

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Krediet en sociale uitsluiting in een maatschappij van overvloed”

(2008/C 44/19)

Op 16 februari 2007 besloot het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 29, lid 2 van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „Krediet en sociale uitsluiting in een maatschappij van overvloed”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken en burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 2 oktober 2007 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Tijdens zijn op 24 en 25 oktober 2007 gehouden 439e zitting (vergadering van 25 oktober 2007) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 59 stemmen voor en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Bij gebrek aan Europese richtsnoeren ter zake hebben de lidstaten van de EU een eigen, nationale aanpak ontwikkeld om schuldenproblemen te voorkomen en burgers en gezinnen die met een te hoge schuldenlast hebben te kampen, te helpen en te begeleiden.

1.2 In de afgelopen tien jaar heeft dit verschijnsel zorgwekkende proporties aangenomen. Daarom, en mede gezien de uitbreiding van de Europese Unie en de recente wereldwijde verslechtering van de situatie, heeft het EESC besloten opnieuw in debat te treden met het maatschappelijk middenveld en met de andere Europese instellingen; het Comité maakt zich immers al lang zorgen over deze situatie en over de sociale gevolgen van een te hoge schuldenlast, zoals uitsluiting, sociale onrechtvaardigheid en belemmering van de voltooiing van de interne markt. Dit debat moet resulteren in Europese maatregelen die een duidelijke afbakening van het begrip beogen en het verschijnsel met al zijn sociale, economische en juridische aspecten moeten beteugelen en bestrijden.

1.3 Door de verscheidenheid aan stelsels in de landen die überhaupt een stelsel hebben ingevoerd, niet alleen in Europa maar ook in de rest van de wereld, alsook door het ontbreken daarvan in andere landen, kan een situatie van ongelijke kansen ontstaan, die enerzijds tot sociale onrechtvaardigheid leidt en anderzijds de voltooiing van de interne markt belemmert. Dit rechtvaardigt onverwijld proportioneel ingrijpen door de Europese Unie, waarvoor de noodzakelijke rechtsgrond is terug te vinden in het primaire recht.

1.4 In dit advies wordt aandacht besteed aan de belangrijkste vragen die door het verschijnsel „te hoge schuldenlast” worden opgeroepen, worden de oplossingen die op nationaal niveau zijn aangedragen eens kritisch tegen het licht gehouden, worden alle aangetroffen problemen en tekortkomingen beschreven, wordt de algemene omvang van het verschijnsel ingeschat en worden de lacunes op het gebied van kennis en methodiek bestudeerd. Ook worden mogelijkheden en haalbaarheid van een eventuele Europese aanpak bekeken.

1.5 Er wordt zelfs voorgesteld een Europese waarnemingspost voor schuldenproblemen op te richten, die de ontwikkeling van het verschijnsel op Europees niveau moet bestuderen, als discussieforum voor alle belanghebbenden kan functioneren en maatregelen ter preventie en bestrijding moet formuleren, coördineren en evalueren.

1.6 Het Comité is zich er evenwel van bewust dat een harmonisatiepoging van deze aard en omvang alleen kans van slagen heeft indien de Commissie, het Europees Parlement en de Raad, in nauw overleg met het maatschappelijk middenveld, waarin het merendeel van de belanghebbenden is vertegenwoordigd (gezinnen, werknemers, consumenten, financiële instellingen enz.), besluiten dat actie ter zake dringend geboden is.

1.7 Het is dan ook een goede zaak dat de Commissie sinds kort blijk heeft gegeven van haar belangstelling voor dit onderwerp. Hopelijk resulteert dit in een haalbaarheidsstudie, een raadplegingsronde, wetsvoorstellen en andere relevante initiatieven, te beginnen met de publicatie van een groenboek waarin de kwestie uiteengezet wordt en waarin alle belanghebbenden, middels een uitgebreide openbare raadpleging, hun stem kunnen laten horen.

1.8 Het Comité verzoekt het Europees Parlement en de Raad om de zorgen die hier namens het maatschappelijk middenveld worden uitgesproken ter harte te nemen en deze hoog op de politieke agenda te plaatsen.

2. Inleiding

2.1 Het is een feit dat de Europese burgers dank zij krediet hun levenskwaliteit hebben kunnen verbeteren en de beschikking hebben gekregen over goederen en diensten die anders niet of pas na lange tijd binnen hun bereik zouden komen, zoals een huis of een eigen vervoermiddel. Maar als de kredietverplichtingen de pan uit rijzen, kan een schuldenprobleem ontstaan (in geval van ernstige arbeidsgerelateerde problemen bijvoorbeeld of wanneer de maandlasten onredelijk zwaar op het maandelijks beschikbare inkomen drukken, wanneer het aantal leningen erg hoog is en wanneer er onvoldoende spaargeld voorhanden is om periodes zonder inkomen te overbruggen).

2.2 Het probleem van een te hoge schuldenlast en de sociale gevolgen daarvan is overigens niet nieuw. Het dook al op in de klassieke oudheid, met name in de zesde eeuw v. Chr., toen de Griekse landbouw in een crisis verkeerde. Door de maatregelen van Solon (594/593 v. Chr.) werden de schulden van de kleine boeren, die ondertussen als slaaf waren verkocht, kwijtgescholden, kregen zij hun vrijheid terug en konden zij als vrije burgers weer deelnemen aan het sociale en arbeidzame leven in Athene ⁽¹⁾.

2.3 Het is echter pas in onze tijd dat het verschijnsel zich uitbreidt, zorgwekkende proporties aanneemt en het collectieve bewustzijn veroverd als sociale kwestie, in een maatschappij die gekenmerkt wordt door schrille contrasten en waarin de verschillen steeds groter worden en solidariteit aan belang heeft ingeboet.

2.4 Het is in deze context dat de kwestie van financiële uitsluiting, d.w.z. de sociale uitsluiting van al diegenen die om uiteenlopende redenen geen toegang hebben tot elementaire financiële diensten, een bijzondere betekenis krijgt ⁽²⁾.

2.5 In dit advies wordt nagegaan wat de belangrijkste oorzaken zijn van deze situatie, hoe groot het probleem is, wat de meest voor de hand liggende oplossingen zijn en waarom naar een oplossing op Europese schaal wordt gezocht.

3. De omvang van het probleem

3.1 Sociale en financiële uitsluiting

3.1.1 Volgens de Eurobarometer van februari 2007 ⁽³⁾ denkt ongeveer 25 % van de Europese burgers dat zij het risico lopen in een situatie van armoede terecht te komen en gelooft 62 % dat dit een risico is dat iedereen op elk moment van zijn leven loopt.

3.1.2 Volgens het Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie, dat de Europese Commissie in 2007 heeft opgesteld, bevond 16 % van de burgers van de EU15 zich in 2004 onder de armoedegrens, die op 60 % van het gemiddeld nationaal inkomen ligt ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zoals beschreven door Aristoteles in zijn „Atheense constitutie” (m.n. in par. 6, waarin valt te lezen dat zodra Solon aan de macht kwam, hij het volk voor eens en altijd bevrijdde door een verbod in te stellen op leningen met persoonlijke garantie. Bovendien vaardigde hij wetten uit en ging hij over tot kwijtschelding van zowel private als publieke schulden, maatregelen die de Atheners aanduidden als „*seisachtheia*”, omdat zij „**een last van zich afschudden**”, uitg. Calouste Gulbenkian, 2003, blz. 28) alsook door Udo REIFNER in zijn interessante uiteenzetting „*Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society*” tijdens de conferentie over privaatrecht en cultuurverschillen in Europa, die op 27 augustus 2006 plaatsvond in Helsinki. Overigens werd inhechtenisneming wegens schulden in de meeste Europese landen tot de 20e eeuw gehandhaafd.

