverstrekking toegezegd. Die analyse zou de Kamer zicht moeten bieden op de effectiviteit en de handhaving van alle WFD-regels. Die analyse zou de Kamer ook aanknopingspunten moeten bieden voor het voorkomen van overkreditering. Hoe ver is men met dit onderzoek gevorderd? Zal het in het voorjaar van 2007 zijn afgerond?

De heer **Irrgang** (SP) is verbaasd dat niet is opgetreden nadat bleek dat de huidige, aangescherpte regels voor onder andere tv-reclames zeer slecht werden nageleefd. Twee derde van de door de AFM onderzochte tv-reclames voldeed namelijk niet aan de regels. Op de website van de kredietverlener zijn bijvoorbeeld geen prospectussen beschikbaar, voorbeeldberekeningen ontbreken en niet wordt aangegeven of het om een doorlopend of een niet doorlopend krediet gaat. De AFM zegt dat handhavend zal worden opgetreden indien instellingen meerdere keren de regels overtreden. Waarom wordt niet meteen optreden? Wat zijn de mogelijkheden bij ernstige overtredingen? Kunnen bijvoorbeeld vergunningen worden ingetrokken?

Doordat de normen voor het verstrekken van leningen worden overtreden, ontstaan in toenemende mate in Nederland problematische schuldsituaties. Het aantal mensen dat een beroep moet doen op schuldhulpverlening is zelfs verdubbeld. Deze ontwikkeling heeft te maken met de cultuur die de tv-reclames propageren: alles moet te koop zijn en als men het geld niet heeft, moet men het maar lenen. Op die manier bevordert men de impulsaankopen. Dat is iets anders dan het bieden van keuzemogelijkheden of de consument van dienst zijn met een voordelige lening. Daarom moet door de nieuwe minister van Financiën de motie-Vietsch worden uitgevoerd.

De heer **Spekman** (PvdA) deelt de conclusie van de minister in de stukken dat het grote aantal overtredingen van kredietverleners, onacceptabel is. De minister gaat er echter ten onrechte van uit dat handhavend optreden van de AFM daarin verbetering zal brengen. Voor verbetering van de situatie zijn aanvullende maatregelen nodig. De AFM geeft zelf al enkele mogelijkheden aan, zoals verscherping van de regelgeving en het hanteren van een representatieve premie voor verplichte verzekeringen. Wat is de mening van de minister op dat punt?

De PvdA maakt zich vooral zorgen omdat de leenreclames veel leed veroorzaken. Natuurlijk hebben mensen een eigen verantwoordelijkheid, maar in aanmerking moet worden genomen dat veel reclames misleidend zijn. Bovendien lijden ook bedrijven onder de toename van de schuldenproblematiek, want een werknemer die diep in de schulden zit, kost de werkgever veel geld.

De heer Spekman kan zich voorstellen dat de regering alvorens ingrijpende maatregelen te nemen, de brede evaluatie wil afwachten. De urgentie doet zich echter vooral gevoelen op het punt van de transparantie. Een mogelijkheid is om nu al de premies voor de verplichte verzekeringen te maximeren en het vooraf kenbaar maken van de koppelverkoop verplicht te stellen. Verder kan gedacht worden aan het maximeren van de rente en het verminderen van de preferente positie van de schuld-

eiser. Wat vindt de minister van deze suggesties? Wil hij bevorderen dat de regering actiever optreedt bij aanhoudende overtredingen van de WFD?

