

Memorie van Toelichting Wetsvoorstel schuldregelen

I. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat een buitengerechtelijke schuldregeling sneller tot stand kan komen en beschermt mensen met problematische schulden tegen onbevoegde schuldregelaars. Hiertoe nemen we drie maatregelen. Ten eerste wordt het begrip schuldregelen gedefinieerd om zo in de praktijk duidelijk te maken wanneer hiervan sprake is. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om, naast strafrechtelijke handhaving, ook bestuursrechtelijke handhaving van het verbod op schuldregelen mogelijk te maken. Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in reactietermijnen voor schuldeisers en schuldregelaars om een buitenrechtelijke schuldregeling (hierna: schuldregeling) vlotter tot stand te laten komen. Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

1.2. Aanleiding

Iedereen kan te maken krijgen met schulden. Denk hierbij aan een persoonlijke lening of een schuld die bijvoorbeeld is ontstaan door het per abuis te laat betalen van een rekening. Een schuld is niet erg zolang iemand in staat is deze binnen een redelijke termijn (zelfstandig) te voldoen. Wanneer het iemand niet lukt om de schuld zelfstandig op te lossen en er meerdere substantiële betalingsachterstanden zijn, dan is het noodzakelijk dat er adequate en betrouwbare hulp is. Een manier van hulpverlening is schuldregelen. Dat is het tot stand brengen van een schuldregeling tussen een schuldenaar en diens schuldeisers met betrekking tot diens schuldenlast. De huidige regelgeving verbiedt schuldregelen als commerciële activiteit en stimuleert daarmee schuldenaren te kiezen voor erkende schuldregelaars, zoals gemeentelijke schuldhulpverleners, advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Er blijven echter commerciële organisaties, die niet bevoegd zijn, actief op de markt van het schuldregelen. Zo blijkt uit onderzoek dat de markt onvoldoende weet wat de grenzen van de wet zijn.¹ In de praktijk kan dit grote gevolgen hebben: het schuldregelen wordt niet altijd juist gedaan, waardoor de schuldenaar eindigt met een (nog) grotere schuld. Het is nodig om tegen deze onbevoegde schuldregelaars op te kunnen treden.

Op dit moment is het enkel mogelijk om strafrechtelijk op te treden tegen onbevoegde schuldregelaars. Strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging vereisen veel inspanning en hebben een relatief lange doorlooptijd. Dit maakt dat niet elke overtreding vervolgd kan worden. Uit onderzoek blijkt dat de Dienst Financieel-Economische Integriteit (hierna: DFEI; voorheen Bureau Economische Handhaving) jaarlijks tussen de 10 en 20 meldingen ontvangt over overtredingen door onbevoegde schuldregelaars. Jaarlijks melden 80.000 schuldenaren zich bij gemeenten voor ondersteuning bij hun schuldenproblematiek.² Gemeenten geven aan dat zij overtredingen van het verbod op schuldregelen zien. Niet alle signalen van overtredingen worden echter gemeld bij DFEI.³ De regering ziet aanleiding om ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken voor het verbod op schuldregelen met als doel om het toezicht en de handhaving op het verbod te verbeteren, zodat er meer signalen opgepakt kunnen worden en effectiever kan worden gehandhaafd.

Wanneer hulp wordt ingeschakeld van een wettelijk bevoegde schuldregelaar, dan wordt er gepoogd een schuldregeling tot stand te brengen. Op dit moment worden schuldeisers onvoldoende gestimuleerd om tijdig te reageren op verzoeken van de schuldregelaar. Hierdoor is het onduidelijk of zij bereid zijn om mee te werken aan een schuldregeling. Een enkele schuldeiser die niet reageert, kan het tempo van schuldregelen in negatieve zin bepalen. Voor een schuldenaar betekent vertraging potentieel dat problematische schulden verder oplopen. Het blijft daardoor onduidelijk wanneer iemand van de schulden af kan zijn. Ook voor de schuldeisers leidt dit tot onduidelijkheid, zij weten immers niet wanneer zij een voorstel kunnen verwachten. Voor

¹ ACM (2023) *ACM waarschuwt voor misleidende praktijken van commerciële schuldhulpaanbieders*. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-waarschuwt-voor-misleidende-praktijken-van-commerciële-schuldhulpaanbieders>

² NVVK Jaarverslag 2024, *De cijfers - Jaarverslag 2024*.

³ Bureau Bartels (2021), *Aanbieders schuldbemiddeling*. <https://bureaubartels.nl/gallery/Aanbieders%20schuldbemiddeling%20eindrapport.pdf>.

schuldeisers betekent vertraging bovendien dat zij langer moeten wachten op de betaling van (een deel van) hun vordering.

Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen met problematische schulden de juiste ondersteuning krijgen om succesvol hun schuldenproblematiek te kunnen aanpakken. Dit is opgenomen in het Nationaal Programma Armoede en Schulden.⁴ Dit is de opvolger van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden 2022-2025⁵ waarin de wens opgenomen om een schuldregeling sneller tot stand te laten komen, onder andere door de introductie van reactietermijnen. Het huidige Nationaal Programma Armoede en Schulden bouwt hierop voort en er zijn aanvullende maatregelen aangekondigd om ondersteuning aan schuldenaren met problematische schulden te verbeteren. Zo wenst het kabinet gelijkheid in het aanbod van schuldhulpverlening tussen gemeenten (basisdienstverlening) te borgen en wil zij een betere aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject realiseren (één helder schuldentraject). Dit wetsvoorstel draagt hieraan bij door uniforme reactietermijnen op te nemen die nationaal en voor iedere schuldeiser en schuldregelaar gelden en door in het voorstel op te nemen dat, als er geen schuldregeling tot stand komt, een dwangakkoord en/of Wsnp-verzoek ingediend dient te worden. Ook voor de uitvoering van dit wetsvoorstel is het van belang dat het schuldregelen van voldoende kwaliteit is. Het kabinet werkt daarom ook aan een uniforme invulling van het kwaliteitskader om zo de kwaliteit van gemeentelijke schuldhulpverlening te borgen.⁶ Daarnaast wordt verkend hoe een schuldenoverzicht kan worden gecreëerd waarbij, waar mogelijk, wordt voortgebouwd op belangrijke recente ontwikkelingen van publieke en private partijen zoals Mijn betaaloverzicht, het Schuldenknooppunt en de Schuldenwijzer 3.0.⁷ Voor het voorliggend wetsvoorstel is het schuldenoverzicht behulpzaam om de schulden op een efficiënte en overzichtelijke manier in kaart te brengen, zodat er sneller inzicht is in de schuldensituatie.

1.3. Doel wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het verbod op schuldregelen en de vrijstellingen daarvoor uit de Wet op het consumentenkrediet (Wck) overgeheveld naar een nieuwe wet over schuldregelen (hierna: Wet schuldregelen). In aanvulling op de Wck wordt een aantal extra maatregelen voorgesteld om natuurlijke personen met schulden te beschermen tegen onbevoegde schuldregelaars en een verruiming van de aanpak van overtreeders van het verbod op schuldregelen. Een aantal onderdelen van de Wck, zoals de delegatiegrondslag van artikel 48, tweede lid, wordt niet overgeheveld naar dit wetsvoorstel.

Er wordt daarnaast een maximale reactietermijn voorgesteld voor zowel schuldeisers als schuldregelaars met als doel om te komen tot een snellere en betere schuldregeling voor mensen met problematische schulden. Op dit moment zijn de reactietermijnen niet wettelijk vastgelegd. Zelfregulering door middel van convenanten heeft er niet voor gezorgd dat alle belanghebbenden duidelijkheid krijgen over de voortgang van een schuldregeling. Een wettelijke reactietermijn zorgt voor meer duidelijkheid bij zowel schuldeisers als schuldenaars, omdat hiermee zicht is op wanneer een voorstel kan worden verwacht en wanneer een schuldregeling tot stand kan komen. Ook kan het zo zijn dat schuldeisers weigeren om mee te werken. Middels dit wetsvoorstel dient de schuldregelaar dan namens de schuldenaar een verzoek te doen bij de rechter tot een dwangakkoord of toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (hierna: Wsnp), zodat de oplossing van de schuldenproblematiek niet stagneert. Met deze nieuwe regeling wordt de motie Peters c.s. uitgevoerd waarin de regering wordt verzocht om een wettelijke termijn in te stellen waarbinnen schuldeisers moeten reageren op een voorstel voor een schuldregeling.⁸ Het staat schuldeisers en schuldregelaars vrij om binnen de maximale wettelijke reactietermijnen andere afspraken te maken over reactietermijnen of automatische instemming met voorstellen, bijvoorbeeld middels convenanten. Deze afspraken dienen uiteraard te voldoen aan de eisen die dit wetsvoorstel stelt.

Daarnaast is het voor een effectieve schuldregeling essentieel dat betaald schuldregelen uitsluitend wordt uitgevoerd door deskundigen, zodat het schuldregelen verloopt zoals het bedoeld is en

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 24515, nr. 799.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 643.

⁶ IBO problematische schulden, S1 kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 24515, nr. 799.

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 24515, nr. 514.

personen in een potentieel kwetsbare positie worden beschermd. Het onderhavige wetsvoorstel draagt daaraan bij door de introductie van de mogelijkheid om bestuursrechtelijk op te treden tegen personen die zich voordoen als schuldregelaar, maar daartoe niet bevoegd zijn en dus handelen in strijd met het verbod op schuldregelen. Het wetsvoorstel maakt ook schijnconstructies strafbaar, waarbij iemand die vrijgesteld is van het verbod op schuldregelen alleen in naam betrokken is bij het schuldregelen, maar de werkzaamheden niet daadwerkelijk zelf uitvoert. Het opnemen van een wettelijk verbod is gerechtvaardigd aangezien huidige wet- en regelgeving onvoldoende duidelijkheid biedt over de ruimte die commerciële partijen hebben wanneer het gaat om schuldregelen. Door de interventie worden mensen met schulden beter beschermd tegen partijen die handelen in strijd met de wet. Met dit wetsvoorstel worden acties uit de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden uitgevoerd: een reactietermijn voor schuldeisers en beter toezicht op malafide schuldregelaars.⁹

1.4. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Uit onderzoek van het Nibud (2024) blijkt dat 32% van de huishoudens aangeeft moeite te hebben met rondkomen.¹⁰ Omgerekend gaat het om 2.688.000 huishoudens. Daarvan gaf 12% aan dat schulden (één van) de redenen was dat ze moeilijk rondkomen. De potentiële reikwijdte van dit voorstel zou daarom neerkomen op zo'n 322.560 huishoudens. Daarbij is het goed om op te merken dat niet iedereen ondersteuning nodig heeft bij het oplossen van zijn schulden of dat de schulden volledig op te lossen zijn via bijvoorbeeld een betalingsregeling. Bij een betalingsregeling wordt het bedrag alsnog volledig betaald, maar dan op een later tijdstip dan oorspronkelijk is afgesproken en veelal in termijnen. Een schuldregeling is daardoor niet voor iedereen noodzakelijk. Ter illustratie, in 2024 wendden zich 82.120 schuldenaren met schulden tot de gemeente voor ondersteuning. Hierbij kwamen er 17.179 schuldregelingen tot stand.¹¹

1.5. Leeswijzer

Hierna schetst paragraaf 2 de context van het wetsvoorstel. Daarbij wordt allereerst ingegaan op wat buitengerechtelijke schuldregelingen zijn en hoe het begrip 'schuldregelen' wordt gemoderniseerd in dit wetsvoorstel. Vervolgens wordt ingegaan op de introductie van reactietermijnen voor de schuldregelingsfase en de werking van deze termijnen. Het hoofdstuk behandelt daarna het in het wetsvoorstel opgenomen verbod op schuldregelen. Tenslotte wordt ingegaan op de aanpassingen in de handhaving van het verbod op schuldregelen. Paragraaf 3 gaat in op de verhouding tot het Europees recht en paragraaf 4 schets de verhouding met nationale wetgeving. Paragraaf 5 geeft een korte beschrijving van de praktische gevolgen van de regeling en paragraaf 6 ziet op de uitvoering en handhaving. In paragraaf 7 worden de regeldruk en financiële gevolgen voor de Rijksbegroting besproken. Paragraaf 8 gaat over Caribisch Nederland. Paragraaf 9 gaat over de evaluatie. Paragraaf 10 geeft een samenvatting van de opgehaalde reacties uit de eerdere informele consultatieronde van dit wetsvoorstel en paragraaf 11 ziet op het overgangsrecht en de inwerkingtreding. Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting van het wetsvoorstel.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Mensen moeten kunnen rekenen op snelle en goede hulp om uit de problematische schulden te komen. De overheid zet daarom in op het ondersteunen van mensen met problematische schulden.¹² Er is sprake van problematische schulden wanneer redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan te betalen of wanneer hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. In dit geval kan een buitengerechtelijke schuldregeling worden getroffen om de schuldenlast op te lossen.

2.1 Definitie schuldregelen

2.1.1 Buitengerechtelijke schuldregeling

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 643.

¹⁰ Nibud (2024). Geldzaken in de praktijk. <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-geldzaken-in-de-praktijk-2024/>

¹¹ NVVK Jaarverslag 2024, [De cijfers - Jaarverslag 2024](#).

¹² Kamerstukken II, 2017/18, 24515, nr. 431 en meest recente voortgangsrapportages nrs. 533 en 600.

Een buitengerechtelijke schuldregeling (hierna: schuldregeling) is een schuldregeling die de schuldegelator namens de schuldenaar treft met zijn schuldeisers. Een schuldregeling wordt getroffen als volledige betaling van de schulden niet meer mogelijk is. Dit betreft dan een schuldregeling die tot stand komt zonder tussenkomst van de rechter. De schuldegelator richt zich op de het oplossen van de schuldenlast¹³, die bijvoorbeeld kan bestaan uit betalingsachterstanden op vaste lasten, kredietverplichtingen en belastingschulden. De schuldegelator brengt eerst alle schulden in kaart. Op het moment dat alle schulden in kaart zijn gebracht, stuurt de schuldegelator de bekende schuldeisers een verzoek om een saldo-opgave. Daarna verstuurt de schuldegelator een voorstel voor een schuldregeling, waarbij het uiteindelijke doel is dat de schuldenaar weer in staat is om zijn financiële verplichtingen te dragen. Afhankelijk van de beschikbare afloscapaciteit wordt een schuldregeling voorgesteld die voorziet in volledige betaling van de schulden door middel van herfinanciering of die voorziet in een gedeeltelijke betaling van de schulden, waarbij na afloop van de schuldregeling het resterende deel door de schuldeisers wordt kwijtgescholden.