⁽²⁾ Zie hierover de recente bijdrage van Georges GLOUKOVIEZOFF getiteld „*From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?*” in *New Frontiers in Banking Services*, Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA en Emanuele Maria CARLUCCIO, Springer.

⁽³⁾ Zie *Special Eurobarometer 273, European Social Reality*, 2007.

⁽⁴⁾ Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2007, goedgekeurd door de Raad op 22 februari 2007 (COM(2007) 13 final van 19 januari 2007).

3.1.3 Armoede betekent dat er geen of onvoldoende materiële middelen voorhanden zijn om aan iemands levensbehoeften te voldoen; het is de meest zichtbare kant van sociale uitsluiting, die mensen naar de zelfkant van de maatschappij drijft en gevoelens van afwijzing en isolement in de hand werkt.

3.1.4 De omvang en vormen van sociale uitsluiting zijn in elk land afhankelijk van diverse variabelen, waaronder het sociale zekerheidsstelsel, de arbeidsmarkt, de werking van het rechtssysteem en informele solidariteitsnetwerken. Immigranten, etnische minderheden, vrouwen, ouderen, kinderen onder de 15 jaar, mensen met een laag inkomen en een lage opleiding, gehandicapten en werklozen lopen het grootste risico om het slachtoffer te worden van armoede en sociale uitsluiting.

3.1.5 In de meeste Europese landen is de tendens groot om relatief minder geld te besteden aan levensmiddelen, drank en tabak, kleding en schoeisel en relatief meer aan wonen, vervoer en communicatie, gezondheidsdiensten, culturele en andere goederen en diensten als gezondheidszorg, toerisme en horeca ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Deze verschuiving in de gezinsuitgaven zien we terug in het aantal kredietaanvragen. Consumptief krediet in ruime zin, dat zowel leningen voor de aanschaf van consumptiegoederen als voor de aankoop van een woning omvat, hangt tegenwoordig nauw samen met nieuwe consumptiepatronen en volgt de tendensen en schommelingen hiervan op de voet. De toename van het relatieve gewicht van uitgaven in verband met wooncomfort ⁽⁶⁾, vervoer of reizen wordt derhalve veroorzaakt door aankopen die veelal met geleend geld zijn gedaan.

3.1.5.2 Wat wellicht ook heeft bijgedragen tot de toename van consumptief krediet is het feit dat lenen zijn negatieve connotatie van armoede of schuld door levensstijl of zakendoen is kwijtgeraakt, met name in de overwegend katholieke landen, in tegenstelling tot de landen van protestantse signatuur, en dat dit fenomeen zich vooral in de grote steden heeft voorgedaan. Een en ander wordt nog gestimuleerd door de intensieve en systematische reclame van financiële instellingen om nieuwe klanten binnen te halen. Bovendien zorgt consumptief krediet voor status en camoufleert het de sociale klasse waartoe iemand behoort, omdat een levensstijl kan worden aangenomen die bij een hogere sociale klasse hoort. Voorts maken veel gezinnen gebruik van krediet (en met name kredietkaarten) om hun gezinsuitgaven rond te krijgen. Hoewel de risico's van kredietkaarten bekend zijn, wordt hierover onvoldoende informatie verstrekt en wordt er te weinig tegen gedaan. Ook is niet precies bekend om welke bedragen het gaat.

⁽⁵⁾ Zie Eurostat — *De nieuwe consument*, Larousse 1998.

⁽⁶⁾ Men mag echter niet vergeten dat het hier om iets totaal anders gaat, zelfs in termen van fundamentele rechten.

3.1.6 Behalve deze factoren van sociale en culturele aard zijn er ook nog economische en financiële factoren, zoals de sterke daling van de rentevoet in de afgelopen tien jaar, de afnemende spaarquote, de aanhoudend relatief lage werkloosheid en de economische groei (ondanks de crisis aan het eind van de jaren negentig, die overigens niet zo erg was als eerdere crises). Daar komt ook de deregulering van de kredietmarkt nog bij, eind jaren zeventig begin jaren tachtig (7), waardoor de kredietinstaties — waarvan sommige niet worden gecontroleerd noch onder financieel toezicht staan — als paddestoelen uit de grond zijn geschoten, alsook de toename van de onderlinge concurrentie, met als gevolg de „ontpersoonlijking” van de relatie tussen bank en cliënt.

3.1.7 Al deze factoren hebben er samen toe geleid dat de Europese samenleving een samenleving is geworden die steeds meer op krediet leunt om in essentiële levensbehoeften van haar burgers te kunnen voorzien. De stijgende schuldenlast in zo ongeveer alle lidstaten is hiervan het levende bewijs (8).

3.1.8 Krediet draagt ertoe bij dat Europese burgers hun levenskwaliteit kunnen verbeteren en goederen en diensten kunnen aanschaffen die anders niet of slechts na lange tijd binnen hun bereik zouden komen, zoals een eigen woning of transportmiddel. Maar dan moet het krediet wel op te brengen zijn, d.w.z. dat er geen ernstige arbeidsgelateerde problemen mogen zijn, de maandlasten niet onredelijk zwaar op het maandelijks beschikbare inkomen mogen drukken, het aantal leningen niet heel hoog mag zijn en er enig spaargeld voorhanden moet zijn om in geval van inkomensverlies de klappen op te vangen.

3.1.9 Iedereen die een kredietovereenkomst aangaat, loopt echter het risico dat zich iets voordoet in zijn persoonlijk of gezinsleven waardoor hij niet langer stipt aan zijn verplichtingen kan voldoen. Zo kan het gebeuren dat een normale, beheersbare schuld plotseling, om uiteenlopende redenen, in een te hoge, uit de hand gelopen schuldenlast verandert.

3.2 Betekenis en reikwijdte van het begrip „te hoge schuldenlast”

3.2.1 Het begrip „te hoge schuldenlast” of „schuldenprobleem” verwijst naar situaties waarin een schuldenaar niet in staat is om op lange termijn aan al zijn schuldverplichtingen te voldoen of waarin het gevaar groot is dat hij zijn schuld niet kan aflossen op het moment dat de schuld opeisbaar wordt (9).

(7) In de nieuwe lidstaten gebeurde dit pas in de jaren negentig.

(8) Cf. de cijfers in het bulletin van de Franse nationale bank, nr. 144, van december 2005.

URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf;

(9) Udo REIFNER omschrijft dit treffend als volgt: „Over indebtedness means being objectively unable to pay; more precisely, the relevant income after deduction of living expenses is no longer sufficient to meet the repayment of debts when they fall due”(in „Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households”).

De precieze omschrijving van dit begrip verschilt echter aanzienlijk van land tot land en een Europese definitie ontbreekt voornamelijk (10). Het recente initiatief van de Europese Commissie om een onderzoek hiernaar in te stellen moet dan ook worden toegejuicht (11).

3.2.2 Het zijn dus niet alleen de dubbelzinnige betekenis van het begrip en de afbakening ervan die problemen opleveren, ook de manier waarop de omvang van de schuldenlast wordt gemeten varieert. In een eveneens op verzoek van de Europese Commissie uitgevoerde studie (12) werden drie formules of modellen gedefinieerd om een te hoge schuldenlast te meten: het administratieve model (13), het subjectieve model (14) en het objectieve model (15).