De heer **Tony van Dijck** (PVV) is het met de regering eens dat uitvoering van de motie-Vietsch niet gewenst is. Een verbod op tv-reclame gaat te ver. Reclame is een onlosmakelijk aspect van het vrije handelsverkeer en de consument moet kennis kunnen nemen van de verschillende producten. Leningen kunnen een maatschappelijke functie vervullen en voor veel mensen kan het aangaan van een lening heel nuttig zijn. Het verbieden van reclame is dus een verkeerd middel om mensen te beschermen tegen onverantwoorde kredietverstrekking. Wel moeten duidelijke regels gelden waaraan reclame-uitingen moeten voldoen, zodat die voor de consument voldoende transparant zijn en niet misleidend. De regels voor reclame-uitingen worden opgesteld door de AFM en die houdt toezicht op de naleving hiervan. Uit de flitsevaluatie blijkt onder meer dat slechts een derde van de onderzochte reclame-uitingen en prospectussen aan de gestelde eisen voldoet. De normbedragen voor het resterend besteedbaar inkomen zijn veel te laag en soms zelfs onder het bijstandsniveau. Kredietaanbieders winnen onvoldoende informatie in over de financiële positie van de consument met alle risico's van dien. Verder wordt te weinig rekening gehouden met maandelijkse vaste lasten als ziektekosten, energielasten en betaalachterstanden. Hierdoor ontstaat overkreditering. Het is zaak hierin verandering te brengen. Kredietverstrekkers moeten verplicht worden een acceptatietoets uit te voeren op straffe van kwijtschelding van de lening of intrekking van de vergunning. Voor het beoordelen van de kredietwaardigheid moet het raadplegen van de BKR verplicht worden.

De fractie van de PVV is dus van mening dat reclame-uitingen volgens stringente en transparante regels moeten kunnen. De AFM moet goed toezicht houden op de naleving ervan en daarvoor meer bevoegdheden krijgen. Zij moet ook een actievere rol gaan spelen bij het beoordelingsproces, de consument informeren over misstanden en gemakkelijker sancties kunnen opleggen. Verder moeten kredietverstrekkers medeverantwoordelijk worden gemaakt voor aantoonbaar onverantwoorde kredietverstrekking.

De heer **Weekers** (VVD) is tegen een algeheel verbod op tv-reclame en dus tegen de uitvoering van de motie-Vietsch. Een algeheel verbod doet geen recht aan de bonafide kredietverleners en doet erg paternalistisch aan. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat lenen in bepaalde omstandigheden nuttig kan zijn. Met het verbieden van leenreclame zou ter bescherming van een kleine groep burgers de rest van de samenleving worden gehinderd bij het opereren op de vrije markt. De heer Weekers erkent wel dat vooral misleidende reclame bij mensen die zich daar moeilijk tegen kunnen wapenen, erg veel schade kan veroorzaken. Armoede vindt meestal haar oorzaak in een complexe schuldenproblematiek. Juist met het oog daarop is mede op initiatief van de fractie van de VVD de WSNP (Wet schuldsanering natuurlijke personen) gewijzigd. Ook de Wet op de financiële dienstverlening is aangepast. Probleem is echter dat de regels niet worden nageleefd, hetgeen duidelijk blijkt uit de flitsevaluatie van de AFM. Twee derde van de kredietverleners houdt zich niet aan de bepalingen van de wet. Helaas is niet duidelijk welke kredietverleners dat zijn. Is het mogelijk dat de grote financiële instellingen wel volgens de regels kredieten verlenen, maar dat veel kleine, agressieve ondernemers dat niet doen en dat juist zij voor het grote aantal overtredingen zorgen? Wellicht kan de brede evaluatie hierop meer licht werpen en kan aan de hand daarvan het te voeren beleid beter vorm worden gegeven. Welke mogelijkheden heeft de AFM om op te treden tegen ondernemingen die de regels overtreden? Is de minister ook voor

het hanteren van stevige boetes? Een ander middel om overtreders te straffen is het publiceren van de boete, zodat de naam van de malafide instelling bekend wordt. Preventie is namelijk de beste manier om mensen die dat nodig hebben te beschermen.