Tijdens een schuldregeling fungeert de Wsnp als stok achter de deur. Als het niet lukt om een schuldregeling tot stand te brengen, bijvoorbeeld omdat een (aantal) schuldeiser(s) niet akkoord gaat met het schuldregelingsvoorstel, kan de schuldenaar door de schuldegelator worden doorgeleid naar de Wsnp. De schuldenaar kan de rechter bij zijn verzoek om toegelaten te worden tot de Wsnp eerst vragen om de eerder voorgestelde schuldregeling dwingend op te leggen aan de weigerachtige schuldeiser(s). Dit is geregeld in artikel 287a van de Faillissementswet (hierna: Fw). Een dergelijk verzoek – een dwangakkoord – moet namens de schuldenaar worden gedaan. De rechter maakt hiervoor een belangenafweging, waarbij hij kijkt of het, gelet op alle omstandigheden van het geval, redelijk is dat de schuldeiser niet instemt met het voorstel voor een schuldregeling. Hierbij kan een rechter onder andere rekening houden met:

- het aantal schuldeisers dat wel heeft ingestemd met de regeling versus het aantal dat dit niet heeft gedaan en de bedragen die de verschillende schuldeisers open hebben staan;
- of er voldoende inspanningen door zowel schuldenaar als schuldeisers zijn gepleegd om tot een schuldregeling te komen, en
- of aannemelijk is dat de voorgestelde schuldregeling het maximaal haalbare resultaat vertegenwoordigt dat bereikt kan worden voor de schuldeisers (waarbij ook rekening wordt gehouden met wat er met het doorlopen van een Wsnp-traject naar verwachting aan opbrengst gerealiseerd zou worden voor de aflossing van de schulden).¹⁴

Bij de behandeling van het verzoek om een schuldregeling dwingend op te leggen, maakt de rechtbank een belangenafweging tussen het belang van de schuldenaar, de overige schuldeisers die mogelijk door de weigering worden geschaad en de belangen van de weigerachtige schuldeiser(s). In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat wanneer een of meerderere schuldeiser(s) niet akkoord gaat/gaan binnen de reactietermijn met de voorgestelde schuldregeling, de schuldegelator namens de schuldenaar een verzoek tot dwangakkoord en toelating tot de Wsnp doet. De schuldegelator wijkt hiervan af indien de weigerende schuldeiser alsnog akkoord gaat met de voorgestelde regeling (zie ook paragraaf 6) of wanneer de schuldegelator een dwangakkoord niet opportuun acht. In het laatste geval dient de schuldegelator enkel een verzoek tot toelating tot de Wsnp in. Indien de rechtbank het verzoek tot het dwangakkoord afwijst, kan de schuldenaar indien gewenst het verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling intrekken, conform artikel 287a lid 8 Fw.

Een schuldregeling kan onderdeel zijn van een gemeentelijk schuldhelpverleningstraject (hierna: schuldhelpverlening) zoals bedoeld in de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (hierna: Wgs). Schuldhelpverlening is het bieden van ondersteuning bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden wanneer de verwachting is dat de schuldenaar niet meer aan zijn betalingsverplichting kan voldoen of al gestopt is met betalen. Ook het bieden van begeleiding en nazorg valt onder schuldhelpverlening. Het tot stand brengen van een schuldregeling kan een onderdeel zijn van een oplossing maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Er zijn situaties denkbaar waarbij er wel sprake is van schuldhelpverlening maar er geen schuldregeling tot stand komt. Denk hierbij aan situaties waar sprake is van het treffen van een betalingsregeling voor één

¹³ Schuldenlast wordt in dit wetsvoorstel gedefinieerd als zijnde de vorderingen die bekend zijn bij de schuldegelator.

¹⁴Kamerstukken II 2004/05, 29942, nr. 3, pag. 18.

schuldeiser en niet voor alle vorderingen van de schuldenaar, of wanneer enkel financiële begeleiding wordt ingezet zoals budgetbeheer of budgetcoaching.

Voor de terminologie in het wetsvoorstel en deze toelichting is aangesloten bij de uitspraak van de Hoge Raad betreffende beantwoording van de prejudiciële vragen (Wsnp) over wat dient te worden verstaan onder 'eerste aflossing', 'in het kader van' een 'buitengerechtelijke schuldregeling'; ECLI:NL:HR:2024:1913, Hoge Raad, 23/05009.¹⁵

2.1.2 Modernisering begrip schuldregelen

Schuldenaren zitten in een kwetsbare positie en moeten kunnen rekenen op goede en bevoegde hulp bij het oplossen van hun schulden. Het uitgangspunt is daarbij dat de kosten voor het schuldregelen de financiële problemen van schuldenaren niet mogen vergroten. Daarom is schuldregelen verboden, tenzij schuldregelen gratis wordt aangeboden, wordt uitgevoerd door de gemeente of een instelling die in opdracht en voor rekening van de gemeente schuld regelt, of wordt uitgevoerd door de volgende beroepsgroepen: advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, gerechtsdeurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Het is niet toegestaan om de dienst schuldregelen "gratis" aan te bieden in combinatie met betaalde financiële dienstverlening zoals budgetbeheer of budgetcoaching.¹⁶

Gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldregelen bezighouden, doen dit in het kader van de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten mogen schuldregelen voor hun cliënten, mits zij zelf (in persoon) schuldregelen.¹⁷ Daarbij vallen al deze beroepsgroepen onder hun eigen strikt geregelde toezicht- en/of tuchtrecht en is er daarmee controle op de beroeps- en gedragsregels. Doordat er in dit wetsvoorstel schuldregelaars worden aangewezen die een gereserveerde activiteit mogen uitvoeren, namelijk schuldregelen, is er sprake van beroepsreglementering. Beroepsreglementering is enkel mogelijk wanneer deze non-discriminatoire en evenredig is, en deze te rechtvaardigen is voor een doelstelling van algemeen belang. In paragraaf 3.5 wordt hier nader op ingegaan.

Schuldregelen is het aanbieden van een dienst gericht op het namens de schuldenaar tot stand brengen van een schuldregeling tussen die persoon en een of meerdere schuldeisers. Een schuldregeling voorziet in een wijziging van de rechten van ten minste een deel van de schuldeisers. Een schuldregeling wordt, zoals onder 2.1.1 besproken, getroffen met alle schuldeisers. Schuldeisers moeten in beginsel gelijk behandeld worden. Als er sprake is van ongelijke posities, bijvoorbeeld omdat een schuldeiser een bijzondere wettelijke positie heeft of een groter aandeel krijgt van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar, dan moeten de andere schuldeisers hiervan op de hoogte zijn en daarmee akkoord kunnen gaan.

De definitie van schuldregelen wordt in dit wetsvoorstel gemoderniseerd. De beschrijving van het begrip schuldregelen is grotendeels gelijk aan de beschrijving van het begrip schuldbemiddeling dat nu is opgenomen in artikel 47, tweede lid van de Wck. Er is gekozen om, in plaats van het begrip schuldbemiddeling, in dit wetsvoorstel het begrip schuldregelen te introduceren. In de gemeentelijke schuldhulpverleningspraktijk is schuldbemiddeling namelijk een vorm van schuldregelen, waardoor er verwarring is over de definitie van het begrip schuldbemiddeling in het kader van de Wck. Daarnaast is de definitie, in vergelijking met de beschrijving van schuldbemiddeling uit de Wck, op twee punten verruimd: ten eerste voor de diensten die onder het verbod kunnen vallen en ten tweede voor de betalingsverplichtingen die in de schuldregeling kunnen worden betrokken. Daarmee is de werkingssfeer van het verbod ook iets verruimd. Dit betreft echter vooral een technische aanpassing. In de praktijk wordt feitelijk al gewerkt met dit ruimere begrip.

De eerste verruiming betreft de diensten die onder het verbod kunnen vallen. In dit wetsvoorstel wordt explicieter omschreven wat wordt verstaan onder een schuldregeling, zoals genoemd in de

¹⁵ HR 24 april 2026, ECLI:NL:HR:2026:714

¹⁶ HR 14 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8296.

¹⁷ Zie hiervoor paragraaf 7. Financiële gevolgen en regeldruk.

definitie van schuldregelen. Het gaat hierbij om buitengerechtelijke schuldregelingen. Dat wil zeggen, schuldregelingen die zonder rechterlijke tussenkomst tot stand komen. Voorbeelden van schuldregelingen die door tussenkomst van een rechter tot stand komen zijn een dwangakkoord (art. 287a Fw), een wettelijke schuldsaneringsregeling (Wsnr; art. 284 Fw e.v.) en een faillissement (art. 1 Fw e.v.). In de praktijk zijn er verschillende vormen van buitengerechtelijke schuldregelingen (hierna schuldregelingen) die worden ingezet. Het gaat hierbij om saneringskredieten, schuldbemiddeling, een schuldregeling zonder aflossingscapaciteit en herfinanciering. Met een saneringskrediet krijgen de schuldeisers aan de voorkant een deel van hun vordering uitgekeerd. De rest van de schuld schelden zij kwijt. De schuldenaar heeft een krediet bij een kredietbank en moet deze in een afgebakende periode (sinds 1 juli 2023 18 maanden) aflossen. Bij de vorm schuldbemiddeling worden de maandelijkse inkomsten van de schuldenaar die boven het vrij te laten bedrag liggen, gedurende een afgebakende periode (sinds 1 juli 2023 18 maanden) gebruikt om een zo groot mogelijk deel van de schulden af te lossen. Dit aflossen gebeurt doorgaans jaarlijks. Het aflosbedrag kan bijvoorbeeld omhooggaan als het inkomen van de schuldenaar stijgt. De schuldeisers schelden aan het einde van de schuldregeling de resterende schuld kwijt. Met een herfinanciering wordt de volledige schuldenlast afbetaald middels een krediet bij een kredietbank. Deze wordt vervolgens in termijnen afgelost door de schuldenaar. Anders dan bij de geldende termijnen bij een saneringskrediet of schuldbemiddelingstraject geldt voor een herfinancieringstraject een maximale termijn van 60 maanden. Dit komt doordat bij een herfinanciering de schuldenlast van de schuldenaar volledig wordt voldaan en er dus geen kwijtschelding plaatsvindt.

Ook wanneer er geen afloscapaciteit is, kan een schuldregeling tot stand komen. Als een akkoord wordt getroffen voor een schuldregeling zonder afloscapaciteit (ook wel: nul-aanbod), wordt er voor de schuldenlast finale kwijting verleend.

Een betalingsregeling betreft een afspraak tussen de schuldenaar en één of meerdere schuldeiser(s) over het afbetalen van de totale vordering(en). In dit wetsvoorstel gaat het bij schuldregelen om het tot stand brengen van een buitengerechtelijke schuldregeling tussen de schuldenaar en diens schuldeisers (in gezamenlijkheid) met betrekking tot zijn schuldenlast waarbij sprake is van (gedeeltelijke of volledige) kwijtschelding of bij herfinanciering. Daarmee vallen betalingsregelingen buiten de reikwijdte van deze wet. In dit wetsvoorstel verstaan wij derhalve onder schuldregelen: een saneringskrediet, schuldbemiddeling en herfinanciering of een schuldregeling zonder afloscapaciteit.

De tweede verruiming betreft de betalingsverplichtingen die in de schuldregeling kunnen worden betrokken. De beschrijving van schuldbemiddeling die nu is opgenomen in artikel 47, tweede lid, van de Wck heeft betrekking op de schuldenlast van de schuldenaar voor zover die geheel of gedeeltelijk voortvloeit uit een of meer krediettransacties en deze bekend zijn bij de schuldregelaar. In dit wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen schulden die voortkomen uit krediettransacties en andere schulden. Dat betekent dat ook schuldregelingen die betrekking hebben op schulden die niet voortkomen uit krediettransacties onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

Met uitzondering van de zojuist genoemde uitbreidingen van het begrip schuldregelen is er geen inhoudelijk verschil tussen schuldbemiddeling in de zin van de Wck en schuldregelen in de zin van het wetsvoorstel. Wel zijn er bij het opnieuw vaststellen van het verbod enkele wijzigingen doorgevoerd ter verduidelijking van de tekst. In de artikelsgewijze toelichting wordt dit toegelicht.

2.2 Wettelijke reactietermijnen

Uit onderzoek van Bureau Bartels – waarbij ook het werkveld is betrokken – blijkt dat schuldeisers die tijdens het schuldregelen niet of te laat reageren op verzoeken van de schuldregelaars, grote vertraging kunnen veroorzaken bij het bieden van hulpverlening aan mensen met problematische schulden.¹⁸ Verder komt uit dit onderzoek naar voren dat van de 792 bevraagde schuldeisers ongeveer:

- 23% te laat¹⁹ reageert op verzoeken van de schuldregelaar. Dit zijn met name banken/hypotheekverstrekkers. Als reden wordt aangegeven dat de belangen van deze partijen

¹⁸ Bureau Bartels (2020), Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten, Amersfoort.

¹⁹ Later dan de opgenomen reactietermijn in het NVVK convenant [Convenanten - NVVK](#).

vaak groter zijn dan van andere schuldeisers, omdat de uitstaande schuld bij een bank/hypotheekverstrekker vaak aanzienlijk hoger is dan bij andere partijen en dat dit daarom om meer inspanning vraagt.

- 2% helemaal niet reageert op de vraag van de schuldregelaar wat het saldo van de schulden is. Dit zijn met name schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar, die vanwege emotionele spanningen in de relatie met de schuldenaar weigeren mee te werken.
- 4% helemaal niet reageert op een voorstel voor een schuldregeling. Ook dit zijn met name schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar. Dit is volgens het onderzoek mogelijk te wijten aan emoties die spelen binnen de relatie tussen de schuldenaar en de particuliere schuldeiser of aan gebrek aan kennis over het proces van schuldregelen bij de privéschuldeiser.

Gemeenten zijn doorgaans lid van de branchevereniging voor schuldhelpverlening, sociaal bankieren en bewindvoering (hierna: NVVK), direct of indirect via een gemeentelijke kredietbank of andere uitvoerders van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening die in opdracht van de gemeente werken. De meeste grote schuldeisers, waaronder overheidspartijen, hebben convenanten gesloten met de NVVK. De convenantpartijen werken waar mogelijk mee aan de totstandkoming van een schuldregeling. Hiervoor zijn in de convenanten reactietermijnen opgenomen. De reactietermijn is in de meeste convenanten vijftien werkdagen voor een reactie op het verzoek van de schuldregelaar tot het verstrekken van een saldo-opgave of het instemmen met een voorstel voor een schuldregeling.