3.2.3 Wat het vooral lastig maakt om de omvang van schuldenproblemen in Europa vast te stellen, is het gebrek aan betrouwbare statistische gegevens of het feit dat het wegens het gebruik van verschillende methoden, begrippen en meetperiodes onmogelijk is om de bestaande gegevens te vergelijken. Dit is

(10) Het begrip „schuldenprobleem” dat ten grondslag ligt aan de meest uiteenlopende wetgevingsinitiatieven, is veelal terug te voeren op de wettelijke regels die bepalen in welke gevallen iemand voor schuldsanering, al dan niet langs gerechtelijke weg, in aanmerking komt. Zo bepaalt de Franse wet bijvoorbeeld dat *schuldenaren die te goeder trouw zijn en duidelijk niet in staat zijn om aan al hun beroepsmatig aangelegene, opeisbare of weldra opeisbare schulden te voldoen, voor schuldsanering in aanmerking komen* (art. L.331-2 van de Consumentenwet). Volgens het Finse recht (1993) is sprake van een schuldenprobleem of van insolventie *wanneer een schuldenaar niet over de middelen beschikt om zijn schulden af te lossen zodra deze opeisbaar zijn geworden, met dien verstande dat deze situatie een permanent karakter moet hebben en zich niet slechts incidenteel of tijdelijk mag voordoen*. Andere landen beperken zich tot het vaststellen van een reeks procedurele eisen en voorwaarden waaraan schuldenaren moeten voldoen willen zij in aanmerking komen voor oplossing van hun schuldenprobleem, maar wagen zich niet aan een definitie van dit begrip. Dat is het geval in België en in de VS (resp. de wet van 5 juli 1998, gewijzigd op 19 april 2002, en de *Bankruptcy Code* in de gewijzigde versie van 2005).

(11) „Common operational European definition of over-indebtedness (Contract n° VC/2006/0308, van 19.12.2006”, gefinancierd door DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen van de Europese Commissie en uitgevoerd door de Waarnemingspost Europese Spaargelden.

(12) „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (contract n.° B5-1000/00/000197)”, uitgevoerd door OCR Macro voor DG SANCO.

(13) In het administratieve model is sprake van een schuldenprobleem indien gebruik gemaakt wordt van een formele procedure om een probleemsituatie op te lossen. Dit geeft echter een gedeeltelijk vertekend beeld van de werkelijkheid want niet alle schuldenaren die in de problemen zitten, maken gebruik van officiële, wettelijke procedures. Bovendien kunnen in Europa zoveel verschillende wettelijke wegen worden bewandeld, dat een goede onderlinge vergelijking tussen landen onmogelijk is.

(14) Het subjectieve model gaat uit van de perceptie die individuen of gezinnen van hun eigen financiële situatie hebben. Gezinnen vinden dat zij een schuldenprobleem hebben wanneer zij grote moeite hebben om aan al hun schuldverplichtingen te voldoen of hier al niet meer toe in staat zijn. Ook dit criterium levert praktische problemen op, waardoor een vergelijking van gegevens moeilijk wordt. In de literatuur wordt steeds vaker gehamerd op de foutieve inschatting van mensen — door overoptimisme, onderschatting van risico's en misvattingen — wanneer het gaat om de beoordeling van hun financiële draagkracht en de besluitvorming rond hun kredietaanvraag.

(15) Het objectieve model gaat uit van de economische en financiële situatie van een gezin als maatstaf voor insolventie, d.w.z. de verhouding tussen de totale schuld en het netto-inkomen of tussen de totale schuld en het netto-inkomen en vermogen. Deze formule wordt meestal gehanteerd door financiële instellingen en ook in sommige nationale rechtsstelsels. Hoewel dit criterium ook niet zonder problemen is omdat het bijvoorbeeld niets zegt over de mate waarin het gedrag, de oprechtheid en de goede trouw van de schuldenaar in aanmerking genomen moeten worden bij een eventuele sanering of kwijtschelding van diens schulden, is het een criterium dat wél vergelijkingen mogelijk maakt en dat als uitgangspunt kan dienen voor een gemeenschappelijk juridisch begrip.

één van de punten waaraan de Commissie meer aandacht moet besteden en waarnaar het nodige onderzoek moet worden verricht, zodat betrouwbare en vergelijkbare gegevens kunnen worden verkregen en verwerkt.

4. Voornaamste oorzaken van een te hoge schuldenlast

4.1 Uit de vele sociologische studies die in verschillende lidstaten zijn uitgevoerd blijkt dat een te hoge schuldenlast voornamelijk is te wijten aan:

- a) werkloosheid en verslechtering van de arbeidsvoorwaarden;
- b) veranderingen in de gezinsstructuur, bijvoorbeeld door een scheiding, het overlijden van de partner, de niet-geplande geboorte van een kind, de onverwachte zorg voor ouderen of gehandicapten, ziekte of ongeval;
- c) een niet-succesvolle carrière als zelfstandige of het faillissement van een klein familiebedrijf waarvoor men zich persoonlijk garant had gesteld;
- d) reclame- en marketingcampagnes die mensen ertoe aanzetten om te consumeren, doorlopend krediet op te nemen, te gokken en te speculeren op de beurs en die het bezit van status aanprijzen;
- e) een stijging van de rentevoet, waarvan het negatieve effect vooral merkbaar is in langetermijnkredieten zoals hypothecaire leningen;
- f) een slecht beheer van het gezinsbudget;
- g) het bewust achterhouden, door de cliënt, van relevante informatie aan de hand waarvan financiële instellingen zijn solvabiliteit kunnen beoordelen;
- h) een overmatig gebruik van kredietkaarten, van „*revolving credit*” en van vormen van persoonlijk krediet die door financiële instellingen zijn verleend tegen hoge rentetarieven;
- i) leningen die, vooral door mensen met een laag inkomen, tegen woekerrentes in het informele circuit worden afgesloten;
- j) leningen die worden gebruikt om andere leningen mee af te lossen, waardoor een sneeuwbaaleffect ontstaat;
- k) het feit dat gehandicapten die in een sociaal isolement verkeren en personen met beperkte cognitieve vermogens gemakkelijk slachtoffer van agressieve kredietverleners kunnen worden;
- l) de onbereidwilligheid van sommige financiële instellingen om in geval van financiële problemen tot een schikking te komen met minderbedeelde consumenten over de afbetaling van hun schulden.

Uit een sociologische analyse van het verschijnsel blijkt dus dat de oorzaken van overwegend „passieve aard” zijn, hoewel in sommige landen ook slecht financieel beheer een rol blijkt te spelen ⁽¹⁶⁾. Dit wil zeggen dat sommige mensen er moeite mee hebben om hun budget verstandig en duurzaam te beheren. ⁽¹⁷⁾

4.2 Financiële uitsluiting komt doorgaans tot uitdrukking in het moeizaam of geen toegang krijgen tot de markt van financiële basisdiensten, d.w.z. dat iemand geen lopende rekening kan openen, niet over de middelen voor elektronische betaling kan beschikken, geen bankoverschrijvingen kan uitvoeren en geen kredietbeschermingsverzekering kan afsluiten.

4.3 Door deze financiële uitsluiting kan *a fortiori* niet worden beschikt over goedkoop krediet waarmee de aankoop van de voor een gezin noodzakelijke goederen en diensten als een huis, elektrische apparatuur, vervoer en onderwijs kan worden bekostigd, een eigen bedrijf kan worden opgestart of een eenmans- of familiebedrijf kan worden gerund.

4.4 Tegenwoordig kan men zonder een bankrekening of zonder bepaalde vormen van krediet of elektronische overschrijvingsmiddelen niet over essentiële goederen en diensten beschikken. Werk, een bedrijfje, een woning, huishoudelijke apparatuur, vervoer, informatie, zelfs levensmiddelen, kleding en vrijetijdsbesteding zijn allemaal zaken waarbij leningen en banken komen kijken; de bank draagt daarbij een speciale sociale verantwoordelijkheid, die bijna een vorm van publieke dienstverlening is.

