

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500EA Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2016-0000157181

Uw brief (kenmerk)

2016Z17030

Datum 3 november 2016

Betreft Beantwoording kamervragen van het lid Merkies (SP) over wurgkredieten

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de Kamervragen van het lid Merkies (SP) over wurgkredieten (ingezonden 21 september 2016, met kenmerk 2016Z17030).

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

2016Z17030

Directie Financiële Markten

Vragen van het lid Merkies (SP) aan de minister van Financiën over wurgkredieten (ingezonden 21 september 2016)

Ons kenmerk
2016-0000157181

Vraag 1:

Kunt u bevestigen dat "wurgkredieten" (doorlopende kredieten met variabele rente, waarbij de geldgever de rente zo hoog stelt dat de consument niet of nauwelijks aflost en waarvoor geen alternatieve geldgever is te vinden), waar consumentenprogramma Kassa en Stichting Geldebelen de afgelopen maanden aandacht voor hebben gevraagd, nog altijd voorkomen?¹

Antwoord vraag 1:

Er zijn consumenten die beschikken over een doorlopend krediet waarop zij niet of nauwelijks kunnen aflossen terwijl zij rente moeten betalen en die niet eenvoudig kunnen overstappen op een andere kredietaanbieder. Om hoeveel consumenten het gaat is niet bekend. Dit komt doordat het hebben van een doorlopend krediet, niet noodzakelijkerwijs betekent dat een consument niet kan overstappen. Dit hangt naast de voorwaarden van de kredietovereenkomst met name samen met de persoonlijke omstandigheden van de consument. Deze omstandigheden kunnen gaandeweg wijzigen als gevolg van (nieuwe) schulden of financiële tegenslag (bijvoorbeeld door het verlies van een baan). De aanpak van het probleem bij doorlopende kredieten vergt maatwerk. In het kader van hun zorgplicht en de normen inzake integere en beheerste bedrijfsvoering zijn kredietverleners en bemiddelaars door de AFM verplicht om per bestaand doorlopend krediet na te gaan of sprake is van een problematische en/of knellende situatie voor de klant. Wanneer daarvan sprake is, moet een passende oplossing worden geboden. Dat kan bijvoorbeeld zijn een aanbod voor oversluiting van het krediet of aanpassing van het huidige krediet, waarbij bijvoorbeeld een renteverlaging wordt aangeboden dan wel meer wordt afgelost. Op deze manier kunnen huidige probleemgevallen worden geïdentificeerd en zoveel mogelijk opgelost. Vanwege de samenhang met de persoonlijke situatie van de consument, is echter niet uit te sluiten dat consumenten ook in de toekomst in de problemen kunnen raken. Ook dan geldt dat de kredietverlener en de bemiddelaar naar een passende oplossing moeten zoeken.

Vraag 2:

Vindt u dat de AFM voldoende handhavend heeft opgetreden als zij pas in 2015 aan kredietaanbieders en kredietbemiddelaars is begonnen te vragen om "een plan aan te leveren" en "de situatie van wurgkredieten ('locked-up-situaties') te detecteren en op te lossen", terwijl Kassa en Stichting Geldebelen hebben laten zien dat het probleem blijkbaar al vele jaren speelt en ook het Kifid het probleem al eerder signaleerde?²

Antwoord vraag 2:

Ja. Sinds 2014 heeft de AFM voor de problemen bij doorlopende kredieten bijzondere aandacht. Toen is een verkennende analyse uitgevoerd, waarbij de aard van de problematiek is onderzocht. Vanaf begin 2015 loopt een project om

¹ Kassa 30 april, 7 mei, 14 mei, 3 september en 10 september.