Hoewel deze zelfregulering in de branche al zijn vruchten afwerpt, zijn er ook schuldeisers die niet bij de convenanten met de NVVK zijn aangesloten. In de huidige situatie worden deze schuldeisers onvoldoende gestimuleerd om te reageren op verzoeken van de schuldregelaar. Tijdens de periode dat de schuldeiser niet reageert, blijft het onduidelijk of deze schuldeiser bereid is om mee te werken aan een schuldregeling. Alle schuldeisers moeten akkoord gaan met de buitengerechtelijke schuldregeling om het traject succesvol af te ronden. De langzaamste schuldeiser bepaalt daarom het tempo en kan dus vertragen door niet te reageren. Schuldenaren blijven daardoor onnodig lang in het (voor)traject van een schuldregeling hangen. Deze vertraging kan eraan bijdragen dat de schuldenaar motivatie voor het schuldhelpverleningstraject verliest.²⁰ Voor schuldeisers kan het daardoor langer duren voordat zij uitsluitel krijgen over de vraag of zij nog iets van hun vordering betaald zullen krijgen. Er wordt daarom noodzaak gezien om maximale reactietermijnen wettelijk te verankeren. Met dit wetsvoorstel wordt de huidige praktijk gereguleerd. In het wetsvoorstel zijn maximale reactietermijnen opgenomen. Het staat de schuldeiser vrij om eerder dan de genoemde termijnen te reageren dan wel handelen en afspraken hierover vast te leggen in een convenant, zolang het past binnen de termijnen van dit wetsvoorstel.

2.2.1 Reactietermijnen voor schuldeisers

Schuldeisers zijn verplicht om binnen 21 dagen te reageren op een verzoek van de schuldregelaar tot het verstrekken van een saldo-opgave betreffende alle openstaande vorderingen inclusief bijkomende kosten jegens de schuldenaar. Reageert de schuldeiser niet op dit verzoek, dan stuurt de schuldregelaar de schuldeiser nog één keer een schriftelijke herinnering waarin de schuldeiser wordt opgeroepen om binnen de aanmaningstermijn van 14 dagen alsnog te reageren. Reageert de schuldeiser hier opnieuw niet op, dan gaat de schuldregelaar in het verdere verloop van schuldregeling – en dus ook bij het opstellen van het voorstel voor een schuldregeling – uit van het laatst bekend zijnde saldo van de vordering zoals dat blijkt uit de administratie van de schuldenaar.

Daarnaast gaat voor de schuldeisers eveneens een reactietermijn van 21 dagen gelden, zodra de schuldregelaar een voorstel voor een schuldregeling heeft gedaan. Ook hierbij geldt dat als de schuldeiser niet reageert, diegene nog een herinnering krijgt met het verzoek om binnen de aanmaningstermijn van 14 dagen alsnog te reageren. Als de schuldeiser opnieuw niet reageert, gaat de schuldregelaar ervan uit dat de schuldeiser weigert in te stemmen en dat het dus niet is gelukt om een schuldregeling tot stand te brengen.

Wanneer de schuldregeling niet tot stand komt, zal de schuldregelaar namens de schuldenaar overgaan tot een verzoek tot dwangakkoord of direct een Wsnp verzoek indienen. Bij een

²⁰ Inspectie SZW (2020), Uitvoering Schuldhelpverlening nader bekeken -Nota van bevindingen.

dwangakkoord is het aan de rechter om te beoordelen of de schuldeiser dient mee te werken aan de schuldregeling. De reactietermijn houdt dus geen verplichting in voor schuldeisers om mee te werken aan een schuldregeling. Die verplichting kan er nog wel steeds komen, als de rechter de voorgestelde schuldregeling op grond van artikel 287a, eerste en vierde lid Fw, dwingend oplegt aan de weigerende schuldeiser. Daarbij kan op grond van artikel 287a lid 6 Fw de rechtbank de weigerende schuldeiser in de proceskosten veroordelen. Een schuldeiser die eerder geen saldo-overzicht heeft verstrekt, kan zich daartegen dan niet meer verzetten op de enkele grond dat zijn vordering niet goed is meegenomen in de schuldregeling. Dit laatste wordt geregeld door middel van een aanpassing van artikel 287a, vijfde lid Fw. Voor de verhouding met het eigendomsrecht wordt verwezen naar paragraaf 3. Het is hierbij noodzakelijk om mee te geven dat de rechter een discretionaire bevoegdheid kent. Dit maakt dat, indien de bijzondere omstandigheden van de schuldeiser hierom vragen, de rechter anders kan beslissen dan hierboven is weergegeven. Denk bijvoorbeeld aan het tijdelijk niet functioneren van digitale systemen, waardoor een vordering niet tijdig kan worden ingediend. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een nieuw verzoek voor een dwangakkoord dient te worden ingediend, waarbij de schuldeiser die te laat zijn vordering heeft ingediend alsnog wordt meegenomen, dan wel dat het verzoek tot toelating tot de Wsnp door de schuldenaar wordt gehandhaafd.

Omdat een schuldeiser te maken kan krijgen met bijzondere omstandigheden, waardoor diegene redelijkerwijs niet binnen de reactietermijn kon reageren, is voor dergelijke gevallen voorzien in de mogelijkheid van een aanvullende termijn. De schuldregelaar kan de schuldeiser nog één keer een aanvullende termijn geven om te reageren. De schuldeiser moet de schuldregelaar daarvan zo snel mogelijk, maar uiterlijk op de laatste dag van de aanmaningstermijn, schriftelijk op de hoogte brengen onder vermelding van een beschrijving van die bijzondere omstandigheden en de termijn waarbinnen naar verwachting alsnog aan het verzoek kan worden voldaan. Onder bijzondere omstandigheden vallen onvoorziene situaties waarvan redelijkerwijs wordt verwacht dat de schuldeiser niet in staat is om tijdig te reageren, zoals digitale systemen die niet meer functioneren, ongevallen of plotselinge uitval vanwege gezondheid. De schuldregelaar komt met de schuldeiser een termijn overeen waaraan partijen beide kunnen voldoen. Wanneer de schuldregeling niet tot stand komt, zal de schuldregelaar alsnog overgaan tot een verzoek tot dwangakkoord of (wanneer de schuldregelaar dit opportuun acht) direct een verzoek tot toelating tot de Wsnp indienen.

Daarnaast kan in de praktijk een niet bekende vordering opkomen in de tussenliggende periode van het verzoek tot saldo opgave en het einde van een schuldregeling. Het uitgangspunt hierbij is dat, indien nog geen schuldregeling tot stand is gekomen, de vordering wordt meegenomen in het voorstel dat wordt gedaan richting de schuldeisers. Indien al sprake is van een overeengekomen schuldregeling, dan moet pragmatisch met de schuld worden omgegaan. Het is aan de schuldregelaar en de schuldeisers om hier overeenstemming over te bereiken.

De voorgestelde reactietermijnen sluiten aan bij de eerder beschreven praktijk waarin veel grote schuldeisers op basis van convenanten met de NVVK al werken met reactietermijnen. De regeling biedt met een langere reactietermijn, de met de herinnering samenhangende aanvullende reactietermijn en de mogelijkheid voor de schuldregelaar om de schuldeiser in uitzonderingssituaties nog een aanvullende reactietermijn te gunnen, echter ook ruimte aan onder andere kleine schuldeisers die minder bekend zijn met het proces van schuldregelen of bij wie de administratie minder goed daarop aansluit en die hierdoor minder goed kunnen reageren en meewerken. Uit onderzoek blijkt dat het bij schuldeisers die te laat of niet reageren relatief vaak gaat om schuldeisers in de privésfeer, zzp'ers en het mkb.²¹ De schuldeisers worden via de koepelorganisaties, MBK-NL en VNO-NCW, geïnformeerd over dit wetsvoorstel.

2.2.2 Reactietermijn voor schuldregelaars

Nadat de uiterste termijn voor het indienen van de saldo-opgave is verstreken, dient de schuldregelaar een schuldregelingsvoorstel te doen. Dit wordt gedaan op basis van de ontvangen saldo-opgaven of, als de schuldeiser niet tijdig heeft gereageerd, op basis van het laatst bekende saldo. Om het proces te versnellen en om te voorkomen dat saldo-opgaven niet meer actueel zijn, wordt in het wetsvoorstel ook een termijn opgenomen voor schuldregelaars om te komen tot een

²¹ Bureau Bartels (2020), Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten, Amersfoort.

voorstel voor een schuldregeling. Bij deze reactietermijn wordt voor de gehele fase van het schuldregelen, van verzoek tot saldo-opgaven tot akkoord met de schuldregeling, uitgegaan van het 120 dagen model dat de branchevereniging NVVK hanteert. Dit model gaat er van uit dat in 120 dagen duidelijk moet zijn of een schuldregeling mogelijk is. De 120 dagen starten op het moment dat de schuldregelaar de schuldeiser een verzoek tot saldo-opgave stuurt. De 120 dagen eindigen wanneer er een schuldregeling tot stand is gebracht of er een verzoek tot een dwangakkoord dan wel een direct verzoek tot toelating tot de Wsnp is ingediend.

In verband met de reactietermijnen voor schuldeisers voor het verzoek tot de saldo-opgave en het verzoek tot medewerking aan de schuldregeling betekent dit dat de schuldregelaar binnen een termijn van 21 dagen een verzoek tot medewerking aan de schuldregeling aan de betrokken schuldeisers dient te sturen. Deze termijn gaat in nadat de termijnen rond het verzoek tot saldo-opgave zijn verstreken. Het is mogelijk om de termijn van 21 dagen voor de schuldregelaar eenmalig te verlengen met 14 dagen. Indien er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot verlenging, stelt de schuldregelaar de schuldeisers hiervan op de hoogte. Indien de laatste termijn is verlopen en het niet tot een schuldregeling komt, gaat de schuldregelaar over tot indiening van een verzoek tot dwangakkoord of toelating tot de Wsnp. Dit verzoek dient binnen 21 dagen na afloop van de laatste termijn te geschieden. Het is mogelijk om de termijn van 21 dagen eenmalig te verlengen met 14 dagen. Op deze wijze blijft voor de schuldenaar perspectief op een schuldregeling.

Het wetsvoorstel voorziet in maximale termijnen. Het staat de schuldregelaar vrij om eerder dan de genoemde termijnen te reageren dan wel te handelen. Indien de schuldregelaar de bovengenoemde termijnen niet respecteert, heeft dit gevolgen voor het verdere proces. Het staat de schuldenaar dan vrij om een klachtenprocedure te starten. Indien schuldregelen wordt uitgevoerd door de gemeente of een organisatie die gemandateerd is door de gemeente kan de klacht worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Dit kan zowel schriftelijk als telefonisch geschieden. Wanneer de dienst schuldregelen wordt uitgevoerd door een van de beroepsgroepen (advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten), dan dient de schuldenaar eerst een klacht in te dienen bij de schuldregelaar zelf. Indien dit niet leidt tot een passende oplossing, dan kan de schuldenaar zich wenden tot het bij de beroepsgroep horende toezichthoudende orgaan zoals de deken (advocaten en curatoren), Bureau Wsnp (Wsnp-bewindvoerders), Bureau Financieel Toezicht (notarissen en deurwaarders) en de Autoriteit Financiële Markten (accountants). Schuldeisers kunnen ook signaleren dat de schuldregelaar diens termijnen niet nakomt. Indien dit het geval is kunnen zij de schuldregelaar wijzen op de overschreden termijnen en hierbij de schuldregelaar schriftelijk op de hoogte brengen van het niet-nakomen. Ook kan een schuldeiser, zover de schuldenaar nog niet bekend is met de niet-nakoming van de termijnen, de schuldenaar wijzen op de klachtenprocedures.

Dit wetsvoorstel voorziet niet in reactietermijnen voor schuldhulpverlening in bredere zin. Schuldhulpverlening bestaat namelijk uit verschillende fases, die niet ook per definitie allemaal ingezet hoeven te worden. Het gaat hierbij om: stabilisatiefase, schuldregelingsfase en financiële begeleiding en nazorg. In de stabilisatiefase wordt de situatie van de schuldenaar gestabiliseerd en worden de inkomsten, uitgaven, en schulden in kaart gebracht en de afloscapaciteit vastgesteld. In de schuldregelingsfase worden de schuldeisers aangeschreven en wordt gepoogd om de schulden op te lossen. Dit wetsvoorstel ziet alleen op de schuldregelingsfase. Aan het schuldregelen gaat dus altijd een stabilisatiefase vooraf. Het is noodzakelijk dat in die fase ook effectief wordt doorgepakt zodat een schuldregeling snel tot stand komt. Reactietermijnen voor de gehele schuldhulpverlening zijn opgenomen in de basisdienstverlening schuldhulpverlening.²² De basisdienstverlening is een verbeterplan voor de gemeentelijke schuldhulpverlening en heeft als doel dat meer mensen met schulden eerder en nog betere schuldhulpverlening ontvangen en dat gemeenten in dat kader de dienstverlening gelijk trekken. In het actieplan van de basisdienstverlening worden de uitvoerders van schuldhulpverlening geïnformeerd over deze doorlooptijden.²³

²² Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 730.

²³ VNG (2024) Elementen basisdienstverlening schuldhulpverlening, <https://vng.nl/artikelen/elementen-basisdienstverlening>.

2.2.3 Werking reactietermijnen

De reactietermijnen zijn van toepassing vanaf het moment dat een verzoek tot saldo-opgave wordt ingediend bij de schuldeisers. Vanaf het moment dat de saldo-opgave door de schuldeiser is ontvangen, treedt de reactietermijn in werking. Dit gebeurt bij alle vormen van schuldregelen zoals omschreven in 2.1.2, ook wanneer een voorstel voor een schuldregeling wordt gedaan zonder afloscapaciteit.

Wanneer een schuldeiser niet op tijd op het verzoek tot saldo-opgave of het verzoek tot een schuldregeling reageert, zijn daar gevolgen aan verbonden. Reageert de schuldeiser niet tijdig op het verzoek tot saldo-opgave dan gaat de schuldregelaar ten behoeve van de schuldregeling uit van het bij die schuldenaar laatst bekend zijnde saldo.

Reageert de schuldeiser niet (tijdig) op het verzoek tot medewerking aan een schuldregeling dan dient de schuldregelaar een verzoek om een dwangakkoord en/of toelating tot de Wsnp in. Gelet op voornoemde gevolgen is het belangrijk dat duidelijk is wanneer de termijnen beginnen en aflopen. De Algemene termijnenwet is op de termijnen in dit wetsvoorstel van toepassing.