4.5 Het is hier dat de scheidslijn tussen een steeds grotere en armere middenklasse en degenen die definitief buiten de boot vallen, de daklozen, bedelaars en steuntrekkers, dreigt te vervagen en verdwijnen. Het is precies op dit scheidsvlak tussen rijkdom en armoede dat het voorkomen en oplossen van schuldenproblemen van groot belang is, om te voorkomen dat mensen die sociaal en economisch geïntegreerd zijn of nog geholpen kunnen worden, onomkeerbaar terechtkomen in een spiraal van armoede en sociale uitsluiting.

5. Preventie en oplossing van schuldenproblemen

5.1 Preventie

In de nationale stelsels wordt meestal de nadruk gelegd op maatregelen die een te hoge schuldenlast moeten voorkomen, zoals:

⁽¹⁶⁾ Volgens gegevens van de Franse nationale bank over 2004 waren de schuldproblemen in naar schatting 73 % van de gevallen die door de *Commissions de Surendettement* werden behandeld toe te schrijven aan passieve oorzaken (Banque de France, 2004).

⁽¹⁷⁾ Zie het informatief rapport van het EESC van 26 juni 2000, getiteld „Huishoudens met een schuldenprobleem” en opgesteld door de heer Ataíde Ferreira, waarin dit onderwerp uitgebreid wordt behandeld.

- a) **meer volledige en overal verkrijgbare informatie** over financiële diensten in het algemeen, de kosten en de werking ervan;
- b) **financiële educatie**, die vanaf een vroeg stadium wordt opgenomen in het schoolprogramma en in andere onderwijs- en opleidingsactiviteiten, als een *life-long learning process* dat is afgestemd op de behoeften en vaardigheden van de doelgroep en kan variëren naar gelang van hun levensfase, cultuur, waardenstelsel, sociaal-demografische kenmerken, consumptiepatroon en schuldenlast. Overigens hebben in een aantal lidstaten de media, en met name de TV, in hun rol van publieke dienstverlener, in samenwerking met consumentenorganisaties en de financiële instellingen zelf bewustmakingsprogramma's rond het thema „krediet en schuldenlast” gemaakt, die veelal op *prime time* worden uitgezonden. Bovendien moet gebruik worden gemaakt van de voorzieningen voor volwassenenonderwijs, zoals deze in tal van landen door centra voor gezinsvoorlichting worden verzorgd;
- c) **het opzetten of uitbreiden van financiële adviesdiensten**, die de burgers helpen hun budget op evenwichtige wijze te beheren, de beste financiering te kiezen voor hun aankopen (en zich daarbij niet alleen te laten leiden door de eenzijdige informatie van financiële instellingen) en een realistisch aflossingsplan op te stellen aan de hand van simulaties vooraf;
- d) (fiscale, sociale en educatieve) **stimuleringsmaatregelen** om gezinnen aan het **sparen** te krijgen, zodat zij een reserve achter de hand hebben in geval van financiële nood, en om tegenwicht te bieden aan de ongebreidelde reclame voor krediet;
- e) **gebruik van credit scoring-systemen** door financiële instellingen of gespecialiseerde ondernemingen om het kredietrisico van klanten te beoordelen, waarbij het gevaar van insolventie wordt ingeschat aan de hand van de beoordeling van een groot aantal variabelen en de objectieve vaststelling van een schuldlimiet voor elk individu en gezin ⁽¹⁸⁾;
- f) **het garanderen van een fatsoenlijk pensioen**, prepensioen of andere sociale voorzieningen voor mensen die buiten de arbeidsmarkt vallen als onderdeel van een efficiënt sociaalzekerheidsstelsel door de overheid, om te voorkomen dat mensen die niet kunnen deelnemen aan een particulier **pensioenfonds**, aan de zelfkant van de maatschappij terechtkomen; ⁽¹⁹⁾
- g) **toegang tot kredietverzekeringen** als bescherming tegen financiële risico's ⁽²⁰⁾;
- h) **sociaal krediet, microkrediet en betaalbaar affordable krediet**: initiatieven als microkrediet, *credit unions*, *caisses d'épargne*, de Duitse en Nederlandse sociale fondsen, postbanken en sociaal krediet zijn, samen met andere initiatieven die in de lidstaten worden ontplooid, voorbeelden om in gedachten te houden voor mensen die met uitsluiting bedreigd worden. Microkrediet heeft bijvoorbeeld zijn nut bewezen bij de financiering van kleine bedrijven en zelfstandigen, waardoor sommige werklozen kunnen herintreden op de arbeidsmarkt en in het arbeidsproces. Het zou een goede zaak zijn indien financiële instellingen de begunstigen van microkrediet gericht advies zouden geven (o.a. op het vlak van management, boekhouding, bedrijfsvoering) bij het uitoefenen van hun activiteiten, hetgeen in een aantal gevallen al gebeurt ⁽²¹⁾;
- i) **verantwoord krediet**, d.w.z. dat kredietinstellingen zich meer moeten bekommeren om de behoeften en omstandigheden van hun schuldenaren en op zoek moeten gaan naar het meest geschikte financiële instrument voor elk van hen of zelfs moeten weigeren nog meer krediet te verstrekken indien het risico van een te hoge schuldenlast reëel aanwezig is ⁽²²⁾;

⁽¹⁹⁾ Anderzijds moet worden voorkomen dat het pensioen van de zwaksten in de samenleving wordt misbruikt als waarborg voor leningen waarvan het bedrag niet in verhouding staat tot hun aflossingsvermogen. Zo werd in 2004 in Brazilië een speciale kredietvorm voor ouderen geïntroduceerd: het zogeheten *consigned credit*. Dit bijzondere krediet, dat maximaal 30 % van het totale pensioen mag bedragen, wordt ingehouden op het pensioen voordat dit wordt uitgekeerd. Omdat de rentetarieven lager zijn dan op de reguliere kredietmarkt, kunnen gepensioneerden een kredietovereenkomst sluiten. Voor de mensen met het laagste pensioen heeft dit echter financiële gevolgen: zij kunnen niet meer aan hun andere betalingsverplichtingen voldoen en hebben niet meer genoeg middelen om in hun basisbehoeften te voorzien.

⁽²⁰⁾ Verzekeringen vervullen een ambivalente functie op het vlak van sociale uitsluiting. Een verplichte levensverzekering kan mensen met gezondheidsproblemen uitsluiten van de kredietmarkt. Maar een levensverzekering kan ook voorkomen dat iemand die onverwachts ziek wordt, de verzekerde goederen verliest en vervolgens in een situatie van armoede en uitsluiting terechtkomt.

⁽²¹⁾ In Frankrijk en België loopt een proef met consumptief microkrediet (zogeheten sociaal microkrediet), dat door bepaalde banken in samenwerking met sociale instanties wordt verstrekt. Tot dusver zijn de ervaringen redelijk positief, maar het is nog te vroeg om een definitieve balans op te maken. In het geval van België zij gewezen op de ervaringen van Credal, een Belgische instantie voor sociaal krediet die het resultaat is van een publiek-privaat partnerschap tussen de Waalse regering en enkele financiële instellingen.

⁽²²⁾ Zie bijvoorbeeld het „*Protocollo sullo I sviluppo sostenibile e compatibile del sistema bancario*” dat op 16 juni 2004 in Rome werd ondertekend door de „*Associazione Bancaria Italiana*” en de „*Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)*”, de „*Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)*”, de „*Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil)*” en de „*Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)*”.

