

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Schuldbemiddeling betreft activiteiten gericht op de totstandkoming van een regeling met betrekking tot de bestaande schuldenlast van een schuldenaar met zijn schuldeisers. Schuldbemiddeling is op grond van artikel 47 van de Wet op het consumentenkrediet (Wck) verboden. Artikel 48 van de Wck bevat een aantal vrijstellingen van dit verbod. Dit besluit geeft invulling aan artikel 48, eerste lid, onder d, van de Wck en vormt daarmee een vrijstelling van het verbod op schuldbemiddeling.

2. Inhoud van het besluit

Hieronder wordt ingegaan op de aanleiding voor het onderhavige besluit, de voorgeschiedenis van schuldbemiddeling tegen betaling, en de hoofdlijnen van het besluit.

2.1 Aanleiding voor het vrijstellingsbesluit

De artikelen 47, 48 en 48a van de Wck vormen de basis voor schuldbemiddeling binnen de minnelijke schuldhulpverlening. Op grond van deze artikelen mag schuldbemiddeling tegen betaling worden aangeboden door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken en bepaalde gereguleerde beroepen zoals advocaten en notarissen. Overige private partijen is het slechts toegestaan om schuldbemiddeling te verrichten indien daarvoor geen vergoeding wordt gevraagd. De belangrijkste vorm van schuldbemiddeling wordt aangeboden door gemeenten, in het kader van (integrale) gemeentelijke schuldhulpverlening. De rol van private partijen is momenteel beperkt tot het verrichten van schuldbemiddelingsactiviteiten in opdracht van gemeenten. Het kabinet ziet aanleiding voor een uitbreiding van de mogelijkheden voor private schuldbemiddeling.

De economische neergang van de afgelopen jaren heeft de vraag naar schuldhulpverlening en schuldbemiddeling doen toenemen. Uit de Monitor betalingsachterstanden 2011 van huishoudens blijkt dat meer Nederlandse huishoudens financieel gezien in zwaarder weer verkeren. In 2009 had circa 24,8% van alle huishoudens een vorm van betalingsachterstanden. In 2010 betrof dit 26,7%. In 2011 is dit percentage verder gestegen naar 27,8% van alle huishoudens (ruim 2 miljoen huishoudens). Het bestaan van een betalingsachterstand kan een indicatie zijn van een verhoogd risico op problematische schuldensituatie. In 2009 werd het aantal

huishoudens met een risico op problematische schulden geschat op 788.000 tot 999.000. In 2012 komt de schatting uit op 1.125.000 tot 1.294.000. Bij een problematische schuldensituatie is schuldhulpverlening vaak de enige uitweg om de financiële problemen op te lossen. Het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening is de afgelopen jaren dan ook aanzienlijk gestegen. Zo is sprake van een stijging van bijna 11% van het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening onder leden van de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK). Ook is sprake van een stijging van het aantal verzoeken om toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), dat in beeld kan komen indien minnelijke schuldhulpverlening niet succesvol is. Ten opzichte van 2008 is er in 2011 sprake van een verdubbeling van het aantal verzoeken tot toelating van de Wsnp.

Daarnaast kampen niet alleen meer huishoudens met schulden, maar is de problematiek de laatste jaren ook steeds vaker niet meer voorbehouden aan een specifieke groep. Zo komt het in de laatste jaren steeds vaker voor dat sprake is van schulden bij werkende huishoudens met een relatief hoog inkomen. Vaak betreft dit groepen die geen gebruik maken van gemeentelijke schuldhulpverlening.

Deze ontwikkelingen creëren een maatschappelijke behoefte om de mogelijkheden voor private schuldbemiddeling te verruimen. Het onderhavige besluit komt aan deze behoefte tegemoet door private schuldbemiddelaars onder voorwaarden toe te staan hun activiteiten tegen betaling te verrichten. Bij de totstandkoming van deze regeling hebben diverse private partijen aangegeven een nuttige bijdrage te kunnen leveren binnen de minnelijke schuldhulpverlening. Gemeenten, de belangrijkste partij bij schuldbemiddeling, zetten hun middelen steeds vaker selectief en gericht in. Hierdoor kunnen schuldenaren niet altijd (direct) worden geholpen. Zo kan het voorkomen dat mensen niet in aanmerking komen voor gemeentelijke schuldhulpverlening indien zij daar reeds eerder een beroep op hebben gedaan. Ook kan dit het geval zijn voor schuldenaren die betrokken zijn geweest bij fraude. Door private schuldbemiddelaars toe te staan een aanvullende rol te spelen naast de bestaande mogelijkheden kan de druk op gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp worden verlicht.