De termijnen in artikel 3 (het verzoek tot saldo-opgave), artikel 4 (het voorstel voor een schuldregeling) en artikel 5 (verlenging van de termijn wegens bijzondere omstandigheden) van het wetsvoorstel zijn steeds als volgt vormgegeven. Een termijn voor de schuldeiser start op de dag van *ontvangst* van het verzoek door de schuldeiser. Met deze formulering wordt aangesloten bij het in artikel 3:37, derde lid van het Burgerlijk Wetboek neergelegde leerstuk dat een verklaring die gericht is tot een persoon, die persoon bereikt moet hebben om werking te hebben (de zogenoemde 'ontvangsttheorie'). In lijn met de ontvangsttheorie wordt uitgegaan van de termijn die is vastgelegd in de Postwet 2009. Dit houdt in dat, wanneer de communicatie per post verloopt, zowel het verzenden als het ontvangen van het verzoek tot saldo-opgave en het voorstel voor een schuldregeling twee dagen afhandelingstijd vereisen door de postdienstverlener. Vanaf 1 juli 2027 mag verondersteld worden dat een brief die per post verzonden wordt op de derde dag na verzending is bezorgd, waarbij een zondag, maandag of officiële feestdag niet meetellen als tussenliggende dag of dag van bezorging.²⁴

Het voorgaande betekent dat het belangrijk is dat de schuldregelaar het verzoek - digitaal of per post - aan het juiste adres zendt. Het is ook aan de schuldregelaar om, indien nodig, te stellen dat en op welke dag de schuldenaar het verzoek (op zijn laatst) heeft ontvangen. Wanneer de ontvangst van het verzoek door de schuldeiser wordt betwist, moet de schuldregelaar kunnen bewijzen dat het verzoek is verzonden naar een adres waarvan redelijkerwijs aan te nemen was dat de schuldeiser daar kon worden bereikt, en op welke dag de brief of de e-mail daar (op zijn laatst) is aangekomen.²⁵

Schuldregelaars kennen op basis van artikel 3, vijfde lid, van het wetsvoorstel een inspanningsverplichting. Onderdeel van deze inspanning is om te zorgen dat het bericht tot verzoek tot saldo-opgave de schuldeiser bereikt. De schuldregelaar dient hiervoor na te gaan of de contactgegevens van de schuldeisers juist zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door middel van het raadplegen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel en/of door te trachten eveneens telefonisch of per e-mail contact te krijgen met de schuldeisers om de correspondentiegegevens te verifiëren. Daarnaast kennen de schuldregelaars de verplichting om de schuldeisers te informeren over het proces van schuldregelen en de mogelijke gevolgen voor de schuldeiser bij het niet (tijdig) reageren op het verzoek tot saldo opgave.

Als algemene ervaringsregel wordt aangenomen dat communicatie met schuldeisers digitaal plaatsvindt. Wanneer deze digitaal plaatsvindt, dient dit in een beveiligde omgeving plaats te vinden. In de praktijk wordt het Schuldenknooppunt veel gebruikt als communicatiemiddel om een verzoek te doen tot de saldo-opgave en het verzenden van een schuldregelingsvoorstel.²⁶ Indien de schuldenaar kampt met beslaglegging op inkomsten: loon, uitkering en pensioen, vanuit een

²⁴ HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704 r.o. 3.5.3. en Kamerstukken II, 2024/25, 35 423, nr. 15.

²⁵ HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704, r.o. 3.5.2.

²⁶ <https://schuldenknooppunt.nl/>.

deurwaarder dan is dit beslag geregistreerd in het Digitaal Beslagregister.²⁷ Deze informatie wordt voor burgers zichtbaar gemaakt in Schuldenwijzer en kan daarmee dus gebruikt worden om de schulden, voorafgaand aan het verzoek tot saldo-opgave, in kaart te brengen.²⁸ Daarnaast heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid afgelopen jaar een wijzigingsverordening goedgekeurd die het mogelijk maakt om de gegevens van deurwaarders over openstaande gerechtelijke vorderingen en beslagen van deurwaarders digitaal te delen met de gemeentelijke schuldhelpverlening.²⁹ Naar verwachting zal dit in het vierde kwartaal van 2026 geïmplementeerd zijn.

Uiterlijk 21 dagen na de dag waarop het verzoek tot saldo-opgave of het voorstel voor een schuldregeling door de schuldeiser is ontvangen, moet de schuldeiser op dit verzoek hebben gereageerd. De reactie van de schuldeiser moet uiterlijk op de laatste dag van de termijn door de schuldregelaar ontvangen zijn. Als de termijn is verstreken en de schuldregelaar geen reactie heeft ontvangen van een schuldeiser, stuurt de schuldregelaar een aanmaning. Na ontvangst van die aanmaning heeft de schuldeiser nog eens 14 dagen de tijd om op het verzoek te reageren. De reactie van de schuldeiser moet voor het einde van de aanmaningstermijn binnen zijn. Ook hierbij wordt aangesloten bij de ontvangsttheorie conform artikel 3:37, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek en de Postwet 2009.

Op grond van artikel 4, tweede lid van het wetsvoorstel kan de schuldregelaar de reactietermijn verlengen door een schriftelijke mededeling te doen aan de schuldeisers. Het gaat hier om de verlenging van de termijn voor de schuldregelaar om een voorstel voor een schuldregeling te versturen. Op grond van artikel 5, eerste lid van het wetsvoorstel kan de schuldeiser de schuldregelaar verzoeken om de termijnen voor de schuldeiser wegens bijzondere omstandigheden te verlengen. Deze schriftelijke mededelingen moeten uiterlijk voor het einde van de termijnen binnen zijn bij de schuldregelaar.

Tabel 1 Schematische weergave van het verloop van de maximale termijnen

Maximale reactietermijnen		
Start reactietermijn	De reactietermijn start vanaf het verzoek om saldo-opgave, gerekend vanaf de dag van ontvangst door de schuldeiser	Art. 3, eerste lid
21 dagen termijn schuldeiser	De schuldeiser heeft 21 dagen om een saldo-opgave te verstrekken aan de schuldregelaar	Art. 3, eerste lid
<i>Aanvullende 14 dagen termijn schuldeiser</i>	<i>Indien niet binnen de termijn een saldo-opgave is ontvangen, stuurt de schuldregelaar een schriftelijke aanmaning waarin een aanvullende termijn van 14 dagen wordt gesteld.</i>	<i>Art. 3, tweede lid</i>
21 dagen termijn schuldregelaar	Uiterlijk binnen de termijn van 21 dagen, gerekend vanaf de dag dat de laatste reactietermijn voor de schuldeiser verliep, doet de schuldregelaar een voorstel voor een buitengerechtelijke schuldregeling of deelt de schuldeisers mede dat geen voorstel zal volgen.	Art. 4, eerste lid

²⁷ De in de 'Bestuursregel Beslagregister' genoemde beslagen dienen verplicht te worden ingeschreven ten behoeve van de in artikel 6.2, tweede lid, genoemde verwerkingsdoelen van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

²⁸ <https://schuldenwijzer.nl/>.

²⁹ Gerechtsdeurwaardersverordening artikel 6.6, tweede lid onder b.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de verplichting tot gegevensverstrekking van de gerechtsdeurwaarder op grond van artikel 15, onderdeel f, Bgs (Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening) een formeel ruimer bereik heeft dan (enkel) de gevallen waarin de gerechtsdeurwaarder gerechtigd is het BSN te verwerken en (derhalve) de digitale verstrekking via het 'Schuldenoverzicht Gerechtsdeurwaarders' mogelijk is. In dergelijke gevallen was de gerechtsdeurwaarder en de bedoelde schuldhelpverlener aangewezen op bestaande (analoge) manieren van gegevensverstrekking.

<i>Aanvullende 14 dagen termijn schulddregelaar</i>	<i>De schulddregelaar kan eventueel de 21 dagen termijn uit artikel 4, eerste lid, verlengen met maximaal 14 dagen worden verlengd.</i>	<i>Art. 4, tweede lid</i>
21 dagen termijn schuldeiser	De schuldeiser dient binnen 21 dagen, na ontvangst van een voorstel te reageren.	Art. 4, derde lid
<i>Aanvullende 14 dagen termijn schuldeiser</i>	<i>Indien binnen de 21 dagen termijn uit artikel 4, derde lid geen reactie is ontvangen, stelt de schulddregelaar de schuldeiser een aanvullende termijn van 14 dagen.</i>	<i>Art. 4, vierde lid</i>
21 dagen termijn schulddregelaar	Indien de schulddregelaar voor het einde van de aanmaningstermijn geen (instemmende) reactie heeft ontvangen, dient de schulddregelaar een dwangakkoord met Wsnp verzoek of een direct verzoek tot de Wsnp in (m.u.v. de situatie dat de schulddregelaar alsnog een instemmende reactie heeft ontvangen van alle schuldeisers zoals omschreven in het zesde lid).	Art. 4, vijfde lid
<i>Aanvullende 14 dagen termijn schulddregelaar</i>	<i>De schulddregelaar kan de 21 dagen termijn uit artikel 4, vijfde lid eventueel verlengen met 14 dagen en dient de schuldeisers hier dan voor het aflopen van de 21 dagen termijn over te berichten.</i>	<i>Art. 4, zevende lid</i>
Bijzondere omstandigheden	Als sprake is van bijzondere omstandigheden bij de schuldeisers waardoor niet binnen de termijnen in artikel 3, eerste en tweede lid, en artikel 4, derde en vierde lid, kan worden voldaan, dient de schuldeiser de schulddregelaar – voor het aflopen van de aanmaningstermijn – hierover te berichten. De schulddregelaar kan de schuldeiser dan een andere redelijke termijn geven om te reageren.	Art. 5

2.3 Verbod op schulddregelen door onbevoegden

Als schuldenaren worden bijgestaan door een schulddregelaar, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat zij goed geholpen worden. Daarom mag schulddregelen alleen plaatsvinden door de daarvoor toegeruste partijen. Dit betreft gemeenten, organisaties die werken in opdracht van de gemeente en enkele individuele beroepsgroepen (advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten). Voor anderen geldt een verbod op schulddregelen. Dit is nu al zo geregeld in de Wck. Met dit wetsvoorstel wordt dit verbod overgeheveld naar de Wet schulddregelen.

Al lang is onderkend dat schulddregelen als commerciële activiteit maatschappelijke risico's heeft. Wanneer schulddregelen als commerciële activiteit mag worden verricht, kunnen kosten in rekening worden gebracht zonder garantie op het oplossen van de schulden. Commerciële schulddregelen heeft als risico dat de positie van mensen met problematische schulden verder kan verslechteren. Sinds 1990 geldt er daarom in principe een verbod op schulddregelen (artikel 47 Wck). Er gelden echter ook uitzonderingen op het verbod (artikel 48 Wck) voor:

I. schulddregelen om niet;

II. schulddregelen tegen betaling door:

- a. gemeenten, gemeentelijke kredietbanken (in opdracht van gemeenten) of instellingen die in opdracht en voor rekening van gemeenten werken;
- b. de beroepsgroepen: advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants, accountants-administratieconsulenten.

Met schuldregelen 'om niet', wordt bedoeld dat er ofwel geen kosten voor schuldregelen in rekening worden gebracht, ofwel dat de kosten niet ten laste komen van het vermogen van de schuldenaar. Ook wanneer de schuldregelaar niet een van de personen of instellingen als hiervoor bedoeld in onderdeel a of b is, is het verlenen van een dergelijke dienst toegestaan, mits de kosten voor de schuldregeling dus niet ten laste van het vermogen van de schuldenaar komen. Het kan voorkomen dat een derde (zoals een werkgever of familielid) bereid is de kosten voor schuldregelen te betalen. Hiermee komen de kosten niet ten laste van het vermogen van de schuldenaar. Echter kan er in dit geval wel een zekere mate van afhankelijkheid zijn tussen de schuldenaar en de derde. Om deze afhankelijkheidsrelatie te voorkomen, mag de financier van het traject niet naar de schuldenaar herleidbaar zijn. Daarom is het niet toegestaan om de kosten door een derde te laten betalen. Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld een familielid of werkgever van de schuldenaar de schuldregelaar of het kantoor of de organisatie waar de schuldregelaar werkt niet mag betalen voor het schuldregelen. Schuldregelingen die tot stand komen doormiddel van donaties zijn toegestaan mits de donatie niet herleidbaar is naar de schuldenaar. Indien schuldregelen tegen betaling plaatsvindt door een bevoegde schuldregelaar kunnen de kosten uiteraard wel ten laste komen van het vermogen van de schuldenaar.

In de definitie van schuldregelaar in dit wetsvoorstel wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, van dit wetsvoorstel. Door middel van die verwijzing wordt duidelijk gemaakt dat een schuldregelaar alleen de in een van die onderdelen genoemde personen of instanties kan zijn. Iemand die schulden regelt om niet, en niet onder artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b valt, mag op basis van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel zich wel bezighouden met schuldregelen, maar is geen schuldregelaar in de zin van dit wetsvoorstel en daarmee niet gebonden aan de reactietermijnen zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Belangrijk is daarbij dat het schuldregelen daadwerkelijk om niet plaatsvindt en er op geen enkele manier door de schuldenaar of door derden (zoals een werkgever of familielid) namens de schuldenaar wordt betaald voor het schuldregelen.

Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de dienst schuldregelen om niet aan te bieden gezien uit de huidige praktijk blijkt dat niet alle schuldenaren zich willen wenden tot professionele ondersteuning bij het oplossen van diens schuldenproblematiek. Uit onderzoek blijkt dat schuldenaren een hoge drempel kunnen ervaren tot formele ondersteuning.³⁰ Dit kan voortkomen uit onwetendheid over het financiële systeem of negatieve beeldvorming over formele hulporganisaties. Om er toch voor te zorgen dat ook deze schuldenaren een passende oplossing kunnen krijgen voor hun schuldenproblematiek is de om niet variant overgenomen vanuit de Wck.

In het tweede lid van artikel 2 van het wetsvoorstel wordt geregeld dat overeenkomsten die zijn gesloten in strijd met het eerste lid nietig zijn.³¹

Dit betekent dat afwijking ten nadele van de schuldenaar leidt tot nietigheid van de overeenkomst tussen de schuldenaar en de schuldregelaar. Artikel 3:40, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) regelt deze nietigheid. De schuldenaar zal daar dan een beroep op moeten doen. Als vast komt te staan, door een oordeel van de rechter, dat sprake is van overtreding van het verbod betekent dat dat schuldenaren die een overeenkomst hebben gesloten met de overtreder van het verbod op schuldregelen niet aan deze overeenkomst gehouden kunnen worden (op grond van artikel 2, eerste lid van deze wet in samenhang met artikel 3:40, tweede lid, BW).

Betalingen door een schuldenaar aan een schuldregelaar, die in strijd met de wet heeft gehandeld, zijn te kwalificeren als onverschuldigde betaling en kunnen worden teruggevorderd. Uit jurisprudentie volgt dat overeenkomsten die zijn gesloten in strijd met de artikelen 47 en 48 van de Wck nietig zijn.³² Met artikel 2, tweede lid, wordt die jurisprudentie bekrachtigd en wordt buiten alle twijfel verheven dat de regering het wenselijk acht dat die lijn met betrekking tot de regels in het eerste lid van artikel 2 van dit wetsvoorstel wordt voortgezet. Een schuldregelingsovereenkomst gesloten door een schuldregelaar met een schuldenaar in overtreding van artikel 2, eerste lid, is nietig op grond van artikel 2, tweede lid. De schuldregeling

³⁰ Verwey-Jonker Instituut (2024), Informele schulden: een tweezijdige medaille, [Informeel-schulden-een-tweezijdige-medaille-423619.pdf](#)

³¹ Dit betreft een overheveling van artikel 48, derde lid, Wck: "Nietig is een overeenkomst [...]."