De heer Weekers vindt het in dat licht terecht dat bonafide bedrijven in toenemende mate samenwerken met woningbouwcorporaties, elektriciteitsbedrijven enzovoorts. Ook zou het Bureau Kredietregistratie meer moeten worden ingeschakeld om overkreditering te voorkomen. Daartoe moeten de mogelijkheden van dat bureau worden uitgebreid.

Antwoord van de minister

De **minister** vindt de uitkomst van de flitsevaluatie van de AFM eveneens zorgelijk, maar hij wijst erop dat pas sinds 1 mei 2006 de nieuwe WFD geldt. Het is dan ook mogelijk dat de naleving van de regels verbeterd is. Een algeheel verbod op tv-leenreclames acht hij in ieder geval ongewenst, ook omdat een dergelijk verbod op verschillende punten strijdig zou zijn met EU-wetgeving in het EVRM. Verder is een verbod niet per definitie in het belang van de consument. Een verbod kan zelfs nadelig voor hem zijn. De Consumentenbond is daar dan ook op tegen, want het vermindert de keuzemogelijkheden van de consument en dwingt hem min of meer een eventuele lening bij een grote financiële instelling af te sluiten. Een verbod is pas dan gerechtvaardigd als het aangeprezen product of de handeling voor iedereen schadelijk is, hetgeen bij tv-leenreclames niet het geval is. Verder pleit tegen een verbod op tv-leenreclames dat geen enkele Europese lidstaat dat heeft. Zou Nederland wel tv-reclames verbieden, dan zou het wellicht handelen in strijd met de regels voor de Europese vrije markt.

De minister is wel voor allerlei maatregelen die de situatie op de leenmarkt verbeteren en die kwetsbare groepen beschermen. Hij wijst in dat verband op het voorgenomen lik-op-stukbeleid van de AFM: elke overtredding onmiddellijk sanctioneren en publiceren. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee wordt beoogd de boetes, die thans maximaal 6000 à 30 000 euro bedragen, te verhogen. Naar verwachting zal dat wetsvoorstel medio volgend jaar gaan gelden. Verder wordt gewerkt aan het vaststellen van een representatieve premie. Die premie zal vaak een gemiddelde aangegeven, omdat het karakter van de verzekering voor de verschillende leeftijdsgroepen een verschillende premie met zich meebrengt. Een overlijdensverzekering is nu eenmaal leeftijdsafhankelijk. Daarnaast kan de transparantie verbeterd worden. Doordat financiële instellingen vaak producten gezamenlijk verkopen, zouden de kosten van het tweede product dat men automatisch koopt, moeten worden vermeld. Ook zal de kredietwaardigheidstoets verbeterd moeten worden. Er wordt overleg gevoerd met de Vereniging van financieringsmaatschappijen om de normen voor acceptatie van een lening te verbeteren. Verder zou men kunnen denken aan een gedragscode en een verplichte waarschuwing bij reclame voor een bepaalde lening. Een preventieve toets zou echter een groot beslag op de capaciteit van de AFM leggen en strijdig zijn met de Grondwet.

De minister is in dit licht groot voorstander van uitbreiding van de kredietregistratie en hij steunt dan ook de initiatieven van de BKR. Hij heeft daarover overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de BKR. Dat bureau is voornemens diverse schulden, zoals huur- en energieschulden, te gaan registreren. Duidelijk moet ook zijn welke schuldhulpverleningstrajecten door de beoogde klant worden gevolgd. Het ministerie van Financiën zal nagaan of ook de schulden aan overheidsinstanties geregistreerd kunnen worden. Zeer binnenkort wordt de Kamer hierover geïnformeerd. Natuurlijk moet de uitbreiding van de activiteiten van de BKR getoetst worden aan de privacywetgeving, maar tot nog toe heeft het College persoonsbescherming geen aanleiding gezien de BKR beperkingen op te leggen.