2.2 Voorgeschiedenis schuldbemiddeling tegen betaling

Reeds eerder heeft een algemene maatregel van bestuur gegolden ter vrijstelling van het verbod op schuldbemiddeling. Tussen augustus 1998 en juli 2000 gold het Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars (Besluit van 3 juli 1998, houdende voorlopige vrijstelling van het verbod op schuldbemiddeling tegen betaling, hierna: Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars, Stb. 1998, nr. 454). Op grond van deze regeling mochten private schuldbemiddelaars die zich lieten registreren en zich hielden aan bepaalde codes (onder andere wat betreft de berekening van de aflossingscapaciteit van schuldenaren) een vergoeding vragen voor geslaagde schuldbemiddeling aan schuldenaren.

De ruimte die in het Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars aan private schuldbemiddelaars werd gelaten om voor hun diensten een vergoeding in rekening te brengen is echter te beperkt gebleken. Bij het aflopen van de regeling in 2000 is de Tweede Kamer gemeld dat gewerkt zou worden aan een nieuw vrijstellingsbesluit waarbij de vergoeding van schuldbemiddelaars specifieke aandacht zou krijgen (Kamerstukken II 2000/01, 24 515, nr. 58, p. 2). De Tweede Kamer heeft hierop verzocht de mogelijkheden voor private schuldbemiddeling uit te breiden. Bij brief van 16 december 2011 is de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd over het voornemen om een algemene maatregel van bestuur op te stellen op basis waarvan private schuldbemiddelaars in staat zijn om een vergoeding voor hun activiteiten te vragen, mits zij zouden voldoen aan een aantal voorwaarden (Kamerstukken II 2011/12, 32 291, nr. 53).

2.3 Hoofdpijnen van het vrijstellingsbesluit

Het onderhavige besluit betreft een invulling van artikel van artikel 48, eerste lid, onder d, van de Wck en vormt daarmee een vrijstelling van het verbod op schuldbemiddeling. De regering realiseert zich dat de activiteiten die in het kader van schuldbemiddeling worden verricht betrekking hebben op kwetsbare situaties. Om deze reden is een aantal strikte eisen opgenomen die beogen te borgen dat de positie van schuldenaren door de verruiming van de mogelijkheden voor schuldbemiddeling niet verder zal verslechteren. Ook zijn de lessen die zijn getrokken naar aanleiding van ervaringen met het Tijdelijk vrijstellingsbesluit meegenomen, opdat gekomen kan worden tot een daadwerkelijk effectieve regeling. Voorts is in het vrijstellingsbesluit een aantal kwaliteitseisen opgenomen.

Artikel 2 van het vrijstellingsbesluit bevat een categoriale aanwijzing van natuurlijke personen en rechtspersonen die tegen betaling schuldbemiddeling mogen verrichten. De artikelen 3 en 4 van het vrijstellingsbesluit bevatten voorts een aantal voorwaarden en kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan. Bij de formulering van de eisen in onderhavige regeling is aangesloten bij ontwikkelingen in het kader van de certificering binnen de schuldhulpverlening. Schuldbemiddelaars, die een beroep willen doen op de vrijstelling die met dit besluit wordt geïntroduceerd, zullen moeten kunnen aantonen dat zij voldoen aan alle eisen van de artikelen 3 en 4 van het vrijstellingsbesluit. In ieder geval is voldaan aan die eisen indien en zolang een schuldbemiddelaar kan aantonen dat sprake is van certificering conform de normen NEN 8048-1 (eisen aan schuldhulpverleningsorganisaties) en 8048-2 (eisen aan schuldhulpverleners). Op de naleving van de eisen in de artikelen 3 en 4 van het vrijstellingsbesluit wordt toegezien door de Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving.