³² Gerechtshof Amsterdam 8 januari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2013:3270; Gerechtshof Amsterdam 28 juni 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:2515.

die eventueel overeengekomen is tussen de schuldenaar en schuldeisers blijft onaangetast door de nietigverklaring van de overeenkomst tussen de schuldenaar en de onbevoegde schuldregelaar. Dat betekent dat eventuele betalingen van de schuldenaar aan de schuldeisers op grond van de schuldregeling worden gezien als aflossing. De schuldregeling wordt dus niet aangetast door de nietigheid van de overeenkomst tussen een onbevoegde schuldregelaar en een schuldenaar, mede gelet op de goede trouw van de schuldeisers.

Het verbod en de uitzonderingen daarop voor schuldregelen door de hierboven genoemde organisaties en beroepsgroepen zorgen ervoor dat de kwaliteit van het schuldregelen beter is gewaarborgd en dat het plaatsvindt tegen verantwoorde kosten. Deze organisaties en beroepsgroepen zijn uitgezonderd vanuit de gedachte dat zij, door de wettelijk vastgelegde waarborgen, in combinatie met de publieke controle een zekere kwaliteitsgarantie van het schuldregelen kunnen bieden. Het college wordt gecontroleerd door de gemeenteraad. Ook de gemeentelijke rekenkamers kunnen een rol spelen in het toezicht op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. De beroepsgroepen zijn onderworpen aan toezicht en/of tuchtrecht met eigen toezichthouders: de deken (advocaten), de rechtbank (curatoren en (Wsnp-)bewindvoerders), Bureau Financieel Toezicht (notarissen en deurwaarders) en de Autoriteit Financiële Markten (accountants). De uitzondering van deze beroepsgroepen op het verbod op schuldregelen is reeds staande praktijk op grond van artikel 48, eerste lid, onderdeel c, van de Wck. In paragraaf 2.2.2 staat beschreven hoe een schuldenaar een klachtenprocedure kan starten indien de dienst schuldregelen niet naar behoren wordt uitgevoerd.

Schuldregelen wordt in de eerste plaats aangeboden door de gemeente en de – in opdracht van de gemeente werkende – gemeentelijke kredietbanken. Er kan ook sprake zijn van andere instellingen die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldregelen bezighouden. Deze instellingen kunnen ook bedrijven zijn, maar de gemeente bewaakt de kwaliteit en draagt de kosten. Dit is met een op 1 januari 2019 in werking getreden wijziging van artikel 48 van de Wck verduidelijkt.³³ Sinds 1 januari 2021 geeft artikel 3a Wgs gemeenten expliciet de mogelijkheid schuldhelpverlening uit te laten voeren door een organisatie of instelling die zich richt op schuldhelpverlening, of – indien de organisatie ook de rechten en plichten van de schuldenaar vaststelt en beoordeelt – de organisatie hiertoe te mandateren.

Voor de genoemde individuele beroepsgroepen die zijn uitgezonderd van het verbod op schuldregelen geldt dat schuldregelen wordt verricht als onderdeel van de reguliere beroepswerkzaamheden. De rechtsbijstand van mensen met problematische schulden kan schuldregelen vereisen. Daarom zijn advocaten uitgezonderd van het verbod. Ook een curator (die normaliter faillissementen afwikkelt) en een Wsnp-bewindvoerder (die normaliter toezicht houdt op wettelijke schuldregelingen) kunnen schuldregelen.³⁴ Curatoren en bewindvoerders als bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek hebben de wettelijke taak om de financiën van een onder bewind of curatele gestelde te beheren en schulden te betalen. Ook zij kunnen schuldregelen en op die manier een oplossing voor de problematische schulden proberen te bereiken en een onder bewind of curatele gestelde begeleiden naar de gemeentelijke schuldhelpverlening of naar de Wsnp. Daarom zijn curatoren en (Wsnp)-bewindvoerders in 2013 toegevoegd aan artikel 48 Wck.³⁵

Notarissen kunnen bij veel van hun werkzaamheden te maken krijgen met schuldregelen, zoals bij erfenissen, hypotheek, huwelijkse voorwaarden en rechtsvormen voor ondernemingen met en zonder persoonlijke aansprakelijkheid voor de eigenaar.

Deurwaarders kunnen bemiddelen tussen schuldeisers en de schuldenaar over het oplossen van betalingsachterstanden. Enkel deurwaarders die voorkomen in het deurwaardersregister zoals bedoeld in artikel 1a van de Gerechtsdeurwaarderswet mogen als schuldregelaar optreden. Dat betreft de gerechtsdeurwaarder, maar daarnaast ook de waarnemend gerechtsdeurwaarder, de kandidaat-gerechtsdeurwaarder en de toegevoegd gerechtsdeurwaarder.

Ten slotte kunnen registeraccountants en accountants-administratieconsulenten bijdragen aan het oplossen van schulden bij hun werkzaamheden voor ondernemers die met hun privévermogen

³³ Stb. 2018, nr. 424; *Kamerstukken II* 2017/18, 34 977, nr. 2.

³⁴ Op kleine schaal is gestart met een pilot waarin Wsnp-bewindvoerders op basis van een toevoeging behulpzaam kunnen zijn bij het indienen van een verzoekschrift Wsnp. Zie de Regeling pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp, Stcrt. 2021, 19863.

³⁵ Stb. 2013, nr. 414.

instaan voor de schulden uit de onderneming. Het gaat daarbij om natuurlijke personen die een bedrijf hebben (gevoerd) en in dat kader schulden hebben gemaakt waarvoor zij aansprakelijk zijn met hun privévermogen. Voor al deze beroepen is het van belang te vermelden dat de uitzondering alleen geldt, wanneer zij schuldregelen als onderdeel van hun beroepsuitoefening uitvoeren. Het is hen niet toegestaan van schuldregelen hun beroep of bedrijf te maken.

Met het zelf uitoefenen van schuldregelen wordt bedoeld dat enkel de uitoefenaars van de beroepen die zijn uitgezonderd van het verbod op schuldregelen deze werkzaamheden voor hun cliënten mogen uitoefenen. Zij mogen geen derde inschakelen om schuldregelingen te treffen namens hen of hun cliënten. Hiermee is het dus niet toegestaan om deze werkzaamheden door bijvoorbeeld een administratieve kracht te laten uitvoeren of deze door een externe organisatie te laten uitvoeren die niet onder de reikwijdte van de uitzondering valt. Deze verduidelijking is toegevoegd ten opzichte van de regeling in de Wck om te voorkomen dat schuldenaren denken ondersteuning te krijgen van een bevoegde schuldregelaar, terwijl in werkelijkheid de activiteiten worden uitgevoerd door een onbevoegde partij. Uiteraard blijft het wel toegestaan dat in het hiervoor gegeven voorbeeld de administratieve kracht de door de beroepsuitoefenaar opgestelde schuldregeling op de post doet of per e-mail verzendt.

Het huidige verbod op schuldbemiddeling en de uitzonderingen op dit verbod, zijn neergelegd in de Wck en bouwen daardoor voort op regels over kopen op afbetaling en kredietverlening.³⁶ Het aanvankelijke doel van de Wck was overkreditering tegengaan en voorkomen dat consumenten betalingsverplichtingen aangaan die niet in hun budget passen. Daarom hebben de bepalingen in de Wck betreffende schuldbemiddeling vooral betrekking op de schuldenlast die geheel of gedeeltelijk voortvloeit uit één of meer krediettransacties die kunnen zien op een consumptieve lening, of uit een aankoop op afbetaling (artikelen 1 en 47 Wck). De Wck bestrijkt nu dus niet de aflossing van andere schulden zoals betalingsachterstanden op vaste lasten of belastingschulden. In de praktijk zoekt een schuldregelaar echter een oplossing voor het totale schuldenpakket. Dat is nodig om de problematische schulden te kunnen oplossen, maar ook om te zorgen dat de schuldeisers gelijk worden behandeld. Bij de overheveling van de regels over schuldbemiddeling uit de Wck naar dit wetsvoorstel worden daarom enkele beleidsmatige aanpassingen doorgevoerd om duidelijk te maken dat de regels tot doel hebben om mensen te ondersteunen bij het vinden van een oplossing voor al hun schulden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragrafen 2.1.2 en 3.4 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.

De regels voor schuldregelen gelden overigens uitsluitend voor de ondersteuning van een natuurlijk persoon (een particulier). Daartoe worden ook natuurlijke personen gerekend die een bedrijf hebben (gevoerd) en in dat kader schulden hebben gemaakt waarvoor zij aansprakelijk zijn met hun privévermogen.

2.4 Verbetering aanpak overtreders door duaal handhavingssysteem

Uit praktijksignalen en onderzoek blijkt dat malafide vormen van schuldregelen nog steeds voorkomen en op grotere schaal dan eerder bekend.³⁷ Uit onderzoek komen vooral de volgende vier varianten van malafide praktijken naar voren:

- gratis schuldregelen, gecombineerd met betaald inkomensbeheer³⁸;
- schuldregelen dat wordt aangeboden, maar niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd;
- schuldregelen door partijen die zijn ingehuurd door onder de uitzondering vallende beroepsgroepen, maar die zelf niet mogen schuldregelen, en
- schuldregelaars die zich onterecht voordoen als een bevoegde partij.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de Dienst Financieel-Economische Integriteit (DFEI; voorheen Bureau Economische Handhaving) jaarlijks tussen de 10 en 20 meldingen van overtredingen van de Wck ontvangt. Uit de gemeentelijke enquête die de onderzoekers hebben afgenomen, blijkt dat er jaarlijks 93 signalen opgevangen worden door gemeenteambtenaren door heel Nederland en

³⁶ Stb. 1990, nr. 395; Kamerstukken II 1986/87, 19785, nr 3.

³⁷ Bureau Bartels (2021), Aanbieders schuldbemiddeling.

<https://bureaubartels.nl/gallery/Aanbieders%20schuldbemiddeling%20eindrapport.pdf>.

³⁸ HR 14 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8296.

voornamelijk in grote gemeenten (G4 en G40). Het lijkt dat niet alle signalen gemeld worden en niet alle signalen opgepakt kunnen worden.³⁹

Naast strafrechtelijke handhaving, wordt met dit wetsvoorstel bestuursrechtelijke handhaving geregeld. Overtredingen van het aanbieden van schuldregelen worden op dit moment uitsluitend strafrechtelijk gehandhaafd. Uit recent onderzoek blijkt dat de markt onvoldoende weet wat de grenzen van de wet is, daarom is gekozen voor een duaal sanctiestelsel.⁴⁰ Strafrechtelijke handhaving wordt in het licht daarvan als “stok achter de deur” beschouwd. Een duaal sanctiestelsel moet een zo goed mogelijke naleving van het verbod op schuldregelen (artikel 2 van het wetsvoorstel) bevorderen. Een duaal handhavingssysteem biedt namelijk de mogelijkheid voor eenvoudig te constateren overtredingen op grond van de ernst van het feit te differentiëren in sanctie en biedt een breder palet aan sanctiemogelijkheden dan uitsluitend strafrechtelijke handhaving. Daarbij is van belang dat bij relatief eenvoudig te constateren en lichte overtredingen er in beginsel geen noodzaak is tot strafrechtelijke afdoening. Hierbij geldt de omvang van de benadeling als doorslaggevend voor keuze strafrecht of bestuursrecht.

Aan de keuze voor een duaal sanctiestelsel liggen tevens effectiviteits- en efficiencyoverwegingen ten grondslag. Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de strafrechtketen worden in een duaal sanctiestelsel niet belast met handhaving en afdoening van alle geconstateerde overtredingen. Zo blijkt dat gemeenten 93 signalen per jaar ontvangen over potentiële overtreeders op het verbod op schuldregelen.⁴¹ Een duaal sanctiestelsel verdeelt deze werklast. Zo zal de huidige toezichthouder, Dienst Financieel-Economische Integriteit⁴², naar verwachting de meeste normovertredingen bestuursrechtelijk kunnen afdoen. Daarnaast is vervolging op dit moment enkel mogelijk indien de overtreding dusdanig is dat er sprake is van ernstige financiële schade voor de gedupeerde(n). Veel gedupeerden van onbevoegde schuldregelaars ervaren dan ook geen “rechtsvaardigheidsgevoel” of zien geen resultaat van de handhaving indien er sprake is van beperkte financiële schade. Met de komst van de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving, kan eerder corrigerend of zo nodig bestraffend worden opgetreden, juist bij gevallen waarbij aanbieders van schuldregelen de grenzen van het toegestane overschrijden. Bestuursrechtelijke handhaving kan ook worden ingezet bij overtreding van de regels voor het verlenen van medewerking bij toezicht. De versterking van toezicht en handhaving draagt bij aan betere naleving en daarmee aan betere ondersteuning en bescherming van mensen met problematische schulden. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8 wordt hier nader op in gegaan.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het wetsvoorstel stelt een termijn vast waarbinnen de schuldeiser op een verzoek tot saldo-opgave of een verzoek tot een schuldregeling dient te reageren. Een schuldregeling die niet een 100% betaling betreft is in beginsel een inbreuk op het eigendomsrecht van schuldeisers. De schuldeiser heeft echter de mogelijkheid om niet akkoord te gaan met de voorgestelde schuldregeling. Opname van een reactietermijn, met de mogelijke gevolgen, is een inmenging in het recht op eigendom, zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De reikwijdte van het recht op eigendom wordt bepaald door het begrip ‘possession’, dat ruimer is dan het begrip eigendom in de zin van artikel 5:5, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek. Of iets onder de reikwijdte van het recht op eigendom valt, is afhankelijk van de vraag of iets economische waarde heeft.⁴³ Ook een vordering heeft economische waarde: het is een aanspraak op de betaling van een geldsom. Bij (subjectieve) aanspraken, zoals een vordering, moet het recht

³⁹ Bureau Bartels (2021), Aanbieders schuldbemiddeling.

<https://bureaubartels.nl/gallery/Aanbieders%20schuldbemiddeling%20eindrapport.pdf>.

⁴⁰ ACM (2023) *ACM waarschuwt voor misleidende praktijken van commerciële schuldhulpaanbieders*.

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-waarschuwt-voor-misleidende-praktijken-van-commerciële-schuldhulpaanbieders>.

⁴¹ Bureau Bartels (2021), Aanbieders schuldbemiddeling.

<https://bureaubartels.nl/gallery/Aanbieders%20schuldbemiddeling%20eindrapport.pdf>.

⁴² Voor de opsporing van overtredingen wijst het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar DFEI 2025 personen aan (artikel 2).

⁴³ EHRM 5 januari 2000, appl. nr. 33202/96, NJ 2000, 571 (Beyeler t. Italië).

of belang wel met voldoende zekerheid vaststaan. Als er een overeenkomst is gesloten tussen schuldeiser en schuldenaar is aan die voorwaarde van 'voldoende zekerheid' voldaan. Een vordering is daarom een 'possession' in de zin van voornoemde verdragsbepaling.

