



Consumentenautoriteit
Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 16759 2500 BT Den Haag

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Consumentenautoriteit
Wijnhaven 24
2511 GA Den Haag
Postbus 16759
2500 BT Den Haag
Nederland
www.consumentenautoriteit.nl

Datum 26 augustus 2011
Onderwerp Uitvoerings- en handhavingstoets Aanvulling van Boek 7 van het
Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking
tot pandbeleningen)

Bij brief van 27 juni 2011 heeft u de Consumentenautoriteit verzocht om een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren op het concept-wetsvoorstel strekkende tot Aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen).

Hierbij kom ik graag aan uw verzoek tegemoet.

Reikwijdte en inhoud van deze toets

De Consumentenautoriteit besteedt in deze toets onder meer aandacht aan:

- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- de gevolgen voor de Consumentenautoriteit in termen van personeel, financiën en organisatie en
- de mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel voor te nemen te vergroten.

Inleiding en achtergrond

Het wetsvoorstel beoogt de regulering rondom pandbeleningen te moderniseren, omdat het huidige wettelijke kader voor de regulering van pandbeleningen, de Pandhuyswet 1910, verouderd is.

Het voorstel beoogt allereerst het toepassingsgebied te verruimen. Er wordt geen gebruik meer gemaakt van een drempelbedrag waardoor de wet ongeacht de hoogte van de beleensom van toepassing is. De definitie van een pandbelening wordt verruimd, zodat in beginsel alle mogelijke juridische vormen onder de wet vallen. Het onderscheid tussen gemeentelijke en particuliere pandhuizen komt te vervallen.

Voorts regelt het wetsvoorstel de informatieverplichtingen richting de consument: hij of zij moet goede informatie ontvangen over de kosten van de belening en de voorwaarden die verbonden zijn aan de overeenkomst.

De minimale beleentermijn wordt bepaald op twee maanden, zodat de pandbelener voldoende in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zaak terug te halen en anderzijds wordt op deze manier rekening gehouden met het niet-waardevaste karakter van sommige beleende zaken.

Consumentenautoriteit

Datum

26 augustus 2011

Ons kenmerk

CA\11125922

Tot slot wordt, met inachtneming van een overgangperiode van één jaar na de inwerkingtreding van deze wet, een maximale beleenvergoeding van 4,5% per maand voorgeschreven om consumenten adequate bescherming te bieden.

Met deze regels wordt beoogd om consumenten, die een acute behoefte hebben aan contant geld, maar die geen geld kunnen of bij een bank willen lenen en ook geen bezittingen wensen te verkopen, beter te beschermen wanneer zij goederen belenen bij een particulier of gemeentelijk pandhuis. Consumenten die gebruik maken van de diensten van pandhuizen bevinden zich veelal in een kwetsbare (financiële) positie; uit onderzoek¹ van Research voor Beleid en IOO blijkt dat zij gemiddeld genomen een lager dan modaal inkomen hebben. Ongeveer de helft van deze consumenten heeft een schuld op een andere wijze, zoals onbetaalde rekeningen of leningen. Voor hen is het belenen bij een pandhuis vaak het enige alternatief om direct aan contant geld te komen. Het is voor consumenten van belang dat op basis van goede informatie een weloverwogen beslissing tegen redelijke voorwaarden kan worden genomen.

Nederland kent volgens datzelfde onderzoek twee gemeentelijke pandhuizen (de Amsterdamse Stadsbank van Lening en het Haags Pandhuis) en ongeveer 60 particuliere pandhuizen. De markt van de pandhuizen is een dynamische markt met relatief veel toe- en uittrekers. De particuliere markt heeft in de afgelopen tien jaar een groei doorgemaakt. Het betreft met name een regionaal georiënteerde markt, waarbij de meeste pandhuizen in de Randstad zijn geconcentreerd.