Geen vergoeding als geen regeling tot stand is gekomen (artikel 3, eerste lid)

Op grond van artikel 3, eerste lid, van het vrijstellingsbesluit geldt als eis dat een schuldbemiddelaar geen vergoeding in rekening mag brengen voordat een regeling tot stand is gekomen tussen de schuldenaar en alle bekende schuldeisers over de aflossing van de schuldenlast. Bij de schuldbemiddeling zullen private schuldbemiddelaars reeds verschillende activiteiten moeten verrichten (bijvoorbeeld startgesprekken met de schuldenaar, contacten met schuldeisers) voordat duidelijk is of gekomen kan worden tot een overeenkomst tot schuldregeling. Deze activiteiten mogen niet in rekening worden gebracht voordat een overeenkomst tot schuldregeling tot stand is gekomen. Pas op het moment dat zowel de schuldenaar als alle schuldeisers akkoord zijn met de voorgestelde regeling mag een vergoeding in rekening worden gebracht. Deze eis scheidt duidelijkheid voor schuldenaren en voorkomt dat aan schuldbemiddelaars een vergoeding wordt betaald voor activiteiten die niet leiden tot aflossing van de schuldenlast. Het vereiste dat zowel schuldenaar als alle schuldeisers akkoord moeten gaan, komt ten goede aan de kwaliteit van het schuldbemiddelingstraject.

De looptijd van de overeenkomst tot schuldregeling is maximaal 36 maanden (artikel 3, tweede lid)

Met artikel 3, tweede lid, van het vrijstellingsbesluit wordt als eis gesteld dat de overeenkomst tot schuldregeling wordt aangegaan voor een periode van maximaal 36 maanden. De maximering van de looptijd van de overeenkomst tot schuldregeling beperkt de periode waarin aflossingen moeten worden betaald. De periode van maximaal 36 maanden komt overeen met de praktijk die wordt gehanteerd door gemeenten in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, alsook door bewindvoerders op grond van de Wsnp.

De vergoeding mag niet ten laste komen van het vrij te laten bedrag (artikel 3, derde lid)

Op grond van artikel 3, derde lid, van het vrijstellingsbesluit mag de vergoeding voor private schuldbemiddelaars niet ten laste komen van het zogeheten vrij te laten bedrag, zoals dat wordt vastgesteld via de methode die de Rechter-Commissarissen in Faillissementen hanteren onder de Wsnp (de 'Recofa-methode'). Deze voorwaarde heeft als gevolg dat de vergoeding voor schuldbemiddeling zal worden betaald uit het gedeelte van het inkomen van de schuldenaar dat beschikbaar is voor aflossing van zijn schulden.

In het onderhavige vrijstellingsbesluit is de vergoeding die schuldbemiddelaars op grond van deze regeling mogen vragen niet gemaximeerd. Naar het oordeel van de regering is het niet noodzakelijk om een maximumvergoeding voor schuldbemiddeling voor te schrijven omdat de vergoeding, gelet op artikel 3, derde lid, van het vrijstellingsbesluit ten laste komt van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar. De vergoeding voor schuldbemiddeling wordt in de praktijk dus betaald vanuit de boedel.

Doordat de opbrengst voor schuldeisers wordt verminderd met de vergoeding voor schuldbemiddeling zullen schuldeisers niet akkoord gaan met een te hoge vergoeding. Hierdoor ontstaat voor schuldbemiddelaars een prikkel om de vergoeding voor schuldbemiddeling beperkt te houden. Schuldbemiddelaars mogen immers, als gevolg van artikel 3, eerste lid, van het vrijstellingsbesluit enkel een vergoeding voor hun activiteiten vragen indien een schuldregeling tot stand is gekomen met alle schuldeisers. Een andere reden om geen maximumvergoeding voor schuldbemiddeling voor te schrijven betreft het belang voor schuldbemiddelaars om hun vergoeding te kunnen laten inspelen op het individuele geval. Ervaringen met het Tijdelijk vrijstellingsbesluit hebben geleerd dat een te beperkte ruimte om een vergoeding te vragen ervoor kan zorgen dat geen sprake is van een effectieve regeling.

Informatieplicht (artikel 4, eerste lid)

Op grond van artikel 4, eerste lid, van het vrijstellingsbesluit zal een schuldbemiddelaar een schuldenaar, voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst tot schuldregeling schriftelijk moeten informeren over de wettelijke taak die gemeenten op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening hebben. Gemeenten hebben op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de taak tot integrale schuldhulpverlening. Door schuldenaren actief te informeren zijn zij ervan op de hoogte dat zij ook voor bemiddeling van hun schulden, als onderdeel van integrale schuldhulpverlening, een beroep kunnen doen op gemeenten. Integrale schuldhulpverlening is veelal te prefereren als sprake is van meerdere onderliggende problemen. Schuldbemiddelaars zullen aan de hand van het dossier van de schuldenaar moeten kunnen aantonen dat zij voorafgaand aan het sluiten van een schuldregelingsovereenkomst hebben voldaan aan deze informatieplicht.