Een inmenging op het eigendomsrecht moet bij wet zijn voorzien, met de inmenging moet het algemeen belang gediend zijn en er moet een *fair balance* zijn tussen de inmenging en het algemeen belang dat daarmee is gediend.

De inmenging op het eigendomsrecht is opgenomen in dit wetsvoorstel en daarmee bij wet voorzien. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor het eigendomsrecht zijn, door de uitwerking van de gevolgen in paragraaf 2 voldoende toegankelijk. Als schuldeisers niet reageren op het verzoek tot saldo-opgave bestaat de kans dat hun vordering niet juist wordt meegenomen in het schuldenoverzicht. Er zal dan zoveel mogelijk worden uitgegaan van bekende informatie, zodat het belang van de schuldeiser zo goed mogelijk beschermd wordt. Als een schuldeiser niet heeft gereageerd op het verzoek tot saldo-opgave, kan hij bij het verzoek tot dwangakkoord zich er niet op beroepen dat zijn weigering om in te stemmen met de schuldregeling redelijk is omdat het bedrag van zijn vordering niet juist is vermeld, tenzij de rechter bepaalt dat sprake is van bijzondere omstandigheden.

De regering ziet het als een zwaarwegend algemeen belang dat schuldenaren met problematische schulden snel worden geholpen. Het introduceren van reactietermijnen voor schuldeisers en schuldregelaars draagt daaraan bij. In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen opgenomen voor schuldeisers om het saldo van hun vordering in te dienen. De reactietermijn wordt verlengd als de schuldeiser nog niet heeft gereageerd en bij bijzondere omstandigheden kan een (extra) redelijke termijn worden gegeven om alsnog aan het verzoek tot saldo-opgave te voldoen. Een schuldeiser is bovendien niet verplicht in te stemmen met het voorstel voor een schuldregeling. Vanwege de gelijke behandeling van schuldeisers is voor een schuldregeling een volledig overzicht van de schulden van een schuldenaar nodig. Daarmee hangt samen dat een schuldregeling op een gegeven moment ook tot stand moet komen en niet eindeloos kan worden gewacht totdat het volledige overzicht er is. Het wetsvoorstel bepaalt daarom, in afwijking van het uitgangspunt van gelijke behandeling, dat indien de schuldregelaar op de dag van afloop van de termijn geen saldo-opgave heeft ontvangen, het laatst bekende saldo van de schuld bij de schuldenaar wordt gebruikt. Dit kan alleen als de schuldregelaar een schriftelijke herinnering heeft gestuurd. Op deze manier is de inmenging op het eigendomsrecht zo beperkt mogelijk en proportioneel met het algemeen belang dat met de inmenging is gediend, namelijk het zo goed en snel mogelijk oplossen van de problematische schuldensituatie van een schuldenaar.

3.2. Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op alle dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd, voor zover een specifieke dienst niet van het toepassingsbereik van de richtlijn is uitgesloten.⁴⁴ De activiteit die straks door middel van dit wetsvoorstel wordt gereguleerd, betreft een dienst in de zin van deze richtlijn, voor zover dit tegen vergoeding gebeurt. Ondanks het feit dat het om een sociale dienst gaat, namelijk het ondersteunen bij de oplossing van problematische schulden, is de dienst niet uitgesloten van het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn. De dienst wordt namelijk niet enkel in opdracht van de staat of door de staat erkende liefdadigheidsinstellingen uitgevoerd, maar ook door andere dienstverrichters. Als gevolg daarvan moeten eventuele belemmeringen non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn.

Voor zover schuldregelen 'om niet' plaatsvindt, waarbij geen sprake is van een door de schuldenaar betaalde vergoeding, is de activiteit uitgezonderd van de reikwijdte van het verbod op schuldregelen (artikel 2, eerste lid, aanhef van het wetsvoorstel). Het verbod op schuldregelen en de vrijstellingen van het verbod zijn noodzakelijk vanwege dringende redenen van algemeen belang. In termen van de Dienstenrichtlijn is het verbod nodig voor de openbare orde. Overweging 41 van de Dienstenrichtlijn licht het begrip openbare orde toe. Zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, omvat het begrip openbare orde de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving.⁴⁵ Het kan de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen alsook dierenwelzijn

⁴⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

⁴⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:377.

omvatten. Dit wetsvoorstel is expliciet gericht op de bescherming van de menselijke waardigheid en de bescherming van financieel kwetsbare volwassenen. Door de economische activiteit schuldregelen te beperken tot in de wet opgenomen instanties en beroepsgroepen is gewaarborgd dat mensen met schulden beschermd zijn tegen overtreders van het verbod op schuldregelen. Op die manier wil het wetsvoorstel voorkomen dat schuldenaren bovenop hun al onbetaalbare schuldenlast nog grotere schulden krijgen en onnodig lang in een financiële uitzichtloze positie verkeren. Uit onderzoek blijkt dat het effect van uitzichtloze schuldensituaties op de schuldenaar groot kan zijn. Dit geldt natuurlijk voor de financiële situatie van een schuldenaar, maar het heeft ook effecten op andere leefgebieden.⁴⁶ Nadere overwegingen bij het stellen van eisen aan de dienstverleners zijn de doelstellingen van het sociaal beleid, bescherming van afnemers van diensten, consumentenbescherming en de bescherming van schuldeisers.

Op het moment dat iemand in aanmerking komt voor een schuldregeling is die persoon al niet meer in staat om de schulden volledig terug te betalen. Het niet oplossen van deze schulden heeft grote gevolgen voor zowel schuldenaar, schuldeiser als de maatschappij als geheel. Om snel tot een oplossing te komen is kwalitatief goede hulp nodig. Het is een dwingende reden van algemeen belang dat kwetsbare volwassenen beschermd worden tegen hulp die dit perspectief niet biedt. Bij de partijen die worden vrijgesteld van het verbod is sprake van voldoende waarborgen in kwaliteit en toezicht om te zorgen dat dit het geval is.

Het wetsvoorstel is evenredig aan het doel dat het nastreeft. De Dienstenrichtlijn schrijft voor te bekijken of het doel van deze wet niet met andere, minder beperkende maatregelen bereikt kan worden. Een alternatief voor dit wetsvoorstel is geen specifieke partijen vrij te stellen, maar alleen partijen uit te zonderen van het verbod die voldoen aan specifieke kwaliteitseisen. De regels om bij dienstverleners de kwaliteit van de dienstverlening te borgen en de kosten te beperken zijn niet uitvoerbaar en handhaafbaar. Het risico is dat financieel kwetsbare mensen verder in de schulden raken. Daarom is gekozen om alleen de in het wetsvoorstel genoemde partijen vrij te stellen van het verbod.

Op grond van de artikelen 15, derde lid, en 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn moeten eisen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en de vrije uitoefening van een dienst belemmeren niet-discriminatoir zijn. Dat betekent dat er in de voorschriften geen direct of indirect onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Dit wetsvoorstel heeft geen discriminerende werking. De eisen die gelden voor de vrijgestelde beroepen gelden voor alle dienstverleners uit binnen- en buitenland. Men staat dan ook vrij om bijvoorbeeld als advocaat te werken als ze daarbij de geldende regels voor die beroepstitel volgen.

Notificatie Dienstenrichtlijn

Het voorstel moet worden genotificeerd bij de Europese Commissie, omdat het voorstel eisen stelt die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit (schuldregelen) wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters. Dit betreft een eis die wordt genoemd in artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn. Daarom is notificatie onder de vrijheid van vestiging nodig. De Commissie deelt de eisen mede aan de overige lidstaten en onderzoekt binnen drie maanden of de eisen verenigbaar zijn met het Europees recht.

Daarnaast moet het voorstel eveneens worden genotificeerd onder de vrijheid van het verrichten van diensten, omdat het voorstel eisen stelt waar alle dienstverrichters zich aan dienen te houden, ook als deze niet in Nederland gevestigd zijn. De artikelen 16 en 39, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn schrijven voor dat dit type eisen genotificeerd moet worden bij de Commissie.

3.3 Notificatierichtlijn

De Notificatierichtlijn⁴⁷ verplicht tot het notificeren bij de Europese Commissie van (nieuwe) technische voorschriften voor producten en regels betreffende diensten van de

⁴⁶ Bijvoorbeeld uit het onderzoek 'When financials get tough, life gets rough?' van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat de kosten van de geestelijke gezondheidszorg (ggz) sterker stijgen nadat mensen in financiële problemen terechtkomen. Ook neemt de kans op gebruik van ggz en sociale en/of financiële hulpverlening toe.

⁴⁷ Richtlijn 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, PbEU L 241/1.

informatiemaatschappij. Bij schuldregelen door het college van B&W, gemeentelijke kredietbanken of instellingen die in opdracht van en voor rekening van het college schuldregelen is geen sprake van een dienst van informatiemaatschappij, omdat het schuldregelen niet wordt verricht tegen een vergoeding. Bij schuldregelen door advocaten, curatoren, (Wsnp-)bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants of accountants-administratieconsulenten kan sprake zijn van een 'dienst van de informatiemaatschappij'. Bij diensten van de informatiemaatschappij gaat het namelijk om diensten die verricht worden tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer. Het wetsvoorstel moet daarom genotificeerd worden bij de Europese Commissie.

3.4. Europese richtlijn consumentenkrediet en Wet op het financieel toezicht

Het bieden van een saneringskrediet is een van de vormen van een schuldregeling. Schuldregelaars die een saneringskrediet verstrekken aan schuldenaren, vallen op dit moment al onder de verplichtingen van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en het Burgerlijk Wetboek (Titel 2a van Boek 7 BW: Consumentenkredietovereenkomsten). De regels voor krediet wijzigen met de implementatie van de Europese richtlijn consumentenkrediet (hierna: de richtlijn)⁴⁸ Deze richtlijn heeft als doel om consumenten binnen de EU een hoog en gelijkwaardig niveau van bescherming te bieden bij het afsluiten van consumptief krediet. De richtlijn wordt deels geïmplementeerd in de Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet die is ingediend bij de Tweede Kamer.⁴⁹ Ook wordt een gedeelte geïmplementeerd in de Wet stelsel kredietregistratie waarvan een voorontwerp in voorbereiding is.⁵⁰ Voor de wijzigingen wordt verwezen naar deze wetgeving. Op grond van de richtlijndefinitie van schuldadviesdiensten mogen deze diensten slechts door een onafhankelijke professional, niet zijnde de kredietgever, verleend worden. Op grond van de Wck mogen kredietbanken echter wel bemiddelen. Een kredietbank is een partij die wel kredietgever is, maar als doelstelling heeft om burgers in het kader van schuldhelpverlening te helpen met financiële problemen, bijvoorbeeld met een saneringskrediet. Dit is een schuldregelingsvorm waarbij de totale schuld wordt afgekocht tegen finale kwijting. De schuldenaar heeft daarna slechts één aflosverplichting bij de kredietbank. Als de definitie van de richtlijn strikt wordt geïmplementeerd zou schuldbemiddeling door kredietbanken niet meer toegestaan zijn. Dit zou, gezien de maatschappelijke rol die kredietbanken voor burgers in financiële problemen vervullen, een onwenselijke situatie zijn. Ondanks dat kredietbanken in strikte zin onder de richtlijn geen schuldadviesdiensten mogen verrichten, blijft het onder dit wetsvoorstel toegestaan voor deze partijen om schuldbemiddeling en dus ook schuldadviesdiensten in de zin van de richtlijn te blijven aanbieden. Dit strookt met het doel van schuldadviesdiensten om consumenten met financiële moeilijkheden te helpen en hen te begeleiden bij het zoveel mogelijk aflossen van hun uitstaande schuld, met behoud van een fatsoenlijke levensstandaard.⁵¹ Het risico op botsende belangen dat zou kunnen ontstaan wanneer een commerciële kredietaanbieder deze diensten zou verstrekken is niet aanwezig bij de kredietbank, die immers opereert zonder winstoogmerk. Op basis van de Wet op het financieel toezicht blijven aanbieders van saneringskredieten wel verplicht om dit te registreren.

3.5 Beroepsreglementering

Met dit wetsvoorstel is sprake van beroepsreglementering. Via de Wck zijn beroepsgroepen aangewezen die een gereserveerde activiteit mogen uitvoeren, namelijk schuldregelen. Dit blijft zo met dit wetsvoorstel. Een gereserveerde activiteit, die je alleen kan uitvoeren als je voldoet aan bepaalde eisen, is een vorm van beroepsreglementering. Bij beroepsreglementering moeten de eisen uit de Europese richtlijnen inzake beroepsreglementering worden gevolgd.⁵² Ten eerste moeten regels van beroepsreglementering non-discriminatoir zijn op grond van nationaliteit of woonplaats. Daarnaast moet beroepsreglementering gerechtvaardigd worden uit hoofde van een doelstelling van algemeen belang. In artikel 6, tweede lid, van Richtlijn (EU)

⁴⁸ Richtlijn (EU) 2023/2225 van het Europees Parlement en de Raad, 18 oktober 2023 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2008/48/EG.

⁴⁹ Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet, Kamerstukken II 2026-2027 36924, nr. 1-3.

⁵⁰ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK025409>.

⁵¹ Overweging 81 van de preambule van de richtlijn.

⁵² Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt & Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen.

2018/958 zijn dwingende redenen van algemeen belang opgesomd die beroepsreglementering kunnen rechtvaardigen. Tot slot moeten de regels van beroepsreglementering geschikt zijn om het doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig. Dat vergt een evenredigheidstoets.

Voor de toelichting waarom de regels non-discriminatoire zijn wordt verwezen naar paragraaf 3.2 over de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn kent een vergelijkbare non-discriminatie bepaling. In die paragraaf wordt toegelicht waarom de regels in dit wetsvoorstel hieraan voldoen.

De dwingende redenen van algemeen belang die beroepsreglementering rechtvaardigt, is in dit geval de bescherming van consumenten en afnemers van diensten en doelstellingen van sociaal beleid. De regels omtrent beroepsreglementering van schuldregelaars beschermen schuldenaren en helpen bij de aanpak van problematische schulden, hetgeen een doelstelling is van sociaal beleid.

Bij de evenredigheidsbeoordeling is het 'Nationaal actieplan gereguleerde beroepen' belangrijk.⁵³ Met name het analysekader in paragraaf 3 van het actieplan en het bijbehorende schema is behulpzaam bij de evenredigheidsbeoordeling van regels van beroepsreglementering. Omdat de resultaten van schuldregelen onvoldoende contracteerbaar⁵⁴ zijn, de consequenties van onwenselijke uitkomsten van schuldregelen bij de schuldenaar liggen (en niet bij de schuldregelaar), de vaardigheden van schuldregelaars moeilijk bepaalbaar zijn voor de schuldeiser en er negatieve externe gevolgen kunnen zijn bij een onbevoegde schuldregelaar, acht de regering het evenredig om van de activiteit schuldregelen een gereserveerde activiteit te maken. Dat waarborgt dat het proces van schuldregelen op een goede manier plaatsvindt. Daarbij is in acht genomen dat de gereserveerde activiteit niet breder dan noodzakelijk is gedefinieerd.