Rol Consumentenautoriteit

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de Consumentenautoriteit wordt aangewezen als toezichthouder op de nieuwe regelgeving. De regels over de pandbeleningen worden toegevoegd aan onderdeel b van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc). Dit betekent dat de Consumentenautoriteit deze bepalingen bestuursrechtelijk kan handhaven. De Consumentenautoriteit is bevoegd op te treden als sprake is van collectieve inbreuken. Daarvan is kortweg sprake als meerdere consumenten benadeeld zijn, of zouden kunnen zijn. De Consumentenautoriteit treedt niet op in individuele zaken van consumenten, maar gebruikt de informatie uit individuele meldingen in haar toezicht. Bij haar onderzoeken staan de Consumentenautoriteit verschillende onderzoeksbevoegdheden ten dienste zoals het recht om informatie op te vragen en binnen te treden. Verder is de Consumentenautoriteit bevoegd om overtredingen te sanctioneren met bijvoorbeeld een boete, waarvan de hoogte maximaal €450.000 per overtreding bedraagt.

¹ Research voor Beleid en IOO, *Pandhuizen in Nederland – Onderzoek naar markt en maximale vergoeding voor belening*, 2009

Consumentenautoriteit

Datum
26 augustus 2011

Ons kenmerk
CA\11125922

De handelspraktijken van de pandhuizen vallen onder het bereik van de Wet oneerlijke handelspraktijken (Woh), die in zijn geheel bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Hierdoor ontstaat er een uniform handhavingstelsel, immers de Woh is ook van toepassing op de overeenkomst tussen een pandhuis en een consument. De nieuwe regelgeving voegt hier enkele specifieke elementen aan toe, zoals de maximering van de beleenvergoeding en een nadere uitwerking op het punt van consumenteninformatie.

Voor informatie en advies kunnen de consumenten terecht bij ConsuWijzer, het gemeenschappelijke informatieloket voor consumenten van de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit, dat organisatorisch bij de Consumentenautoriteit is ondergebracht. Consumenten kunnen hier ook terecht voor individueel advies om eventuele problemen met bedrijven zelf op te lossen. Overigens maken bedrijven ook gebruik van de algemeen verkrijgbare informatie via bijvoorbeeld de website, maar zij worden voor andere vragen doorverwezen naar andere instanties, zoals Antwoord voor Bedrijven.

Het gebruik door consumenten van de informatie en faciliteiten via ConsuWijzer wordt dagelijks nauwlettend gemonitord, zodat eventuele collectieve problemen in de markt snel kunnen worden gedetecteerd. Daarmee is het tevens een van de belangrijkste bronnen van signalering van marktproblemen ten behoeve van het toezicht.

Ten slotte vormt de groep goed geïnformeerde en assertieve consumenten het middel bij uitstek om de bedrijven tot normconform gedrag aan te zetten.

De voorgenomen verbreding van het werkterrein naar pandleningen, zal ook gepaard gaan met een hiermee samenhangende uitbreiding van de informatiefunctie.

Reactie Consumentenautoriteit ten aanzien van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel

De Consumentenautoriteit heeft het wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zij heeft daarbij gebruik gemaakt van algemeen beschikbare informatie over de sector, waaronder het eerdergenoemde onderzoeksrapport uit 2009 van Research voor Beleid en IOO. De Consumentenautoriteit ziet geen aanleiding te veronderstellen dat zich nadien ingrijpende wijzigingen met betrekking tot de kenmerken van deze markt hebben voorgedaan.

Twee noties vooraf:

- de twee gemeentelijke pandhuizen nemen een relatief groot deel² van de omzet voor hun rekening, het totale aantal aanbieders is echter veel groter en

² Uit het onderzoeksrapport van Research voor Beleid blijkt dat het aandeel van de gemeentelijke pandhuizen aan omzet tussen de 70% en 95% van de hele markt bedraagt.

- consumenten zijn over het algemeen niet ontevreden, behalve over financiële aspecten zoals de rentevergoeding, die met dit wetsvoorstel na de overgangstermijn wordt gemaximeerd.