² Jaarverslag Kifid 2013 pag 9 rechts onderaan / pag 10 links bovenaan.

de problematiek van kredieten waarop niet of nauwelijks wordt afgelost zo veel mogelijk op te lossen. Kredietverleners en bemiddelaars zijn door de AFM verplicht om contact te leggen met hun klanten en daar waar nodig maatregelen te treffen. Inmiddels zijn duizenden doorlopende kredieten waarop niet of beperkt werd afgelost, omgezet naar kredieten met een grotere aflossingscomponent (doorgaans in combinatie met een verlaging van de rente). Verschillende kredietverleners hebben daarnaast mede op aandringen van de AFM generieke maatregelen genomen. Er zijn bijvoorbeeld renteverlagingen doorgevoerd voor groepen bestaande klanten (die vergelijkbaar zijn aan het aanbod voor nieuwe consumenten). Daarnaast hebben aanbieders hun beleid aangepast ten aanzien van de noodzakelijke aflossingscomponent. Doorlopende kredieten waarop niet hoeft te worden afgelost worden niet meer aangeboden.

De AFM dringt er daarnaast op aan dat er in de aanpak van kredietverleners en bemiddelaars een prioritering wordt gemaakt. Hierbij dient een eerste verdeling te worden gemaakt op basis van uitstaand saldo en de hoogte van het rentepercentage. Vervolgens dient gekeken te worden naar de leeftijd van de consument. Hoe meer een consument de leeftijd nadert waarop er verplicht dient te worden afgelost (meestal een aantal jaren voor de AOW-leeftijd), hoe urgenter zijn/haar probleem kan zijn. Marktpartijen moeten periodiek de voortgang aan de AFM rapporteren.

De AFM verwacht op basis van de gesprekken die zij met marktpartijen hierover heeft gevoerd dat kredietverleners en bemiddelaars voor eind 2017 alle relevante consumenten hebben benaderd met een passende oplossing. Dit betekent dat de kredieten zijn of op zo kort mogelijke termijn worden omgezet naar kredieten met een grotere aflossingscomponent (al dan niet in combinatie met een verlaging van de rente). De klant kan daardoor zo snel mogelijk uit de beknellende situatie komen en kan eventueel wisselen van kredietverlener om te profiteren van een betere aanbieding (gunstigere voorwaarden). Hierdoor komt een schuldenvrije toekomst (sneller) in zicht. De AFM houdt de voortgang van marktpartijen scherp in de gaten en zal indien nodig overgaan tot formele handhaving.

De AFM ziet dat het aantal afgesloten persoonlijke leningen stijgt ten opzichte van het aantal afgesloten doorlopende kredieten. Het aandeel van persoonlijke leningen in de nieuwe kredietproductie van financieringsondernemingen bedroeg in 2015 35% (in 2010 was dit 12%). De AFM ziet dat deze ontwikkeling zich in de breedte van de markt in 2016 sterk doorzet. Bij persoonlijke leningen wordt het kredietbedrag en de rente altijd vooraf vastgelegd en wordt er standaard afgelost als onderdeel van de productvoorwaarden. Hierdoor neemt de kans dat consumenten in een beknellende positie raken aanzienlijk af, al kunnen consumenten ook met een persoonlijke lening financieel knel komen te zitten.

Vraag 3:

Klopt het dat stichtingen en individuen die de consumenten met een klacht over hun consumptief krediet bijstaan dit van de AFM alleen mogen doen wanneer zij hiervoor een Wft-vergunning als kredietbemiddelaar hebben?

Antwoord vraag 3:

Afhankelijk van wat onder het begrip "bijstaan" wordt begrepen, kan een vergunning vereist zijn. Indien wordt bemiddeld in krediet moet voorafgaand aan

deze activiteit een vergunning worden verkregen van de AFM. Onder "bemiddelen" in krediet wordt verstaan "alle werkzaamheden in de uitoefening van een beroep of bedrijf gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een kredietovereenkomst tussen een klant en een kredietverlener" (art. 1:1 Wft). Het gaat hier om een ruime definitie, waardoor in de praktijk al snel sprake is van bemiddelen. Het doel van die ruime definitie is de consument te beschermen op het moment dat werkzaamheden worden verricht die gericht zijn op tot stand brengen van een kredietovereenkomst. Er is geen sprake van bemiddelen als een consument uitsluitend wordt doorverwezen naar een bemiddelaar of kredietverlener, of als alleen de contactgegevens van de consument worden doorgegeven aan een bemiddelaar of kredietverlener. Zodra er meer wordt gedaan, bijvoorbeeld het doorgeven van gegevens over de lening van de consument, is er sprake van bemiddelen.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2016-0000157181