⁽¹⁸⁾ Aangezien dit een belangrijk instrument van risicobeheer is voor financiële instellingen, bestaat de behoefte aan meer inzicht in de werkwijze van *scoring systems* en hun combinatie met subjectieve analyse-instrumenten om de solvabiliteit van schuldenaren juist en realistisch in te schatten en te voorkomen dat een besluit dienaangaande enkel op grond van een geautomatiseerd model tot stand komt; ook bestaat de behoefte aan controle door de bevoegde openbare instanties van de variabelen van het mathematisch model. Voorts moet worden overwogen om schuldenaren, net als in de VS en Groot-Brittannië, in zage te verlenen in hun kredietverdrag, zodat zij kunnen zien wat er nog schort aan hun risicoprofiel.

- j) **kredietdossiers:** met behulp van databanken die de hele financiële geschiedenis van hun cliënten (positieve kredietdossiers) of alleen betaalproblemen (negatieve kredietdossiers) bevatten kunnen kredietinstellingen meer te weten komen over de schuldenlast van een cliënt en kunnen zij hun besluit om een lening te verstrekken beter motiveren; wél zijn hieraan, zeker in het eerste geval, risico's verbonden in verband met privacybescherming en zijn databanken in het geval van passieve schuldenlast ontoereikend, omdat onmogelijk kan worden voorspeld wat de oorzaak van de situatie in de toekomst zal zijn en ook omdat deze geen melding maken van schulden van niet-financiële aard (bijv. op het gebied van basisvoorzieningen en belastingen);
- k) **zelf- en coregulering, resulterend in het opstellen van gedragscodes** door financiële instellingen, vooral in samenwerking met consumentenorganisaties, met behulp waarvan bepaalde malafide praktijken kunnen worden voorkomen en kredietinstellingen meer sociaal bewustzijn kan worden meegegeven. Een dergelijke maatregel is ook nuttig om het toezicht op de activiteiten van *debt collection agencies* (incassobureaus) te verbeteren en kan de wijze waarop schuldenaren worden aangepakt helpen reguleren, als aanvulling op een strak en efficiënt toegepast rechtskader;
- l) **preventie van malafide kredietpraktijken:** sommige nationale instanties, consumentenorganisaties en andere ngo's, alsook de kredietinstellingen zelf hebben regels en procedures opgesteld om vormen van uitbuiting en woekerpraktijken, die een bedreiging zijn voor de zwaksten in de samenleving, te voorkomen. Hierbij valt te denken aan de buitengewoon hoge rente die wordt aangerekend bij telefonisch verstrekt krediet, kredietovereenkomsten die zijn gekoppeld aan bepaalde koop- en verkoopcontracten of aan de levering van niet nader bepaalde diensten, krediet voor de aankoop van effecten, soms van de bank zelf, draconische strafclausules, kredietkaarten en klantenkaarten waarop gemakkelijk krediet wordt verstrekt, het eisen van reële garanties en tegelijkertijd persoonlijke garanties (onderpand) voor consumptief krediet voor een laag bedrag, onvolledige of slechte informatie en reclame gericht op jongeren. Los van de gunstige aspecten van verantwoord krediet, dragen dergelijke maatregelen bij tot de vermindering van concurrentievervalsing op de markt en bevorderen zij de sociale verantwoordelijkheid van kredietinstellingen;
- m) **toezicht op reclame voor krediet:** hoewel reclame een legitieme manier is om financiële producten te promoten, vergt de wijze waarop deze producten aan de man worden gebracht nauwgezette controle door de overheidsinstanties. Ook de inhoud van de reclame, de verspreidingskanalen en de reclametechnieken moeten aan strikte en uniforme voorwaarden voldoen om de consumenten niet het idee te geven dat lenen een risicovrij gebeuren is, waarop gemakkelijk en

kosteloos beroep kan worden gedaan. Tevens moeten op dit vlak initiatieven als zelf- en coregulering en goede ondernemingspraktijken worden gestimuleerd. Deze initiatieven moeten ervoor zorgen dat de kredietvoorwaarden voor de kredietaanvrager volstrekt duidelijk zijn en dat de kredietverlener een speciale verantwoordelijkheid krijgt jegens personen die door psychische problemen minder goed functioneren en daardoor niet in staat zijn de gevolgen van het aangaan van een schuldovereenkomst te overzien.

5.2 Oplossen van schuldproblemen en schuldaflossing

Voor het oplossen van schuldproblemen en schuldaflossing worden doorgaans twee modellen of paradigma's gebruikt:

5.2.1 **Het „nieuwe start”-model (*fresh start*)**, dat in Noord-Amerika is ontstaan en wordt omarmd in sommige Europese landen, gaat uit van het principe dat het niet-vrijgesteld vermogen van de schuldenaar onmiddellijk te gelde moet worden gemaakt en de niet-afgeloste schulden moeten worden kwijtgelaten, tenzij zulks wettelijk niet is toegestaan. Dit model is gebaseerd op de beperkte aansprakelijkheid van de schuldenaar, op een met de schuldeisers gedeeld risico en op de noodzaak de schuldenaar zo snel mogelijk weer aan het werk en aan het consumeren te krijgen en op het duidelijk niet-stigmatiseren van de persoon in kwestie ⁽²³⁾.

5.2.2 **Het heropvoedingsmodel**, dat in een aantal Europese landen wordt gehanteerd, gaat uit van de gedachte dat de schuldenaar heeft gefaald en geholpen moet worden, maar dat hij niet zonder meer mag worden ontslagen van zijn verplichtingen (*pacta sunt servanda*). Dit model, dat uitgaat van de „schuld” van de schuldenaar ongeacht of dit het gevolg is van gebrekkig inzicht of van louter nalatigheid, is gebaseerd op heronderhandeling van de schuld met de schuldeisers met als doel tot een algemeen aflossingsplan te komen. Dit plan mag, maar moet niet, door de rechter worden vastgesteld; belangrijk is de rol die door schuldadviseurs en bemiddelingsinstanties wordt gespeeld ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Voor een complete kritische beschrijving van dit model, zie het werk van de ook in Europa bekende auteur Karen Gross, m.n. „*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*”, New Haven, Yale University Press (1997).

⁽²⁴⁾ Sommige landen, zoals bijv. Frankrijk en België, hebben hun wetgeving ten aanzien van de schuldsanering van natuurlijke personen aangepast en alternatieve afbetalingsmogelijkheden geïntroduceerd. In de meest ernstige gevallen, waarbij een afbetalingsplan geen soelaas biedt, is vereffening een optie, gevolgd door kwijtschelding. Anders dan in de VS vindt kwijtschelding van schulden nooit onmiddellijk plaats. De schuldenaar heeft een proeftijd, tijdens welke hij een deel van zijn inkomen moet afstaan om de resterende schuld te betalen. Pas na deze proefperiode, en mits hij heeft bewezen eerlijk en te goeder trouw te zijn, komt hij in aanmerking voor kwijtschelding. Alleen in Frankrijk kan een schuld uitzonderlijk al aan het begin van de procedure worden kwijtgelaten, als de rechter er geen goede hoop op heeft dat de situatie van de persoon in kwestie zal verbeteren, maar van deze mogelijkheid is tot op heden slechts mondjesmaat gebruik gemaakt.

6. Waarom een Europese aanpak?

6.1 Wat eraan vooraf ging

6.1.1 Het is niet de eerste keer dat het onderwerp „te hoge schuldenlast” op Europees niveau en zelfs vanuit Europees perspectief binnen de EU-instellingen wordt besproken. Hoewel de Raad op 13 juli 1992 in zijn resolutie over de toekomstige prioriteiten voor de ontwikkeling van het beleid inzake consumentenbescherming voor het eerst op de dringende behoefte aan een onderzoek naar schuldenproblemen wees, is een Europese aanpak van deze kwestie sindsdien praktisch in de vergeethoek geraakt, ondanks het feit dat het verschijnsel „te hoge schuldenlast” in diverse lidstaten aan nationaal belang heeft gewonnen en veelal aanleiding heeft gegeven tot het nemen van wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen.