Consumentenautoriteit

Datum
26 augustus 2011

Ons kenmerk
CA\11125922

Bij de toets zijn onder meer de volgende aspecten in aanmerking genomen:

- juridisch;
- definities van wettelijke begrippen zoals pandbeleningsovereenkomst, beleentermijn, beleenvergoeding en informatieverplichtingen;
- informatievoorzieningen ten behoeve van de consument;
- de verwachte uitvoering van het toezicht, waaronder het doen van onderzoek bij mogelijke overtredingen en de handhaving en
- overige, zoals de markttransparantie en de werking van het private fundament³.

Juridische aspecten

Het wetsvoorstel is getoetst op juridische aspecten zoals de aansluiting bij de bestuursrechtelijke handhaving van de Whc. De Consumentenautoriteit wordt bevoegd tot het uitoefenen van het toezicht, waaronder het doen van onderzoek en handhavend optreden. Dit optreden kan bijvoorbeeld bestaan uit het opleggen van boetes aan pandhuizen die de wet overtreden tot een maximum van € 450.000,- per overtreding of het opleggen van lasten onder dwangsom ter beëindiging van lopende overtredingen. De Consumentenautoriteit is er op grond van informatie van uw medewerkers van uitgegaan dat de rol van gemeenten bij enkele pandhuizen er niet aan in de weg staat dat de Consumentenautoriteit haar wettelijke onderzoeks- en handhavinginstrumenten ook bij deze pandhuizen onbelemmerd kan inzetten. Enkele punten van meer technische aard zijn inmiddels uitgewisseld. De juridische toets geeft voor het overige geen aanleiding tot opmerkingen.

Definities

Verder zijn de definities van wettelijke begrippen gezien, zoals pandbeleningsovereenkomst, beleentermijn, beleenvergoeding en informatieverplichtingen. Dit leidt tot de volgende opmerking.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat aanbieders van de klassieke vorm van pandbelening een dienst aanbieden. Het gaat hierbij om een financiële dienst, die zijn uitgezonderd van het bereik van de Dienstenrichtlijn. De richtlijn is derhalve niet van toepassing op de klassieke vorm van pandbelening. Echter, naar Nederlandse uitleg is geen sprake van een financiële dienst aangezien niet wordt voldaan aan de definitie van financiële dienst zoals opgenomen in de Wet financieel toezicht. Ter vermindering van misvatting hieromtrent adviseert de Consumentenautoriteit om in paragraaf 4.5 van de Memorie van Toelichting aan te scherpen dat een pandbelening niet als een financiële dienst wordt beschouwd

³ Onder het private fundament wordt verstaan de checks and balances op het gebied van consumentenbescherming buiten het publieke consumententoezicht. Denk daarbij aan consumentenbelangenorganisaties en acties die zij ondernemen, zelfregulering en initiatieven vanuit het bedrijfsleven, geschillencommissies en ook civielrechtelijke acties geïnitieerd door consumenten, individueel of collectief.

maar toch wel uitgezonderd is van de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Dit omdat de Consumentenautoriteit niet bevoegd is om toezicht te houden op financiële diensten.

Consumentenautoriteit

Datum
26 augustus 2011

Ons kenmerk
CA\11125922

Informatievoorziening aan consumenten

Via het gemeenschappelijke informatieloket ConsuWijzer wordt gezorgd voor de informatieverschaffing aan de consument over zijn rechten en hoe hij die rechten kan halen. De rechten en plichten die voortvloeien uit de Pandhuiswet worden tijdig in de informatievoorziening en advisering van ConsuWijzer opgenomen.

De Consumentenautoriteit constateert dat tot nog toe niet of nauwelijks meldingen over Pandhuizen bij ConsuWijzer binnen komen. Dit kan verschillende oorzaken hebben:

- de doelgroep is te klein en ondervindt niet of nauwelijks problemen met de pandhuizen;
- de doelgroep weet ConsuWijzer niet te vinden. ConsuWijzer investeert weliswaar veel in online voorlichting, maar de vraag is of deze doelgroep (veel) gebruik maakt van het internet;
- ConsuWijzer heeft tot op heden geen informatie beschikbaar over dit onderwerp. Als een consument op zoek gaat naar informatie over rechten komt deze waarschijnlijk niet bij ConsuWijzer uit;
- schaamte bij de consument draagt er mogelijk toe bij dat ook als de consument tegen vragen aanloopt, hij deze niet snel aan ConsuWijzer zal stellen.