Voor stichtingen en individuen die consumenten met een klacht over hun consumptief krediet bijstaan is van belang dat ook "adviseren" over financiële producten vergunningplichtig kan zijn. Adviseren is echter ook onder bepaalde omstandigheden zonder vergunning toegestaan. Dit is wel aan strikte voorwaarden gebonden. Zo mag het verlenen van financiële diensten in dat geval onder meer niet de hoofdberoepswerkzaamheid zijn van de adviseur. Daarnaast geldt dat de adviseur voor de verleende adviezen geen betalingen van de kredietverlener mag ontvangen, het verstrekken van advies slechts een marginaal onderdeel mag uitmaken van de totale werkzaamheden en er ten aanzien van het geadviseerde product geen sprake mag zijn van bemiddelen. Onder omstandigheden is het voor stichtingen en individuen dus wel mogelijk om consumenten bij te staan met hun klacht over consumptief krediet, zonder dat daarvoor een vergunning (voor bemiddelen/adviseren) op grond van de Wft vereist is.

Vraag 4:

Klopt het dat dergelijke stichtingen en individuen in dat geval (met een Wft-vergunning) alleen door de geldgever mogen worden beloond door middel van provisie en niet door anderen?

Vraag 5:

Zouden deze partijen als genoemd bij vraag 4 af kunnen zien van het werken met provisies en op een andere manier kunnen worden beloond?

Antwoord vragen 4 en 5:

Ja, een bemiddelaar in consumptief krediet mag enkel een doorlopende provisie ontvangen van de kredietverstrekker en mag geen kosten bij de consument in rekening brengen. Voor het bemiddelen in consumptief krediet is bewust niet gekozen voor een provisieverbod, maar voor een provisiegebod. Hiervan kan ook niet worden afgezien door (medewerkers van) stichtingen die voor consumenten bemiddelen.

Vraag 6:

Bent u van mening dat het huidige provisie­stelsel bij consumptief krediet voldoende vrij is van de perverse prikkel die ertoe zou leiden dat tussenpersonen ernaar streven om een consumptief krediet zo lang mogelijk in stand te houden en het saldo zo hoog mogelijk te laten blijven?

Vraag 7:

Zou het in dit kader volgens u verstandig zijn om te kijken of doorlopend consumptief krediet niet zou moeten worden aangemerkt als complex product, waarbij er sprake is van een verbod op provisie?

Antwoord vragen 6 en 7:

Door het provisiegebod wordt de beloning van de bemiddelaar gedurende de looptijd van het krediet betaald. Hierdoor wordt voorkomen dat de bemiddelaar bij het afsluiten van het krediet zijn volledige beloning ontvangt en blijft de bemiddelaar gedurende de looptijd betrokken. Indien consumenten gaandeweg toch bekneld raken, dan kan de bemiddelaar worden benaderd door de consument zonder dat daar extra kosten aan verbonden zijn. Voor een bemiddelaar die weigert bijstand te verlenen, kan de consequentie zijn dat de consument met zijn probleem naar een andere bemiddelaar toegaat. Als die andere bemiddelaar tot een nieuwe kredietovereenkomst komt, dan krijgt de eerste bemiddelaar geen provisie meer. Ook als de consument een betalingsachterstand van twee of meer maanden heeft, krijgt de bemiddelaar zijn maandelijkse provisie niet meer. De bemiddelaar heeft er dus vooral belang bij dat ten eerste een verantwoord krediet wordt verstrekt en dat de klant wordt geholpen indien er toch problemen ontstaan, omdat hij anders zijn provisie voor de toekomst kan verliezen. Een eventuele perverse prikkel om het krediet zo lang mogelijk in stand te houden en zo hoog mogelijk te laten zijn, lijkt dus te worden gemitigeerd door het primaire belang bij verantwoorde kredietverlening.