Het was het EESC dat in mei 1999 de discussie opnieuw heeft aangezwengeld, eerst met een informatief rapport over „Huishoudens met een schuldenprobleem” en later, in 2002, met een initiatiefadvies over hetzelfde onderwerp, waarvan de opmerkingen en aanbevelingen hier worden aangehaald ⁽²⁵⁾.

6.1.2 Terwijl deze documenten werden voorbereid, zette de Raad van ministers van consumentenaangelegenheden dit onderwerp op 13 april 2000 weer op de agenda en vestigde hij de aandacht van de Commissie en van de lidstaten op de behoefte aan een Europese aanpak van deze materie, hetgeen resulteerde in een resolutie van de Raad betreffende consumentenkrediet en -schuldenlast ⁽²⁶⁾. Daarin wordt de Commissie verzocht om, gezien de snelle verspreiding van het verschijnsel, het gebrek aan informatie over de werkelijke omvang van de schuldenproblemen in Europa te verhelpen en na te gaan of harmonisatie van de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van een te hoge schuldenlast mogelijk is ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Tot dusver heeft de Commissie nog geen gehoor gegeven aan dit verzoek van de Raad. Alleen in haar oorspronkelijke voorstel tot wijziging van de richtlijn betreffende consumentenkrediet (2002) ⁽²⁸⁾ heeft zij de kwestie „verantwoord krediet” aangekaart ⁽²⁹⁾. Maar in de definitieve versie hiervan (2005) ⁽³⁰⁾, die tijdens het Duitse voorzitterschap tot stand kwam, was dit onderwerp geschrapt ⁽³¹⁾. Het valt dan ook niet te verwachten dat de Commissie op het gebied van consumentenkrediet opeens met een nieuwe maatregel komt ter preventie, en nog veel minder ter bestrijding, van een te hoge schuldenlast ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Beide documenten zijn van de hand van voormalig EESC-lid Manuel ATAÍDE FERREIRA.

⁽²⁶⁾ Resolutie van 26 november 2001, PB C 364 van 20 december 2001.

⁽²⁷⁾ Uit de notulen van deze Consumentenraad van 26 november 2001 blijkt dat de ministers o.m. van mening waren dat „de verschillen qua preventieve, sociale, juridische en economische aanpak van de overmatige schuldenlast in de lidstaten aanleiding zouden kunnen geven tot grote discrepanties, zowel tussen Europese consumenten als tussen kredietverleners” en dat het noodzakelijk is om „in aanvulling op de maatregelen ter ontwikkeling van de grensoverschrijdende kredietverlening, tevens maatregelen ter preventie van overmatige schuldenlast te treffen tijdens de gehele kredietcyclus”.

⁽²⁸⁾ COM(2002) 443 final van 11 september 2002.

⁽²⁹⁾ Zij het op een vrij discutabele manier, zoals het EESC in zijn advies over dit onderwerp (CES 918/2003 van 17 juli 2003) bij monde van de heer Pegado Liz constateerde. Zie ook „La prevención del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el crédito a los consumidores” door Manuel Angel LÓPEZ SANCHEZ, in *Etude de droit de la consommation — „Liber Amicorum Jean Calais Auloy”*, blz. 62.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 final/2 van 23 november 2005.

⁽³¹⁾ Wel is hierover, op initiatief van diverse Europese instellingen, waaronder de Commissie, herhaaldelijk een openbaar debat georganiseerd. Zo vond op 18 juni 2000, met steun van het Zweedse voorzitterschap, in Stockholm een openbare hoorzitting plaats. Op 2 juli 2001 organiseerde de *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)*, in samenwerking met de Europese Commissie, een belangrijke conferentie over het thema „Mededingingsregels in de EU en tegenstrijdige bankstelsels”, waar het hoofd van de eenheid Financiële diensten van DG SANCO een uiteenzetting hield over de richtsnoeren die ten grondslag liggen aan het voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende consumptief krediet en waar de communautaire dimensie van schuldenproblemen werd besproken. DG SANCO nam ook het initiatief tot het organiseren van een hoorzitting op 4 juli 2001 in Brussel, waar regeringsdeskundigen in discussie gingen over de voorstellen tot wijziging van de richtlijn betreffende consumptief krediet; hier kwamen aspecten aan de orde die schuldenproblemen kunnen helpen voorkomen. Tijdens het Belgische voorzitterschap vond op 13 en 14 november 2001 in Charleroi een belangrijk colloquium plaats over „Consumptief krediet en harmonisering binnen de EU”, waar met name de minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek van België de sociale en economische aspecten van het probleem en het verband daarvan met de ontwikkeling van de financiële dienstverlening en de grensoverschrijdende handel op de interne markt belichtte, en waar een deskundige van de Europese Commissie de herziening van de richtlijn betreffende consumptief krediet in grote lijnen uiteenzette; hierin werd o.m. gestreefd naar een betere voorlichting van de consument ter preventie van schuldenproblemen. Op 29 november 2002 vond in Madrid de „*Jornada sobre el sobreendeudamiento de los consumidores: Mecanismos de Protección en Europa*” plaats, met medewerking van de PSOE en de socialistische fractie van het Europees Parlement.

⁽³²⁾ Vreemd genoeg werden in andere teksten, zoals het voorstel van de Commissie inzake de SEPA (*Single Euro Payments Area*), wél zorgen geuit over het voorkomen van een te hoge schuldenlast.

6.1.4 Recente, doch schaarse, verwijzingen in bepaalde documenten van de Commissie en in verklaringen van haar voorzitter lijken echter te wijzen in de richting van nieuwe aandacht voor dit verschijnsel ⁽³³⁾.

6.1.5 Een speciale vermelding verdient hier, vanwege het belang ervan, de resolutie van de Raad van Europa, die op 8 april 2005 door de Europese ministers van Justitie werd aangenomen, over het vinden van een juridische oplossing voor schuldproblemen in een kredietsamenleving ⁽³⁴⁾, waarin bezorgdheid wordt geuit over het feit dat zo gemakkelijk krediet wordt verstrekt, waardoor huishoudens soms in de problemen komen en in een situatie van sociale uitsluiting terechtkomen. De resolutie pleit voor de invoering van een instrument dat wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen mogelijk maakt en praktische oplossingen voorstelt ⁽³⁵⁾.

6.1.6 Anderzijds lijkt door recente wetenschappelijke ⁽³⁶⁾ en andere, in opdracht van de Commissie ⁽³⁷⁾ uitgevoerde studies opnieuw belangstelling te zijn gewekt voor dit probleem, dat blijkt althans uit recente toespraken van sommige staatsleiders en ministers van sommige lidstaten ⁽³⁸⁾.

6.2 *Is communautair optreden mogelijk, noodzakelijk en opportuun?*

6.2.1 Het Comité vindt al lang, en bevestigt ook nu weer, dat Europese actie op dit vlak niet alleen mogelijk en wenselijk maar ook noodzakelijk en urgent is.

6.2.2 Het Comité is zich ervan bewust dat de puur sociale aspecten van het verschijnsel te hoge schuldenlast als oorzaak van sociale uitsluiting niet tot het specifieke bevoegdheidssterrein van de EU behoren, althans niet volgens het Verdrag en niet zo lang de grondwettelijke tekst niet van kracht is ⁽³⁹⁾.