De nieuwe Pandhuiswet is ondanks de kleine doelgroep van consumenten wel een wet die zich voor voorlichting door ConsuWijzer leent. Het betreft hier zoals gezegd een bijzondere groep, die veelal niet op de hoogte zal zijn van de eigen rechten en plichten. Het lastige in dit geval is dat de traditionele communicatiemiddelen welke vanuit ConsuWijzer ingezet worden, zoals informatiebladen op de Website, landelijke campagnes en andere online instrumenten deze doelgroep mogelijk niet of nauwelijks zullen bereiken. Wil deze doelgroep dus goed voorgelicht worden over eigen rechten en plichten, dan zal ConsuWijzer gebruik moeten maken van alternatieve instrumenten zoals regionale bladen en alternatieve netwerken.

Er zal dus een keuze gemaakt moeten worden welke communicatie- en voorlichtingsmiddelen ingezet zullen worden om deze nieuwe wet onder de aandacht van het publiek te brengen. Hieronder twee verschillende scenario's.

Standaard voorlichtingscampagne over de nieuwe wetgeving

- voorlichting aan consumenten door verschaffen van relevante informatie en uitleg aan consumenten via website van ConsuWijzer.nl middels een consumentenspecial
- beantwoorden van binnenkomende vragen. Dit omvat tevens het aanvullen en up to date houden van de kennis en informatie in de kennisbank en op de website van ConsuWijzer en bij de frontoffice en back office medewerkers.

Deze standaardvoorlichtingsactiviteiten kunnen binnen de bestaande faciliteiten worden opgevangen en zullen geen extra middelen bovenop de bestaande begroting vergen. Het risico van deze benadering is echter dat de doelgroep niet

adequaat bereikt wordt en derhalve niet of nauwelijks op de hoogte zal zijn van de eigen rechten en plichten. Bovendien zal het op deze wijze mogelijk lastig zijn voor de Consumentenautoriteit om signalen over problemen van consumenten ten behoeve van het toezicht binnen te halen.

Consumentenautoriteit

Datum
26 augustus 2011

Ons kenmerk
CA\11125922

Uitgebreide/aangepaste voorlichtingscampagne mbt nieuwe wetgeving

- bovengenoemde standaardvoorlichtingsacties en
- extra voorlichtingsacties, bijv. maken van een folder, mogelijk flyer en bij Pandhuizen, contacten leggen met instanties die ervaring hebben met het publiek dat Pandhuizen bezoekt, speciale (mogelijk regionale) mediacampagne hierop inzetten.

Het verdient aanbeveling om ten tijde van inwerkingtreding van de nieuwe wet te investeren in zo'n extra campagne. In de eerste plaats om hiermee de informatiepositie van de consument te verbeteren en in de tweede plaats om bewustwording van de nieuwe regels te creëren met de oproep om zich met vragen of problemen te melden bij ConsuWijzer. De hiermee gemaakte kosten hangen af van de gekozen intensiteit en communicatiemiddelen. De Consumentenautoriteit stelt voor dat te zijner tijd in overleg met het ministerie de aanpak verder zal worden bepaald alsmede het budget dat hiervoor extra zal worden gevraagd.

Uitvoering van het toezicht op bedrijven

Deze wet houdt een nieuwe taak voor de Consumentenautoriteit in. De werkzaamheden zullen naventoe toenemen. De Consumentenautoriteit heeft geanalyseerd wat inwerkingtreding van deze wet betekent voor het toezicht, waaronder het doen van onderzoek en de handhaving. Daarbij is ook betrokken de vraag of het hiervoor ten dienste staand wettelijk instrumentarium toereikend is.