Het provisieverbod wordt in 2017 geëvalueerd. Het ligt voor de hand om de vraag of de reikwijdte van het provisieverbod moet worden verruimd na de afronding van deze evaluatie te beoordelen. Het lijkt me dan ook verstandig eerst deze evaluatie af te wachten.

Vraag 8:

Acht u het wenselijk dat de AFM ook toezicht houdt op organisaties die opkomen voor de belangen van consumenten op het financiële terrein? Zo ja, is het dan nodig dat deze organisaties hun werkzaamheden uitoefenen op basis van een vergunning die is afgegeven door de AFM?

Vraag 9:

Is er op dit moment beleidsruimte om belangenorganisaties ook zonder vergunning de belangen van consumenten met klachten over financiële producten of financiële dienstverleners te laten behartigen? Bent u bereid hierover met de AFM in overleg te treden?

Antwoord vragen 8 en 9:

Zoals bij het antwoord op vraag 2 is toegelicht kent het begrip "bemiddelen" een ruime definitie, waardoor een vergunningplicht al snel aan de orde is. Zoals eerder

aangegeven zijn er wellicht situaties denkbaar waarin op grond van de Wft een vergunning tot bemiddeling vereist is terwijl handhaving van de vergunningplicht om uiteenlopende redenen niet (langer) wenselijk is.³ De AFM kan er in bepaalde gevallen voor kiezen om niet handhavend op te treden. Het is in de praktijk echter lastig om een onderscheid te maken tussen de verschillende organisaties die opkomen voor de belangen van consumenten. Ook commerciële bemiddelaars dienen immers op te treden in het belang van consumenten. Tegelijkertijd is het niet altijd zo dat organisaties zonder winst oogmerk geen vergoeding ontvangen voor de werkzaamheden die zij verrichten en die kwalificeren als bemiddelen. Ik vind het dan ook wenselijk dat de AFM op de verschillende partijen die bemiddelen of adviseren toezicht houdt en dezelfde regels zoveel mogelijk op dezelfde wijze toepast. Daarnaast geldt dat de vergunningplicht en de doorlopende eisen bij bemiddelen in het leven zijn geroepen ter bescherming van de belangen van consumenten. De vergunningplicht acht ik dan ook op zichzelf niet disproportioneel. Hoewel de AFM er voor kan kiezen om de vergunningplicht niet te handhaven, is deze mogelijkheid wel beperkt. Dit volgt onder meer uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook hierbij is het gelijkheidsbeginsel relevant. Er gelden daarnaast nog enkele vrijstellingen, zoals voor zogenoemde 'algemeen nut beogende instellingen' (ANBI's) (zoals het Leger des Heils). Deze vrijstelling geldt echter alleen voor kredieten ter overbrugging van een periode waarin een consument over onvoldoende geld beschikt om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarnaast mogen er geen rente of andere kosten worden berekend die hoger uitkomen dan de helft van de wettelijke rente. Het toepassingsbereik van deze en andere vrijstellingen is dan ook zeer beperkt.

Vraag 10:

Kunnen budgetcoaches en advocaten of andere (schuld-)hulpverleners, die voor een consument onderhandelen over het krijgen van betere voorwaarden van een consumptief krediet (bijvoorbeeld door een lager rentepercentage overeen te komen), ook door de AFM worden aangemerkt als kredietbemiddelaar, waarvoor vergunningseisen gelden? Zo ja, vindt u dit een wenselijke situatie?

Vraag 11:

Als een schuldhulpverlener zijn werkzaamheden, zoals genoemd bij vraag 10, zou moeten uitvoeren als zijnde kredietbemiddelaar, geldt voor die hulpverlener dan ook een zorgplicht gedurende de looptijd van de lening? Zo ja, vindt u dit wenselijk?