Maatregelen door de overheid zijn pas in laatste instantie aan de orde. Eerst wordt daarom het effect van het initiatief van de BKR afgewacht.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA) zegt blij te zijn met de steun van de minister voor de initiatieven van de BKR, maar plaatst kanttekeningen bij zijn afwijzing van de uitvoering van de motie-Vietsch. Die motie is door de Kamer aangenomen en dat betekent dat de meerderheid van de Kamer een algeheel verbod op tv-leenreclames wil. Natuurlijk mag niet worden gehandeld in strijd met Europese regelgeving en daarom past wellicht enige terughoudendheid. Evenwel moet in aanmerking worden genomen dat de Europese regelgeving maatregelen toelaat tegen producten met een negatieve maatschappelijke invloed. Tussen tv-leenreclames en problematische schulden is een causaal verband, zodat er ruimte is om tegen misleidende reclame op te treden.

Wanneer zal de AFM overgaan tot het direct opleggen van boetes bij een overtreding? Zijn er al boetes uitgedeeld? Kan de AFM een vergunning intrekken als een kredietverlener de regels blijft overtreden? Wat vindt de minister van het instellen van een keurmerk voor instellingen en producten?

De heer **Irrgang** (SP) erkent dat de Europese regelgeving moet worden nageleefd, maar hij betwijfelt dat de uitvoering van de motie-Vietsch op onoverkomelijke bezwaren stuit. Hij wijst erop dat de motie is aangenomen en dus door de meerderheid van de Kamer wordt gesteund. Preventieve maatregelen zijn een goed middel om overkreditering te voorkomen. Daarom is uitbreiding van de mogelijkheden van de BKR belangrijk. In hoeverre worden studieschulden bij de overheid reeds geregistreerd?

De heer **Spekman** (PvdA) blijft voor uitvoering van de motie en wijst erop dat er bij een verbod op tv-reclame gradaties zijn aan te brengen, zodat het Europeesrechtelijk kader in acht kan worden genomen. De Consumentenbond zegt bijvoorbeeld dat op zijn minst misleidende reclames moeten worden geweerd. Is het mogelijk alvast een verbod op die reclames te realiseren? Hoeveel zullen de boetes stijgen? Mochten al deze maatregelen niet werken, dan kan gedacht worden aan het maximeren van de rente en/of het wegnemen van de positie van preferente schuldeiser. Daarnaast is het van belang de transparantie op het punt van de koppelverkoop en kredietwaardigheid te vergroten alsmede de normbedragen voor kredietwaardigheid bij te stellen.

De heer Spekman is eveneens blij met de initiatieven van de BKR en beveelt ook het registreren van een negatief banksaldo aan. In aanmerking moet worden genomen dat mensen die shoppen bij banken en op die manier onacceptabele hoge schulden maken, niet alleen zichzelf benadelen, maar ook hun familie en hun werkgever.

De heer **Tony van Dijck** (PVV) deelt de opvatting van de minister dat de consument niet moet worden beschermd met een verbod, maar met de aanscherping van de regels en met controle op de naleving ervan. Als de controle goed is, zal het aantal misleidende reclames vanzelf teruglopen. De heer Van Dijck oppert voorts de mogelijkheid om de toets van kredietwaardigheid via de BKR uit te breiden en om dat bureau de bevoegdheid van autorisatie te geven. Als een financiële instelling iemand een lening wil verstrekking, zou zij dus eerst bij de BKR te rade moeten gaan of de desbetreffende persoon kredietwaardig is.