De Consumentenautoriteit zal investeren in kennisopbouw van de markt, de aard en kenmerken van het product, het netwerk en waar mogelijk de werking van het private fundament, waarover meer verderop in deze toets. Voorts vergen enkele bijzondere kenmerken van deze markt extra inspanningen van de toezichthouder, zoals:

- de grote dynamiek met veel en snelle toe- en uitbreiding;
- het aanbod via fysieke locaties, die bij controles ter plekke (en niet bijvoorbeeld on-line) bezocht moeten worden;
- een doelgroep van consumenten die problemen mogelijk niet uit zichzelf zal melden bij ConsuWijzer, zodat alternatieve vormen van probleemdetectie en ook van bewijsvoering in geval van overtredingen aan de orde zullen zijn en, hiermee samenhangend,
- de mogelijk gebrekkige bedrijfsvoering en vastlegging van activiteiten bij een aantal pandhuizen.

De Consumentenautoriteit gaat er van uit dat de algemene informatievoorziening aan bedrijven over de nieuwe regelgeving inclusief wat er voor de bedrijven verandert via andere kanalen verloopt, zoals Antwoord voor Bedrijven. De Consumentenautoriteit is wel voornemens om de bedrijven na de algemene voorlichting nog specifiek te informeren over het toezicht op de Pandhuiswet en de werkwijze daarbij. Verder zal de Consumentenautoriteit enige tijd na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel controles uitvoeren naar de naleving van de nieuwe verplichtingen. Waar nodig zal zij bedrijven hierop nogmaals wijzen. In

deze fase zal de nadruk naar verwachting nog liggen op informele handhaving, met gesprekken of schriftelijk. Indien nodig staan de formele handhavinginstrumenten zoals boete of last onder dwangsom ten dienste.

Consumentenautoriteit

Datum

26 augustus 2011

Ons kenmerk

CA\11125922

De Consumentenautoriteit houdt rekening met een gemiddelde van twee zaken per jaar, waarin mogelijke overtredingen moeten worden onderzocht. De genoemde bijzondere kenmerken van de markt brengen met zich dat extra inspanningen nodig zijn. Door het vrijwel ontbreken van online aanbod zullen meer tijdovende controles ter plekke nodig zijn, bijvoorbeeld of de pandhuizen de juiste percentages in rekening brengen en of de consumenten adequaat geïnformeerd worden. Het vergaren van bewijs is naar verwachting arbeidsintensief omdat zij veelal ter plekke moet worden vergaard, in aanmerking genomen dat er relatief veel kleinere pandhuizen actief zijn. Daarnaast is de verwachting dat het in gemiddeld één zaak per jaar na een formeel onderzoek tot een primair sanctiebesluit komt, eventueel gevolgd door procedures van bezwaar en beroep. De berekende capaciteit voor toezicht, handhaving en de daarbij behorende procedures bedraagt op basis van de ervaringsgegevens ruim 1 fte op jaarbasis, waarbij rekening is gehouden met genoemde bijzondere kenmerken van de markt. Voor de specifieke communicatie richting de bedrijven in de sector over het toezicht zal mogelijk een eenmalige post worden gevraagd.

Voor het overige geeft dit onderdeel van de toets geen aanleiding tot opmerkingen.

Overige aspecten

Het wetsvoorstel stelt geen regels over de winst op de verkoop. Volgens paragraaf 4.4 van de Memorie van Toelichting is het inherent aan het principe van in- en verkoop dat de ondernemer bij het doorverkopen van een zaak een hogere prijs rekent dan bij de inkoop van diezelfde zaak. De Consumentenautoriteit merkt hierover op dat in deze sector de consument vaak afhankelijker is van de aanbieder dan consumenten in andere sectoren. Door het geheel vrijlaten van de in- en verkoopprijzen, in combinatie met het afbouwen van de hoge rentevergoedingen, kunnen pandhuizen in de verleiding komen de inkoopbedragen voor aangebrachte zaken aanmerkelijk te verlagen, om zo toch het rendement van verkoop hoog te houden.