Antwoord vragen 10 en 11:

Veel werk van budgetcoaches, advocaten en andere (schuld)hulpverleners kan worden verricht zonder dat daarvoor een vergunning vereist is. Hierbij kan gedacht worden aan diverse werkzaamheden in verband met het in balans krijgen van inkomsten en uitgaven. Hierbij wordt logischerwijs advies gegeven. In het algemeen gaat dit advies echter niet verder dan tips om bepaalde voorzieningen aan te vragen en om bepaalde uitgaven te schrappen. Dit is niet vergunningplichtig. Daarnaast geldt dat door de rechtbank ingestelde bewindvoerders en curatoren zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat daarbij het toezicht op een andere wijze is geborgd. Als de genoemde partijen bemiddelingsactiviteiten verrichten als omschreven in het antwoord op vraag 3,

³ Zie ook: *Aanhangsel Handelingen II 2012/13*, nr. 1424.

kunnen zij worden aangemerkt als bemiddelaars waarvoor vergunningseisen gelden. In dat geval geldt ook de zorgplicht. De Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren adviseert schuldhulpverleners dan ook om niet op te treden als bemiddelaar en erkent dat daarvoor specifieke kennis vereist is.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2016-0000157181

Vraag 12:

In antwoord op eerdere vragen over problemen bij doorlopende kredieten geeft u aan dat de AFM erop zal toezien dat de kredietaanbieders passende oplossingen aanbieden; kunt u aangeven wat de voortgang daarvan is?⁴

Antwoord vraag 12:

De aanpak vergt, zowel van de AFM richting kredietverleners en bemiddelaars als van deze partijen richting de consumenten, een individuele aanpak. De AFM heeft tientallen partijen in onderzoek, zowel kredietverleners als bemiddelaars. Van alle onderzochte partijen heeft de AFM een plan ontvangen hoe en op welke termijn zij de problemen in hun eigen portefeuille gaan oplossen. Hierover is de AFM doorlopend in gesprek met deze marktpartijen. De aanpak van de AFM heeft er toe geleid dat marktpartijen alert zijn op consumenten die in beknellende situaties zitten of daarin dreigen te raken en dat aan nieuwe klanten geen kredieten meer wordt aangeboden waarop niet wordt afgelost. Voor bestaande klanten die in een beknellende positie zitten is er een plan van aanpak om de problemen van deze consumenten op te lossen. Zie over de voortgang verder ook het antwoord op vraag 2.

Vraag 13:

Hoe wordt erop toegezien dat de oproep van de AFM wordt opgevolgd, waarin zij kredietverstrekkers, -bemiddelaars en -adviseurs aanspoort een einde te maken aan rentekredieten? ⁵Welke deadlines worden daarbij gesteld?

Antwoord vraag 13:

De AFM verwacht dat kredietaanbieders en bemiddelaars voor eind 2017 alle consumenten die in een beknellende situatie zitten hebben benaderd met een voor de klant passende oplossing. Dit betekent dat wordt gezocht naar oplossingen op maat, waarbij onder meer gekeken wordt naar de draagkracht van de klant. Hierbij kan worden gedacht aan het omzetten van kredieten naar kredieten met een grotere aflossingscomponent, verlaging van de rente, een rentestop en/of (gedeeltelijke) kwijtschelding. De AFM houdt de voortgang van marktpartijen bij de door hen aangeleverde plannen van aanpak scherp in de gaten. Waar marktpartijen tekortschieten, zal de AFM handhaven op basis van de algemene zorgplicht en/of de wettelijke norm die ziet op de integere en beheerste bedrijfsvoering.

⁴ *Aanhangsel Handelingen II*, 2015/16, nr. 3147

⁵ Persbericht AFM van 10 september 2016: <https://www.afm.nl/nl-/professionals/nieuws/2016/sep/rentekredieten-kassa>.