6.2.2.1 Niettemin wordt in diverse bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en tot oprichting van de Europese Gemeenschap gesproken over gezamenlijke bevoegdheden en over acties en maatregelen ter ondersteuning en bevordering van het beleid van de lidstaten ter zake ⁽⁴⁰⁾, dat de Commissie moet helpen ontwikkelen.

6.2.2.2 Daar komt nog bij dat sommige terreinen die voor gemeenschappelijk optreden in aanmerking komen, tegenwoordig onder de derde pijler (justitiële samenwerking) vallen ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Zoals de Eurobarometer van eind 2006, de Mededeling „Een agenda voor de burger”, die in juli 2006 door de Raad werd goedgekeurd, en de Mededeling van de Commissie inzake het gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2007 (COM(2007) 13 final van 19 januari 2007).

⁽³⁴⁾ Aangenomen tijdens de 26e conferentie van de ministers van Justitie van de Raad van Europa in Helsinki op 7 en 8 april 2005.

⁽³⁵⁾ Naar aanleiding van het „Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies” van het bureau van het Europees Comité voor juridische samenwerking van de Raad van Europa van 11 oktober 2005 (CDCJ-BU(2005) 11 rev).

⁽³⁶⁾ De academische wereld lijkt bijzonder geïnteresseerd te zijn in de problematiek van consumentkrediet en schuldenproblemen, zoals blijkt uit een recente, door de Law and Society Association in Berlijn georganiseerde internationale bijeenkomst van wetenschappers op 25-28 juli 2007. Tijdens deze bijeenkomst debatteerde een groep Europese, (Noord- en Zuid-) Amerikaanse, Aziatische en Australische onderzoekers gedurende acht zittingen over de diverse aspecten van deze problematiek.

⁽³⁷⁾ Zie „Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union”, Udo REIFNER, Johanna KIESILAINEN, Nik HULS en Helga SPRINGENEER (Contract nr. B5-1000/02/000353, voor DG SANCO sept. 2003); „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects” (contract nr. B5-1000/00/000197, voor DG SANCO, 2001); „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies” Deirdre O'LOUGHIN (nov. 2006); „Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers” rapport van het Centre Walrass, Georges GLOUKO-VIEZOEFF; „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis”, 2006, (contract nr. 17.020100/04/389299) door Hans Schulte-Nölke van de Universiteit van Bielefeld voor de Europese Commissie; „Financial education & better access to adequate financial services” door ASB Schuldnerberatungen (Oostenrijk), in samenwerking met de studiegroep van het Institut für Grundlagen und Programmforschung (Duitsland), Association for Promotion of Financial Education SKEF (Polen) en het Observatoire du Crédit et de l'Endettement (België), project medegefinancierd door DG Werkgelegenheid en Sociale zaken (september 2005-september 2007).

⁽³⁸⁾ Zie bijv. recente toespraken van Tony BLAIR, Stephen TIMMS en Ruth KELLY in september 2006.

⁽³⁹⁾ In het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa staat in artikel I-3 immers, als doelstelling van de Unie: „De unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, (...)”.

⁽⁴⁰⁾ Met name in de artt. 2 en 34 van het EU-Verdrag en de artt. 2, 3, 136, 137 en 153 van het Verdrag van Rome, later het Verdrag van Amsterdam. Overigens mag ook de open coördinatiemethode (OCM), die in 2006 is ingevoerd, niet worden vergeten. Deze methode helpt de EU om betere ondersteuning te bieden aan de lidstaten bij hun streven naar meer sociale cohesie in Europa.

⁽⁴¹⁾ Cf. de artt. 65 en 67 van het Verdrag en de reeds omvangrijke reeks maatregelen die is genomen met het oog op de totstandbrenging van een Europese rechtsruimte.

6.2.2.3 Tot slot is het, met het oog op de totstandbrenging van de interne markt, die thans onmiskenbaar op de burger en de consument ⁽⁴²⁾ is gericht, noodzakelijk en gerechtvaardigd dat bepaalde aspecten van de schuldenproblematiek van de burgers, de sociale gevolgen hiervan en de preventie en aanpak van het probleem op Europese schaal worden geharmoniseerd om concurrentievervalsing te voorkomen en de normale marktwerking niet te verstoren.

6.3 Op welke terreinen is een Europese aanpak gewenst?

6.3.1 Een uniforme definitie van het begrip „te hoge schuldenlast”

6.3.1.1 Harmonisatie begint met de definitie van het begrip en van de kwalitatieve en kwantitatieve parameters van het verschijnsel, zodat de informatie over en waarneming van de onderliggende sociale realiteit overal in Europa — en het liefst overal ter wereld — in dezelfde bewoordingen kan worden omschreven, op grond van vergelijkbare statistische gegevens, met behulp waarvan een economisch kader wordt vastgesteld voor de kwantificering van deze gegevens.

6.3.1.2 Zodra het begrip is gedefinieerd en de methode is vastgesteld, moet de Commissie de aanzet geven tot een uitgebreid onderzoek op Europese schaal waaruit de economische en sociale omvang van een te hoge schuldenlast kan worden afgeleid ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Preventie en beperking

6.3.2.1 Er moeten ook aparte en geharmoniseerde wettelijke maatregelen worden genomen om de gevolgen van een te hoge schuldenlast te voorzien, te voorkomen en te beperken.

Daarbij valt met name te denken aan:

- a) uitgebreide informatie voor, tijdens en na het sluiten van een kredietovereenkomst;

⁽⁴²⁾ Zoals duidelijk blijkt uit het tussentijds verslag voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, de Mededeling van de Commissie over „Een interne markt voor de burgers” (COM(2007) 60 final van 21 februari 2007) en uit diverse toespraken van en interviews met de voorzitter van de Commissie.

⁽⁴³⁾ De gegevens over de Europese situatie zijn weinig up-to-date en zijn afkomstig uit de eerder genoemde, in 2001 door ORC Macro gepresenteerde studie. Tal van lidstaten geven echter toe dat het aantal gezinnen met een schuldenprobleem de laatste jaren enorm is toegenomen. Uit Duitse gegevens blijkt dat in 1989 slechts 3,5 % van de Duitse gezinnen met ernstige financiële problemen had te kampen, tegen 8,1 % in 2005. In Frankrijk steeg het aantal bij de *Commissions de Surendettement* aanhangig gemaakte zaken in de periode 2002-2006 jaarlijks met 6 % om in 2006 een totaal van 866 213 te bereiken. In Schotland waren, eveneens in 2004, meer dan 3 000 insolventieprocedures in gang gezet. In Zweden steeg het aantal problematische schuldgevallen in 2005 met 13,6 % ten opzichte van 2004 en met 30,7 % ten opzichte van 2003, ondanks het feit dat de Zweedse economische groei jaarlijks een van de hoogste van de EU was. De uitzondering blijkt België te zijn, waar een goed opgezet en strikt toegepast systeem zijn vruchten lijkt af te werpen; recente wetswijzigingen hebben hiertoe bijgedragen (Wet en Koninklijk Besluit van 1 april 2007 houdende wijziging van de wet van 24 maart 2003 en het Koninklijk Besluit van 7 september 2003 tot instelling van basis-bankdienst). In de VS werden in 2005 meer dan 1 600 000 faillissementsprocedures aangevraagd. In Australië had 81 % van de faillissementsprocedures die in 2005/2006 door de rechtbank waren behandeld, betrekking op het faillissement van personen. In 2006 werden 106 629 insolventieprocedures (vereffening of „proposal”) aanhangig gemaakt voor de Canadese rechtbanken.