Termijn van 120 dagen (artikel 4, tweede lid)

Op grond van artikel 4, tweede lid, van het vrijstellingsbesluit dient een schuldbemiddelaar binnen 120 dagen na ondertekening van de overeenkomst met de schuldenaar duidelijkheid te verschaffen of een schuldregeling voor de schuldenaar kan worden opgezet. Hierbij wordt gerekend vanaf het startgesprek tussen schuldbemiddelaar en schuldenaar. Met deze eis wordt de onzekerheid voor schuldenaren zo klein mogelijk gehouden. Ook worden schuldbemiddelaars gestimuleerd spoedig na sluiting van de overeenkomst met de schuldenaar inzicht te verkrijgen in de schuldensituatie van de schuldenaar om de kans van slagen van een schuldregeling te vergroten.

Inzichtelijkheidseis (artikel 4, derde lid)

Artikel 4, derde lid, van het vrijstellingsbesluit stelt een eis op het gebied van inzichtelijkheid. Het is voor alle betrokken partijen van groot belang dat schuldbemiddelaars voldoende inzicht bieden in de vergoeding die in rekening worden gebracht. Hierdoor kunnen partijen een goede afweging maken. Schuldbemiddelaars

zullen inzichtelijk moeten maken hoe hoog de vergoeding is die in rekening wordt gebracht voor schuldbemiddeling. Ook moet daarbij duidelijk worden gemaakt uit welke kostenposten de vergoeding is opgebouwd.

Beschrijving van de werkprocessen (artikel 4, vierde lid)

Op grond van artikel 4, vierde lid, van het vrijstellingsbesluit dient een schuldbemiddelaar te beschikken over een toereikende beschrijving van de verschillende werkprocessen van schuldbemiddeling. Daarbij zal in ieder geval moeten worden beschikt over een beschrijving van de aanmelding en intakeprocedure, de inventarisatie van de schulden, de berekening van de afloscapaciteit, de communicatie met schuldeisers, de uitvoering van de schuldregeling en, in voorkomend geval, de afgifte van een verklaring ex artikel 285, eerste lid, onderdeel f, van de Faillissementswet.

Gelijkberechtiging van schuldeisers (artikel 4, vijfde lid)

Op grond van artikel 4, vijfde lid, van het vrijstellingsbesluit dienen schuldregelingen te worden uitgevoerd op basis van gelijkberechtiging van schuldeisers, met inachtneming van wettelijke voorrechten. Concreet betekent dit dat betalingen aan schuldeisers dienen plaats te vinden naar evenredigheid van hun vordering. Daarbij dient rekening te worden gehouden met wettelijke voorrechten en de voorschriften daarover.

Beschikking over klachtenregeling (artikel 4, zesde lid)

Op grond van artikel 4, zesde lid, van het vrijstellingsbesluit dient een schuldbemiddelaar te beschikken over een klachtenregeling. Schuldbemiddelaars dienen de schuldenaar voorafgaand aan ondertekening van de regeling tot schuldovereenkomst te informeren over het bestaan van de klachtenregeling, alsook de wijze waarop en termijn waarbinnen klachten worden behandeld.

Bewaarplicht (artikel 4, zevende lid)

Met de eis van artikel 4, zevende lid, van het vrijstellingsbesluit worden schuldbemiddelaars verplicht onderliggende bescheiden gedurende vijf jaar te bewaren. Hiermee wordt geborgd dat bij het toezicht op de naleving van de regels van de artikelen 3 en artikel 4 van het vrijstellingsbesluit voldoende inzicht is in de werkwijze van de schuldbemiddelaar.

3. Relatie met andere wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie met andere wet- en regelgeving, meer specifiek de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wsnp en de Faillissementswet.

Relatie met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Met het onderhavige besluit wordt de mogelijkheid gecreëerd voor private partijen om schuldbemiddeling tegen betaling aan te bieden. Dit dient als aanvulling op de wettelijke taak voor gemeenten zoals neergelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten hebben op grond van deze wet de wettelijke taak voor integrale schuldhulpverlening. Als gevolg van de zorgplicht uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening kunnen schuldenaren altijd een beroep doen op integrale schuldhulpverlening door gemeenten. Het onderhavige vrijstellingsbesluit doet daaraan niets af. Door de informatieplicht voor private schuldbemiddelaars in artikel 4, eerste lid, van het vrijstellingsbesluit, zijn schuldenaren op de hoogte van de mogelijkheden tot integrale schuldhulpverlening bij gemeenten. Schuldenaren kunnen derhalve bewuster kiezen voor passende dienstverlening. Private schuldbemiddelaars kunnen met name een aanvullende rol spelen indien schuldenaren niet in aanmerking komen voor gemeentelijke schuldhulpverlening, bijvoorbeeld indien schuldenaren reeds eerder een beroep hebben gedaan op gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast is het denkbaar dat sommige schuldenaren een persoonlijke voorkeur hebben voor schuldbemiddeling door een private schuldbemiddelaar in plaats van door gemeenten. Schuldenaren waarbij schulden onderdeel zijn van meerdere problemen, zoals verslaving, zullen over het algemeen eerder gebaat zijn bij integrale gemeentelijke schuldhulpverlening. In die situatie is volgens de regering een actieve doorverwijzing naar de gemeentelijke schuldhulpverlening op zijn plaats. Gemeenten en private schuldhulpverleners kunnen hierover afspraken maken.