4. Verhouding nationale wetgeving

4.1. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Sinds 2012 hebben gemeenten de wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden aan hun inwoners.⁵⁵ Schuldhulpverlening heeft als doel om personen te ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij is opgehouden te betalen, alsmede de nazorg. Sinds 1 januari 2021 geeft artikel 3a Wgs gemeenten expliciet de mogelijkheid schuldhulpverlening uit te laten voeren door een organisatie of instelling die zich richt op schuldhulpverlening. Uiteraard is het daarbij van belang dat ook dan sprake is van professionele schuldhulpverlening. Met het oog hierop heeft de NVVK een gedragscode en kwaliteitskader ontwikkeld voor de schuldhulpverlening.⁵⁶ Om de kwaliteit van schuldhulpverlening te borgen wordt al enige tijd – onder meer via de Wgs⁵⁷ – ingezet op versterking van de regierol van gemeenten en op verdere professionalisering van de gemeentelijke uitvoering.⁵⁸

Er is samenhang tussen de Wgs en het voorliggende wetsvoorstel. Op grond van de Wgs heeft de gemeente de wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden. Als onderdeel van de schuldhulpverlening kan een schuldregeling getroffen worden wanneer er sprake is van een problematische schuldensituatie. De uitvoerders van de Wgs zijn één van de bevoegde partijen die mogen optreden als schuldregelaar. Daarin voorziet artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft invulling aan een schuldregeling die onderdeel kan zijn van een schuldhulpverleningstraject zoals opgenomen in de Wgs.

4.2. Faillissementswet

Wanneer een schuldeiser niet akkoord gaat met de voorgestelde schuldregeling op grond van dit wetsvoorstel kan de schuldenaar de rechter verzoeken om de voorgestelde schuldregeling dwingend op te leggen aan de weigerachtige schuldeiser(s) op grond van artikel 287a, eerste lid,

⁵³ *Kamerstukken II* 2014/15, 24036, nr. 409.

⁵⁴ Met 'contracteerbaar' wordt bedoeld dat het resultaat of proces van tevoren vast te stellen of vast te leggen is. Bij schuldregelen is daarvan geen sprake, omdat de werkzaamheden van de schuldregelaar afhankelijk zijn van de omstandigheden die inschatting vereisen van een beroepsbeoefenaar. De schuldenaar heeft hierin onvoldoende inzicht.

⁵⁵ *Stb.* 2012, nr. 78.

⁵⁶ NVVK, gedragscodes en modules, <https://www.nvvk.nl/ons-werkveld/gedragscodes-en-modules>.

⁵⁷ *Stb.* 2012, nr. 78, onder meer gewijzigd met *Stb.* 2020, nr. 239. Zie ook de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (*Kamerstukken II* 2015/16, 34509, nr. 1).

⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2017/18, 24515, 431 en meest recente voortgangsrapportages 533 en 600.

Fw. Dit kan leiden tot een dwangakkoord. Een verzoek hiertoe dient altijd ondersteund te worden door een bevoegde schuldegelator (artikel 285 tweede lid Fw). De rechter wijst een verzoek tot dwangakkoord toe als de weigerachtige schuldeiser *“in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldegelating heeft kunnen komen”*.⁵⁹

Wanneer het dwangakkoord niet kan worden toegekend, beoordeelt de rechter het verzoek tot toelating tot de Wsnp dat tegelijkertijd met het verzoek tot een dwangakkoord moet worden ingediend. Een voorwaarde om toegelaten te kunnen worden tot de Wsnp is dat er eerst is geprobeerd om een schuldegelating tot stand te brengen. Een rechtstreekse toegang tot de Wsnp, zonder eerst een poging tot het realiseren van een schuldegelating te doen, is ook mogelijk. Hiervoor dient aannemelijk te worden gemaakt dat er andere omstandigheden zijn die het onmogelijk maken om tot een schuldegelating te komen. De schuldegelator dient een met redenen omklede verklaring af te geven dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een schuldegelating te komen (artikel 285, eerste lid, onderdeel f Fw).

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat, wanneer de schuldeiser niet akkoord gaat met de voorstelde schuldegelating of niet reageert op de voorgestelde schuldegelating, de schuldegelator namens de schuldenaar een verzoek tot toelating tot de Wsnp doet en daarbij eventueel een verzoek doet voor een dwangakkoord. Dit is opgenomen in artikel 4, vijfde lid, van dit wetsvoorstel. Het verzoek voor het dwingend opleggen van de schuldegelating aan de weigerende schuldeiser (het dwangakkoord) wordt gedaan in het verzoekschrift voor de toelating tot de Wsnp. De schuldegelator dient geen verzoekschrift in als de weigerende schuldeiser alsnog akkoord gaat met de voorgestelde regeling (zie ook paragraaf 6). Dat is geregeld in artikel 4, zesde lid.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen en regeldruk)

Dit wetsvoorstel draagt bij aan snellere hulp en kwaliteitsborging van de hulp aan mensen met problematische schulden.

Definitie schuldegelaten

In vergelijking is de beschrijving uit de Wck op twee punten verruimd: ten eerste voor de diensten die onder het verbod kunnen vallen en ten tweede voor de betalingsverplichtingen die in de schuldegelating kunnen worden betrokken. Daarmee is de werkingssfeer van het verbod ook iets verruimd. Dit betreft echter vooral een technische aanpassing. Zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 2.1.2 van deze toelichting wordt in de praktijk feitelijk al gewerkt met dit ruimere begrip.

Reactietermijn voor schuldeisers en schuldegelators

Het doel van schuldegelaten is te komen tot vrijwillige afspraken tussen schuldenaren en schuldeisers over het oplossen van de schulden via een schuldegelating. Hierbij moeten zowel de schuldenaar als de schuldeisers akkoord gaan met een door de schuldegelator voorgestelde schuldegelating. Hoelang de poging daartoe duurt hangt af van de omstandigheden van het geval. Hiervoor geldt geen wettelijke termijn. Bij een schuldegelating spant de schuldenaar zich maximaal in om zijn schulden zoveel mogelijk af te betalen.

Een reactietermijn kan eventuele vertraging bij de totstandkoming van de schuldegelating helpen voorkomen. Dat is belangrijk voor de motivatie van een schuldenaar, zodat uitval bij een schuldegelating wordt voorkomen. Het is ook belangrijk voor de schuldeisers die wel snel hebben gereageerd. Zij hebben er belang bij dat binnen een redelijke termijn inzicht komt in de stand van zaken en in de vraag in hoeverre hun vordering nog verhaalbaar en betaalbaar is. Voor schuldenaren en schuldegelators, maar ook voor schuldeisers geeft een verplichte reactietermijn sneller duidelijkheid. Een verplichte reactietermijn houdt géén verplichting in voor schuldeisers om mee te werken, wél om te reageren.

Beproefd alternatief voor regelgeving zijn convenantafspraken tussen schuldhulpverleners en schuldeisers. In sommige convenanten zijn ook reactietermijnen opgenomen, die over het algemeen goed worden nageleefd. Niet alle schuldeisers kunnen met convenanten worden bereikt.

⁵⁹ Artikel 287a, vijfde lid Fw.

Omdat convenanten vrijwillige afspraken zijn, ontbreekt een terugvaloptie bij niet-naleving. Verder geldt dat kleinere schuldeisers vaak niet bij convenanten aangesloten zijn en mede daardoor ook minder bekend zijn met de daarin opgenomen procedures. Ook voorlichting en communicatie, bijvoorbeeld over het proces van het treffen van een schuldregeling, kunnen worden ingezet. Dit kan echter niet voorkomen dat een enkele niet reagerende schuldeiser het treffen van een schuldregeling kan vertragen.

Gekozen is voor een reactietermijn en gevolgen voor schuldeisers die zich daar niet aan houden, omdat dit aansluit bij het huidige stelsel en dit stelsel ook versterkt.

Handhaving verbod schuldregelen

Schuldenaren hebben recht op hulp van professionele schuldregelaars. Via twee sporen zorgt de overheid voor toegankelijke en goede hulp. Enerzijds via het versterken van de positie van de erkende schuldregelaars door middel van het verduidelijken van het verbod op schuldregelen. Anderzijds via de versterking van de handhaving van het verbod op schuldregelaars die daartoe niet bevoegd zijn. Betere naleving van de regels over schuldregelen draagt bij aan de doelstelling problematische schulden op te lossen of terug te dringen. Schuldregelaars zijn verdeeld in:

- Legale schuldregelaars: eenieder die kosteloos schulden regelt, gemeenten en instellingen die in opdracht en voor rekening van gemeenten schuldregelen en een aantal individuele beroepsgroepen voor zover zij de schuldregelingswerkzaamheden zelf uitvoeren.
- Illegale schuldregelaars: andere instanties of personen dan hierboven genoemd, die tegen een vergoeding schuldregelen of die door een individuele beroepsgroep worden ingeschakeld om de werkzaamheden uit te voeren.

Door bestuursrechtelijke handhaving krijgen overtreders van het verbod op schuldregelen bij lichtere overtredingen te maken met bestuursrechtelijke handhaving, zoals een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Deze sancties zijn nieuw. Naar verwachting werkt dit preventief en corrigerend. Door effectiever toezicht worden mensen met schulden beter beschermd.

6. Handhaving en toezicht

6.1. Handhaving

De handhaafbaarheid van het verbod op schuldregelen verbetert door naast strafrechtelijke handhaving ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken.

Keuze sanctiestelsel: strafrecht, bestuursrecht of dual

De regels voor schuldbemiddeling uit de Wck worden strafrechtelijk gehandhaafd. Overtreding van het verbod is strafbaar gesteld als economisch delict op grond van artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten. Dit wetsvoorstel maakt, naast strafrechtelijke handhaving voor ernstige overtredingen, bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. Hierdoor ontstaat een dual stelsel. De sanctiestelsels houden samengevat het volgende in:

- Het strafrecht reguleert de positie van de overheid als beschermer van fundamentele rechtsgoederen van mensen, zoals het menselijk leven, de lichamelijke integriteit, de gezondheid en het vermogen tegen aantasting door anderen. Om deze rol adequaat te kunnen vervullen beschikt de overheid over vergaande bevoegdheden die ernstig inbreuk kunnen maken op de vrijheid van mensen. Dit betreft potentieel verstrekkende straffen en maatregelen, zoals een gevangenisstraf. De hoofddoelen zijn het herstel van de rechtsorde en het verhogen van de veiligheid van de samenleving.⁶⁰
- Het orderingsrecht omvat wetgeving die randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer stelt en wetgeving waarmee inkomen en vermogen worden belast, verdeeld of herverdeeld. Er bestaat een duidelijke behoefte aan een instrumentarium om het orderingsrecht effectief te kunnen handhaven. De bestuurlijke boete voorziet bijvoorbeeld in deze behoefte.⁶¹ Kenmerkend voor het ordenende bestuursrecht is dat de handhaving van de normering door de wetgever ook is opgedragen aan het bestuur. De bestuursrechtelijke handhaving geschiedt door de huidige toezichthouder, de Dienst Financieel-Economische Integriteit. Een dergelijk

⁶⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29279 nr. 503.

⁶¹ Stcrt. 2018, 31269.

deskundig bestuursorgaan kan in veel gevallen gericht en efficiënter reageren dan het OM. Dwangmaatregelen die door het bestuur kunnen worden opgelegd zijn van een andere aard dan in het strafrecht. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn reparatoir van aard en gericht op herstel van de oorspronkelijke toestand of op het voorkomen van herhaling van de overtreding. Overwegingen als leedtoevoeging, resocialisatie en vergelding die typerend zijn voor het strafrecht zijn bij de reparatoire dwangmaatregelen niet aan de orde. Dit fundamentele verschil in doelstellingen rechtvaardigt in beginsel ook een verschil in type sanctionering, en een verschil in type procedurele waarborgen.⁶²

- In verschillende wetten is gekozen voor een duaal stelsel. Die wetten bevatten zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties. De praktijk wijst uit dat daar behoefte aan is. Een duaal stelsel vraagt in versterkte mate om consistentie en afstemming, zowel op het niveau van wetgeving als beleid voor de invulling van de handhaving, zoals ten aanzien van het sanctiebeleid. Zo is het bijvoorbeeld niet de bedoeling dat het boetemaximum dat bij de bestuurlijke handhaving geldt, hoger is dan het boetemaximum dat op grond van de relevante strafbepalingen geldt.

De regels voor schuldregelen zijn ordeningsrecht. Het zijn randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer. De doelgroep van overtreders van het verbod is niet eenvoudig te identificeren. Het gaat onder andere om ondernemers die tegen kosten en met onvoldoende kwaliteitsborging schuldregelen en die op grond van dit voorstel niet bevoegd zijn. Ook kan het gaan om ondernemers die de dienst schuldregelen “gratis” aanbieden in combinatie met een betaalde dienst zoals budgetbeheer of budget coaching.⁶³ Daarnaast identificeren we bevoegde schuldregelaars die op basis van deze wet derden inschakelen die werkzaamheden op grond van deze wet uitvoeren.⁶⁴ Het toezicht wordt daarom gedaan door een gespecialiseerde toezichthouder. De Dienst Financieel-Economische Integriteit heeft de deskundigheid om economische delicten op te sporen. Overtredingen raken financieel kwetsbare mensen, die daardoor verder in financiële problemen kunnen komen. Toezicht en handhaving dienen in de eerste plaats te voorkomen dat mensen gedupeerd worden en als zij gedupeerd zijn, dat er goede hulp komt. Deze factoren pleiten voor bestuursrechtelijke handhaving. Toezicht en handhaving zijn ook gericht op het wegnemen van de economische voordelen van de overtreding. Overtreding van het verbod op schuldregelen is een economisch delict dat strafrechtelijk kan worden vervolgd met bijbehorende bijzondere opsporingsbevoegdheden. De strafrechtelijke geldboete beperkt het financieel voordeel voor de ondernemer. Via het strafrecht kan bovendien de winst worden ontnomen. Dit is alleen proportioneel voor zware overtredingen. Dit pleit voor een duaal stelsel. De last onder dwangsom en de bestuurlijke boete dwingen namelijk naleving af en werken ontmoedigend en preventief. Op dit moment vindt alleen reactief toezicht plaats naar aanleiding van signalen. De inschatting is dat lichte overtredingen in vergelijking met strafrechtelijke overtreding, eenvoudiger zijn vast te stellen en dat er meer lichte overtredingen zijn. Dit pleit voor het toevoegen van de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving.