Het is daarom van belang dat de sector de nodige transparantie betracht waarmee de wezenskenmerken van hun activiteiten gemakkelijker dan nu het geval is onderling vergelijkbaar worden voor de doelgroep, zoals de beleenvergoeding en - termijn, de wijze waarop en door welke experts de inkoopbedragen worden bepaald en het bestaan van standaarden hiervoor. De consument zal dan beter in staat zijn om het pandhuis te kiezen dat het beste aan zijn vraag tegemoet komt en dat biedt hem tevens de mogelijkheid informatie over het bepalen van de inkoopbedragen te vergelijken. Consumentenautoriteit merkt hierbij voorts het volgende op.

De sector van de pandhuizen is in tegenstelling tot veel andere economische sectoren vrijwel niet centraal georganiseerd. Dit geldt zowel voor de aanbod (de pandhuizen) als de vraagzijde (de consumenten). Evenmin bestaat er een centrale voorziening voor een geschillencommissie, waar consumenten met hun eventuele klachten terecht kunnen. Het private fundament is er in feite niet. Wat de vraagzijde betreft zal de Consumentenautoriteit daarom extra alert moeten zijn of consumentenbelangen in voldoende mate en in overeenstemming met de

wet- en regelgeving worden gerespecteerd. Wat de aanbodzijde betreft doet de Consumentenautoriteit de suggestie dat het ministerie van EL&I het initiatief neemt voor overleg met (grote) spelers in de sector teneinde de totstandkoming van een goede klachtenvoorziening, transparantie en het naleven van wet- en regelgeving te agenderen. Dit kan de doeltreffendheid van het wetsvoorstel ten goede komen.

Consumentenautoriteit

Datum
26 augustus 2011

Ons kenmerk
CA\11125922

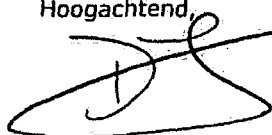
Conclusies

Samenvattend komt de Consumentenautoriteit tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Er zijn geen adviespunten over de wettekst. De Consumentenautoriteit adviseert om in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat pandbepeningen geen financiële producten zijn. De standaardvoorlichtingsactiviteiten via ConsuWijzer over de Pandhuuswet kunnen binnen de bestaande faciliteiten worden opgevangen en zullen geen extra middelen bovenop de bestaande begroting vergen. De Consumentenautoriteit adviseert om extra middelen ter beschikking te stellen voor de voorlichting aan de doelgroep van consumenten met name rond de inwerkingtreding van deze wet.

Ten aanzien van het toezicht en handhaving komt de Consumentenautoriteit tot de conclusie dat ruim 1,0 fte extra capaciteit benodigd is om de nieuwe taak te kunnen uitvoeren. Daarbij is rekening gehouden met enkele specifieke kenmerken van de markt, die bij het toezicht en de handhaving extra inspanningen zullen vragen. Voor de specifieke communicatie richting de bedrijven in de sector over het toezicht zal mogelijk een eenmalige post worden gevraagd.

Ten slotte constateert de Consumentenautoriteit dat het private fundament in deze sector er in feite niet is door het vrijwel ontbreken van een vorm van centrale organisatie aan de aanbod- en de vraagzijde. Wat de vraagzijde betreft zal de Consumentenautoriteit daarom extra alert moeten zijn dat de consumentenrechten door de bedrijven worden gerespecteerd. Wat de aanbodzijde betreft doet de Consumentenautoriteit de suggestie dat het ministerie van EL&I het initiatief neemt voor overleg met (grote) spelers in de sector teneinde de totstandkoming van een goede klachtenvoorziening, transparantie en het naleven van wet- en regelgeving te agenderen. Dit kan de doeltreffendheid van het wetsvoorstel ten goede komen.

Hoogachtend,



dhr. drs. D.J. Janssen
plv. Consumentenautoriteit