Relatie met schuldsanering op grond van de Wsnp en de Faillissementswet

Het onderhavige besluit behelst een aanvulling van de minnelijke schuldhulpverlening met de mogelijkheid tot private schuldbemiddeling tegen betaling. Door private schuldbemiddelaars toe te staan een aanvullende rol te spelen naast de bestaande mogelijkheden binnen de minnelijke schuldhulpverlening kan de druk op de Wsnp mogelijk worden verkleind. Voorts geldt op grond van artikel 284 van de Faillissementswet dat een natuurlijke persoon, indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, verzoeken de toepassing van de schuldsaneringsregeling uit te spreken. Op grond van artikel 285, eerste lid, onderdeel f, van die wet geldt dat bij het verzoekschrift daartoe moet zijn opgenomen een met redenen omklede verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen. Deze verklaring wordt afgegeven door het college van burgemeesters en wethouders, maar kan worden gemandateerd aan particuliere schuldbemiddelaars die op grond van het vrijstellingsbesluit zijn aangewezen.

4. Bedrijfseffecten/regeldruk

Met enkele randvoorwaarden en kwaliteitseisen die aan private schuldbemiddelaars worden gesteld zijn inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten gemoeid.

Bij inhoudelijke nalevingskosten gaat het specifiek over de kosten die verbonden zijn aan de verplichting tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen. Bij administratieve lasten gaat het specifiek over de verplichting tot het verschaffen van informatie over handelingen of gedragingen. Ook zijn er met deze regeling toezichtlasten gemoeid, dat wil zeggen de kosten die ondernemingen moeten dragen aan het toezicht op de naleving van de regels voor schuldbemiddeling. De precieze omvang van de inhoudelijke nalevingskosten, administratieve lasten en toezichtlasten zijn erg onzeker, omdat zij mede afhangen van het aantal bemiddelaars dat een beroep op onderhavig vrijstellingsbesluit zal doen en het aantal schuldbemiddelingstrajecten dat zij elk jaar zullen doorlopen. Geschat wordt dat het totaal aan nalevingskosten, administratieve lasten en toezichtlasten jaarlijks circa €50.000 tot €100.000 omvat.

5. Uitvoeringstoets

Op grond van artikel 48a van de Wck zijn medewerkers werkzaam bij Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving aangewezen voor het toezicht op de naleving van de regels voor schuldbemiddeling. Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving kan op eigen initiatief en naar eigen inzicht haar medewerkers belasten met het uitoefenen van toezicht bij instellingen die schuldbemiddeling verrichten. Zij kunnen bij deze instellingen inzage doen in boeken en bescheiden, informatie opvragen en medewerkers bevragen. Zij maken van hun bevindingen een rapport op. De buitengewoon opsporingsambtenaren van Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving zijn bevoegd tot het opsporen van overtredingen van de artikelen 47 en 48 van de Wck, die op grond van de Wet op de economische delicten strafbaar zijn gesteld. De buitengewoon opsporingsambtenaren van Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving kunnen een dergelijk onderzoek starten op basis van de resultaten van een toezichtonderzoek en/of concrete signalen vanuit de sector. Indien naar hun oordeel sprake is van een overtreding van de regels voor schuldbemiddeling, maken zij daarover proces-verbaal op en dragen zij het dossier over aan het Openbaar Ministerie. Voorts wordt momenteel gewerkt aan een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium van Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving met bestuursrechtelijke sanctiebevoegheden, zoals een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom.

De Belastingdienst/Bureau Economische Handhaving heeft op het voorliggende voorstel een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd. [PM Belastingdienst]

6. Consultatie

[PM]

De Minister van Economische Zaken,