De heer **Weekers** (VVD) vindt eveneens dat bescherming van de consument nodig kan zijn, maar niet met betuttelende maatregelen. Die werken

juist averechts. Misleidende reclame moet daarentegen krachtig worden aangepakt, vooral omdat die al jaren is verboden. Het is dan ook terecht dat de AFM een lik-op-stukbeleid gaat voeren en de boetes gaat publiceren. Die boetes zijn thans te laag. Is het mogelijk om de vergunning in te trekken van instellingen die de regels blijven overtreden? De heer Weekers vindt uitbreiding van de kredietregistratie ook nodig. Belangrijk is dat men het totale beeld in aanmerking neemt, dat men bijvoorbeeld meer zicht krijgt op de trend die zich bij leningen voordoet. Het vermeende causale verband tussen tv-reclame en problematische schulden berust namelijk niet op onderzoek. Misschien zijn andere vormen van lening daaraan schuldig. Het afgelopen jaar is bijvoorbeeld de consumptieve kredietverlening licht gedaald. Tegelijkertijd hebben meer mensen een negatief banksaldo en neemt het gebruik van credit-cards toe. Ook is niet duidelijk welke partijen zich niet aan de regels houden. Pas als dergelijke elementen duidelijk zijn kan, mede aan de hand van de brede evaluatie, het integrale debat met de nieuwe minister van Financiën worden gevoerd. Dan zal wellicht blijken dat de verschillende fracties niet zoveel van mening verschillen als aanvankelijk het geval leek te zijn.

De **minister** meent dat moeilijk vast te stellen is wanneer van een leen-reclame een negatieve maatschappelijke invloed uitgaat en wanneer die mensen in de problemen brengt. Hij deelt evenwel de opvatting dat reclame niet misleidend mag zijn. Voor die reclame geldt reeds een verbod en op dat punt is dan ook een rol voor de toezichthouder weggelegd. De AFM zal zich actief opstellen en bij blijvende overtreding kan deze autoriteit de vergunning van een kredietinstelling intrekken. Daarvoor zal wel een proportionaliteitstoets gelden. De Kamer zal met de brede evaluatie gerapporteerd worden over de praktijk van de AFM. De BKR zal geraadpleegd worden om overkreditering te voorkomen. Het zal evenwel moeilijk zijn alle soorten schuld in aanmerking te nemen. Over de achterstanden bij de terugbetaling van studieschuld zal de Kamer eveneens gerapporteerd worden met de brede evaluatie. Belangrijker dan de hoogte van de boete is het feit dat de boete gepubliceerd wordt. Van een dergelijke publicatie gaat namelijk een negatief effect uit. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee wordt beoogd de boetes, die thans 6000 à 30 000 euro bedragen, te verhogen. Naar verwachting zal dat wetsvoorstel medio volgend jaar gaan gelden. Recent is het maximale rentepercentage voor kredieten verlaagd, maar de kredietinstellingen blijven met hun tarieven veelal ruimschoots onder dat maximum. Als iemand langer dan drie maanden een negatief banksaldo heeft, wordt dat door de BKR geregistreerd. Het is wettelijk verplicht om bij kredieten van meer dan € 250 de BKR te raadplegen, maar de kredietverlener bepaalt zelf of hij al dan niet een lening verstrekt. De Kamer wordt nog geïnformeerd over de mogelijkheden van aanscherping van de regels voor kredietwaardigheid. De minister merkt tot slot op de voorlichting aan consumenten over kredietverstrekking te willen uitbreiden. Bij het voorbereiden van deze voorlichting wordt overleg gepleegd met onderzoekers, marktpartijen en consumentenbonden over de vraag hoe de kennis en financiële vaardigheden van de Nederlandse consument kunnen worden verbeterd. Het ministerie zal een briefing voor de Kamerleden organiseren, zodat zij kennis kunnen nemen van dit project, dat CentiQ genoemd is.

Toezeggingen

De **voorzitter** constateert dat de minister heeft toegezegd: bij de brede evaluatie medio 2007 de praktijk van de AFM toe te lichten alsmede nader aan te geven op welke manier de achterstanden bij de

terugbetaling van studieschulden in aanmerking worden genomen, wettelijke bepalingen voor te bereiden voor de hoogte van de boete bij overtreding van de reclameregels, door het ministerie een technische briefing te laten verzorgen over het zogenaamde financieel alfabetiseringsproject.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Vente