- b) gezamenlijke verantwoordelijkheid bij kredietverstrekking, d.w.z. dat de kredietaanvrager de kredietverstrekker waarheidsgetrouwe informatie verstrekt over zijn situatie en dat deze laatste alles in het werk stelt om de eerste correct te beoordelen en dienovereenkomstig te adviseren ⁽⁴⁴⁾;
- c) eventuele kosteloze kredietoverdracht;
- d) toezicht op reclame, marketing en advertenties voor consumptief krediet;
- e) parameters voor *credit scoring* en een verbod op puur automatische besluitvorming;
- f) invoering van een basis-bankdienst en garantie dat bankrekeningen universeel en overdraagbaar zijn en dat rekeningen elektronisch toegankelijk zijn (debetkaarten);
- g) definitie van parameters voor microkrediet en andere vormen van sociaal krediet en bevordering van „alternatieve” financiële instellingen hiervoor;
- h) opsporen en afstraffen van oneerlijke handelspraktijken en misleidende bepalingen die specifiek verband houden met kredietverstrekking;
- i) herroepingsrecht;
- j) beperking van de eis van persoonlijke garanties (onderpand);
- k) regels voor commissies;
- l) regels voor kredietmakelaars;
- m) uitbreiding van de bevoegdheden en toezichtmaatregelen van de nationale bevoegde instanties op het gebied van financiële dienstverlening;
- n) vaststelling van de parameters voor het definiëren van „woekerrente”;
- o) toevoeging van een bepaling aan de richtlijn betreffende consumentenkredieten, waarin banken worden verplicht binnen een bepaalde termijn in te gaan op bezwaren.

Bovendien zou op termijn wetgeving over de volgende aspecten moeten worden ingevoerd:

- a) één regeling voor sociale verzekeringen;
- b) toezicht op de duurzaamheid van pensioenstelsels en uniforme uitoefening daarvan in alle lidstaten (eventuele invoering van een „28e regeling”);
- c) één systeem van kredietregistratie, dat aan de eisen inzake privacybescherming voldoet en enkel door bepaalde personen en voor bepaalde doeleinden (enkel kredietverstrekking) kan worden geraadpleegd.

⁽⁴⁴⁾ Bijvoorbeeld de artikelen 79 t/m 81 van de Zuid-Afrikaanse *National Credit Act 34/2005*.

6.3.2.2 Ook moet de Commissie de goede praktijken op dit gebied stimuleren door aan te sporen tot het opstellen van Europese gedragscodes, die uitgaan van zelf- of coregulering, als onderdeel van een vastomlijnd en effectief gehandhaafd stelsel van dwingende rechtsregels.

6.3.2.3 De Commissie moet tevens, op eigen initiatief of samen met de lidstaten, speciale voorlichtingsprogramma's en educatieve acties opzetten die op de praktische aspecten van krediet zijn gericht en moet voor begeleiding en advisering op dit gebied zorgen; hierbij dient gebruik gemaakt te worden van „proefprojecten” die op andere terreinen al goede resultaten hebben opgeleverd ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Tot slot stelt het Comité voor om een Europese waarnemingspost voor schuldenproblemen op te richten, die samen met de reeds bestaande en nog op te richten nationale instanties als forum dient voor alle belanghebbenden, nagaat hoe dit verschijnsel zich op Europees niveau ontwikkelt, passende maatregelen voorstelt ter preventie van schuldenproblemen en de impact van deze maatregelen evalueert. Het Comité biedt aan om deze waarnemingspost voorlopig, in ieder geval totdat wordt besloten een zelfstandig orgaan op te richten, te huisvesten binnen de organisatie en structuur van het EESC.

6.3.3 De aanpak van schuldenaren en aflossing van de schuld

6.3.3.1 Gezien de diversiteit van de nationale systemen, waarvan de oorsprong, principes en methoden verschillen ⁽⁴⁶⁾, moet de Commissie zich niet zozeer concentreren op harmonisatie van de regels maar op het definiëren van een referentiekader en een reeks basisbeginselen, die worden gewaarborgd door het burgerlijk procesrecht van alle lidstaten ten aanzien van gerechtelijke actie wegens het niet-nakomen van schuldverplichtingen of de vordering van particuliere schulden, en moet zij de lidstaten ertoe aansporen deze beginselen over te nemen en te erkennen.

6.3.3.2 De belangrijkste van deze basisbeginselen zijn:

- snelle en toegankelijke oplossingen die kosteloos zijn of zo weinig kosten dat de prijs geen belemmering vormt en die niet stigmatiserend zijn voor de schuldenaren en hun familie;

- maatregelen die rekening houden met de legitieme belangen van de schuldenaren maar ook met hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de schuldenlast van hun gezin;
- oplossingen die streven naar consensus en naar het sluiten van vrijwillige, buitengerechtelijke betalingsovereenkomsten die de goederen die essentieel zijn voor het welbevinden van het gezin, zoals de woning, zoveel mogelijk onverlet laten;
- flexibele maatregelen die schuldenaren de mogelijkheid bieden om in de ernstigste gevallen te kiezen voor inbeslagname van pandgoederen en kwijtschelding van onafgeloste schulden, rekening houdend met de situatie van derden die garant hebben gestaan voor de schuldenaren;
- speciale begeleiding van schuldenaren bij de uitvoering van het betalingsplan na een faillissement, om herhaling van het probleem te voorkomen en de schuldenaar te helpen zijn consumptie- en schuldenpatroon aan te passen, zodat hij een echte nieuwe start kan maken.

6.3.3.3 Bij dit alles moeten echter ook alle belanghebbenden en hun vertegenwoordigers worden betrokken. Daarom wordt een publieke raadpleging vooraf voorgesteld, door middel van een groenboek waarin het probleem uiteengezet wordt, de Europese proporties ervan worden geschetst, de verschillende middelen en systemen voor het voorkomen, aanpakken en oplossen van schuldenproblemen in kaart worden gebracht en waarin tot slot wordt beschreven welke gezamenlijke actie de verschillende betrokken directoraten-generaal kunnen nemen en hoe de overheden en sociale partners in de lidstaten en op Europees niveau hieraan kunnen bijdragen ⁽⁴⁷⁾.

7. Hoorzitting

7.1 Op 25 juli 2007 heeft het Comité een hoorzitting over het thema van dit advies georganiseerd, waaraan verschillende, ter zake kundige genodigden hebben deelgenomen.

7.2 De gedachtewisseling die heeft plaatsgevonden tijdens deze door velen bijgewoonde hoorzitting, waaruit een reeks waardevolle documenten is voortgekomen, is het advies duidelijk ten goede gekomen. Tal van opmerkingen die tijdens deze zitting zijn gemaakt, zijn in de tekst verwerkt.

Brussel, 25 oktober 2007.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

D. DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Denk bijv. aan bemiddeling en buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, die aan de basis hebben gelegen van de verschillende netwerken die momenteel in Europa actief zijn (o.a. het in 1994 opgerichte *ConsumerDebtNet*, dat momenteel wordt omgevormd tot een *European Consumer Debt Net* (ECDN)).

⁽⁴⁶⁾ En gezien de situatie in lidstaten als Portugal, die nog niet over een goed systeem ter zake beschikken.

⁽⁴⁷⁾ Het eerder genoemde informatief rapport van het EESC uit 2000 eindigt overigens met een verzoek aan het adres van de Commissie om „als eerste stap in deze richting, onverwijld een groenboek inzake huishoudens met schuldenproblemen in Europa op te stellen, waarin melding wordt gemaakt van de reeds beschikbare studies terzake, de balans wordt opgemaakt van de rechtsstelsels en de statistische gegevens in de diverse kandidaat-lidstaten, wordt getracht een eensluidende definitie van het begrip 'schuldenprobleem' te presenteren en de aanzet wordt gegeven voor verdere actie ter verwezenlijking van de in het onderhavige rapport genoemde doelstellingen”.