Een alternatief voor de invoering van bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden is om vaker proces-verbaal op te maken en naar het OM te sturen. Het OM kan ervoor kiezen om ook in minder ernstige gevallen tot vervolging over te gaan. De inspanning en relatief lange doorlooptijd, die strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging vereisen, roepen echter op tot het mogelijk maken van bestuursrechtelijke handhaving als (aanvullend) alternatief. De Nationale Ombudsman heeft bijvoorbeeld enkele jaren geleden geadviseerd bestuursrechtelijke handhaving van de regels over schuldregelen mogelijk te maken.⁶⁵ Een ander alternatief is het versterken van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Een toegankelijke, snelle en kosteloze dienstverlening vanuit de overheid zou de markt voor onbetrouwbare schuldregelaars moeten verkleinen. De inwerkingtreding van de Wgs in 2012 en het daarop ingezette kabinetsbeleid, zoals het Nationaal Programma Armoede en schulden sinds 2025, hebben als doel om de toegankelijkheid en de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te verbeteren.⁶⁶ Uit signalen van de

⁶² Kamerstukken II 2018/19, 29279 nr. 503.

⁶³ HR 14 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8296.

⁶⁴ Bureau Bartels (2021) Aanbieders schuldbemiddeling <https://bureaubartels.nl/gallery/Aanbieders%20schuldbemiddeling%20eindrapport.pdf>.

⁶⁵ De Nationale Ombudsman (2012) Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening Rapportnummer: 2012/110, pag. 32-34.

⁶⁶ Kamerstukken II 2024/25, 24515, nr. 799.

toezichthouder, Dienst Financieel-Economische Integriteit, en het onderzoek 'Aanbieders schuldbemiddeling' blijkt echter dat malafide vormen van schuldregelen nog steeds voorkomen. Daarom blijven ook toezicht en handhaving nodig.

Er is genoeg onderbouwing te geven voor bestuursrechtelijke handhaving, maar voor ernstige gevallen moet ook strafrechtelijke handhaving mogelijk blijven. Het wetsvoorstel introduceert daarom een duaal stelsel, door naast strafrechtelijke handhaving ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Bij het inrichten van het duale sanctiestelsel zal op een consistente en coherente wijze afstemming worden gezocht tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke actoren. Daarbij zullen eveneens de standaard boetehoogtes op elkaar worden afgestemd.

6.1.1. Rechtsbescherming

Handhaving via het bestuursrecht

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete bij overtreding van het verbod op schuldregelen. Namens hem wordt dit uitgevoerd door Dienst Financieel-Economische Integriteit. Een last onder dwangsom heeft een herstellend karakter en is erop gericht om ondernemingen en rechtspersonen die in strijd met het verbod handelen, te dwingen dienst diensten aan te passen. Een bestuurlijke boete heeft, net als een strafrechtelijke boete, een punitief karakter. Een last onder dwangsom kan, als herstelsanctie, in combinatie met een punitieve sanctie (bestuurlijke of strafrechtelijke boete) worden opgelegd. Er kunnen echter geen twee punitieve sancties voor dezelfde overtreding worden opgelegd; het opleggen van een bestuurlijke boete gaat niet samen met het opleggen van een strafrechtelijke boete.

Als het verbod op schuldregelen bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd, is hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Het gaat daarbij in het bijzonder om de regels voor de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Ook wordt verwezen naar de regels over de meewerkplicht bij toezicht van artikel 5:20 Awb. Bij het toezicht op het verbod op schuldregelen zullen ook de voorschriften uit hoofdstuk 5 van de Awb worden toegepast over toezicht op de naleving (Titel 5.2).

Conform artikel 5:46, eerste lid Awb is in het wetsvoorstel de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd opgenomen.⁶⁷ Op grond van de Wck kan voor overtreding van het verbod op schuldbemiddeling een strafrechtelijke boete worden opgelegd van de vierde categorie van maximaal € 27.750 (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht). Voor de bestuurlijke boete in dit wetsvoorstel is dezelfde maximale hoogte gekozen. Voor de uitvoering van artikel 5:46, tweede lid, Awb zal de toezichthouder de bestuurlijke boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. De toezichthouder houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Op basis van artikel 5:6 Awb legt de toezichthouder geen herstelsanctie op zolang er een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Voor één overtreding kan dus niet gelijktijdig zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom worden opgelegd. Dit verbod staat niet in de weg dat herstelsancties achtereenvolgens opgelegd kunnen worden, als de onrechtmatige situatie blijft bestaan.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. De bestuurlijke boete wordt opgelegd met het doel om overtredingen in de toekomst te voorkomen (preventie). Op een bestraffende sanctie zijn het beginsel «geen straf zonder schuld», het beginsel van de evenredigheid tussen de ernst van de gedraging en de zwaarte van de sanctie en het *ne bis in idem*-beginsel van toepassing.⁶⁸ Het laatstgenoemde beginsel betekent dat, wanneer iemand voor een overtreding een bestraffende sanctie is opgelegd, hem voor diezelfde overtreding niet nog eens een bestraffende sanctie kan worden opgelegd. Een combinatie van een bestraffende

⁶⁷ Artikel 5:46, eerste lid Algemene wet bestuursrecht: De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.

⁶⁸ Het *ne bis in idem*-beginsel komt ook terug in de artikelen 5:44 Awb en 243 Wetboek van Strafvordering. Iemand kan ook niet voor hetzelfde feit zowel een bestraffende bestuursrechtelijke sanctie, zoals een bestuurlijke boete, als een strafrechtelijk sanctie worden opgelegd.

sanctie – zoals de bestuurlijke boete – en een herstelsanctie – zoals de last onder dwangsom – is daarentegen wel mogelijk. Wel dient altijd rekening gehouden te worden met het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, Awb); cumulatie van sancties is niet toegestaan als dat onevenredige gevolgen voor de overtreder zou meebrengen.

Tegen bestuurlijke sancties staat de reguliere bestuursrechtelijke rechtsgang open. Dat wil zeggen dat bezwaar openstaat bij het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd. Vervolgens kan eventueel nog beroep worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam en daarna hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). De bezwaar- en (hoger) beroepstermijnen bedragen zes weken (artikel 6:7 Awb). Het maken van bezwaar en het instellen van (hoger) beroep tegen een sanctie heeft op grond van artikel 6:16 van de Awb geen automatische schorsende werking, tenzij dit bij wet is bepaald. Daar is niet voor gekozen, omdat schorsende werking het effect van de sanctie potentieel uitstelt en mensen met schulden dan mogelijk langer dienstverlening (schuldregelen) krijgen, die niet aan de regels voldoet. Voor sancties kan volgens de regels van de Awb wel schorsing worden gevraagd via het vragen van een voorlopige voorziening. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8 wordt nader ingegaan op bijzonderheden inzake de bestuursrechtelijke handhaving en de meewerkplicht van artikel 5:20 Awb. In artikel 12 worden de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 van de Awb gewijzigd. Daardoor wordt geregeld dat beroep tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel wordt ingesteld bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBB. Door het hoger beroep te beleggen bij het CBB wordt aangesloten bij de bestaande competentieverdeling, omdat het een regeling van sociaal-economische aard betreft. Beroep in eerste aanleg staat open bij de rechtbank Rotterdam. Het beroep in twee instanties houdt verband met de mogelijkheid dat op grond van deze wet een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten vereist dat het mogelijk is om hoger beroep in te stellen. Beroep in eerste en enige aanleg bij het CBB voldoet hier niet aan.

Handhaving via het strafrecht

Ernstige overtredingen van het verbod op schuldregelen met groot economisch voordeel voor de overtreder en veel gedupeerden zijn helaas niet uitgesloten. Artikel 5:44, tweede lid, Awb bepaalt dat wanneer een gedraging tevens een strafbaar feit is, dit moet worden voorgelegd aan de officier van justitie. Omdat het niet doelmatig is wanneer over elke individuele overtreding overleg plaatsvindt met het OM (en het ook niet gewenst is in verband met consistent beleid) is de praktijk dat het bestuur en het OM in onderling overleg criteria formuleren voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Deze criteria moeten worden neergelegd in een convenant en/of in vervolgingsrichtlijnen met het OM. Uitgangspunt is dat lichte(re) overtredingen bestuursrechtelijk worden vervolgd en zware overtredingen strafrechtelijk.

De overtreding van het verbod op schuldregelen is nu reeds strafbaar gesteld in de artikelen 1, onderdeel 4^o, en 2 van de Wet op de economische delicten (Wed). Onder verwijzing naar het Wetboek van Strafrecht regelt de Wed dat een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een taakstraf of geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd of een hogere geldboete als er economisch voordeel met het illegale schuldregelen is behaald. Als het economische voordeel groter is dan een vierde deel van de maximaal op te leggen boete kan een boete van de vijfde categorie worden opgelegd. Per 1 januari 2026 betreft dit een bedrag van € 110.000. Daarnaast zijn bijkomende straffen mogelijk, zoals stilleggen van de onderneming, het ontnemen van het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen en het ontnemen van de winst uit de onderneming (artikelen 7 en 8 Wed). Het wetsvoorstel wijzigt niets aan deze mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving, behalve dat de Wck wordt vervangen door dit wetsvoorstel.

Rechtsbescherming burgers en andere belanghebbenden

Het staat de schuldenaar vrij om een melding te doen, een tuchtklacht in te dienen of een klachtenprocedure te starten bij de toezichthoudende organen indien de dienst niet naar behoren worden uitgevoerd. Zie hiervoor paragraaf 2.2.2. Wanneer er sprake is van het overtreden op het verbod op schuldregelen of wanneer een bevoegde schuldregelaar een derde inschakelt voor uitvoering van schuldregelen is het tevens mogelijk om een civielrechtelijke procedure te starten om onverschuldigde betalingen terug te vorderen of om schadevergoeding te eisen.

Medewerkingsplicht en nemo teneturbeginsel

Het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling is een beginsel dat zijn oorsprong kent in het strafrecht, maar dit beginsel kan ook in de voorfase van het handhavingstoezicht al van toepassing zijn. De medewerkingsplicht geldt niet na het moment waarop de overheid jegens de betrokkene een handeling heeft verricht waaruit de betrokkene in redelijkheid de conclusie heeft kunnen trekken dat strafvervolgning tegen hem wordt ingesteld.⁶⁹ Wilsonafhankelijk bewijsmateriaal dat is verkregen langs de weg van artikel 5:20 Awb, eventueel zelfs afgedwongen via een last onder dwangsom, is niet in strijd met de waarborgen van artikel 6 EVRM. Wilsafhankelijk bewijsmateriaal kan worden afgedwongen voor toezichts-doeleinden, maar als dat materiaal (mogelijk) ook voor een 'criminal charge' tegen de verstrekker van het bewijsmateriaal wordt gebruikt, moet gewaarborgd worden dat de verstrekker zijn recht om niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling effectief kan uitoefenen. De toezichthouder kan een clausulering verbinden aan de inlichtingenvordering dat het wilsafhankelijk materiaal niet (mede) zal worden gebruikt voor bestuurlijke beboeting of strafvervolgning.⁷⁰ Voor dit wetsvoorstel betekent het dat een persoon die in redelijkheid heeft geconcludeerd dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd of strafvervolgning wordt ingesteld, de medewerkingsplicht van artikel 5:20 Awb niet meer van toepassing is. Daarvan is in ieder geval sprake indien een persoon wordt verhoord met het oog op de oplegging van een bestuurlijke boete (zie ook artikel 5:10a, eerste lid, Awb).

6.2. Toezicht

Het toezicht op het verbod op schuldbemiddeling uit de Wck vindt plaats door de Dienst Financieel-Economische Integriteit van het ministerie van Financiën. Dit is geregeld in de Regeling aanwijzing toezichthouder op het Consumentenkrediet (2025)⁷¹. Dienst Financieel-Economische Integriteit blijft de toezichthouder en krijgt het mandaat om bestuursrechtelijk te gaan handhaven namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Dienst Financieel-Economische Integriteit ziet specifiek toe op het naleven van artikel 2, eerste lid van het wetsvoorstel.

De individuele beroepsgroepen die mogen schuldregelen hebben eigen toezichthouders: de deken (advocaten), de rechtbank (curatoren en (Wsnp)-bewindvoerders), het Bureau Financieel Toezicht (notarissen en deurwaarders) en de Autoriteit Financiële Markten (accountants). De toezichthouders van de individuele beroepsgroepen zien toe op de uitvoering van de werkzaamheden van de beroepsgroepen. Daarnaast kan er bij de toezichthouder van de individuele beroepsgroep melding worden gedaan van de overtreding. Net zoals bij de Wck is hier sprake van een reactief optreden, de toezichthouder kan optreden indien zij een melding krijgen van een overtreding. Naast het optreden tegen de overtreding kan de toezichthouder de gedupeerde wijzen op de ondersteuning vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. De gedupeerde kan zich dan zelf melden bij zijn gemeente voor ondersteuning.

7. Regeldruk, financiële gevolgen, doenvermogen en privacy

7.1. Regeldruk

Om de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel in kaart te brengen, moeten de regeldrukkosten die voortvloeien uit de inhoudelijke verplichtingen worden berekend. De berekeningen en genoemde bedragen kunnen gezien worden als een indicatie van de verwachte kosten. Het wetsvoorstel bevat een aantal handelingen die bevoegde schuldregelaars en schuldeisers dienen te verrichten in het kader van dit wetsvoorstel.

Individuele beroepsgroepen

Individuele beroepsbeoefenaars zijn in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, uitgezonderd van het verbod op schuldregelen en mogen deze dienst dan ook namens de schuldenaar verrichten. Dit is geen nieuwe handeling, dit mochten zij immers al doen op grond van de Wck. Bij deze uitzonderingspositie komt dat zij de dienst zélf dienen uit te voeren. Zij mogen dus geen derde partij inschakelen die namens hen de dienst uitvoert. Uit contact met de toezichthouders van de individuele beroepsgroepen is gebleken dat de individuele beroepsgroepen de dienst schuldregelen nauwelijks aanbieden. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat veel van de schuldenaren vaak

⁶⁹ *Kamerstukken II*, 1994/95, 23700, nr. 5, p. 52.

⁷⁰ Cbb 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:3, r.o. 6.1-6.4.

⁷¹ Regeling aanwijzing toezichthouder Wet op het consumentenkrediet, stb. 2025, 40669.

uitkomen bij de gemeentelijke schuldhelpverlening middels vroegsignalering of op eigen initiatief. Gezien de individuele beroepsgroepen reeds de bevoegdheid kennen om een schuldregeling tot stand te laten brengen is de verwachting dat dit wetsvoorstel geen aanvullende regeldruk kosten met zich meebrengt.

Schuldeisers

Een schuldeiser kan een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Hoewel in dit voorstel reactietermijnen zijn opgenomen voor schuldeisers, leidt dit niet automatisch tot een hogere regeldruk. Voorafgaande aan dit wetsvoorstel verrichten schuldeisers namelijk ook al een tijdsinspanning om een schuldregeling tot stand te brengen. Een reactietermijn zal voor het gros van de schuldeisers daarom weinig veranderen. De reactietermijn sluit aan op bestaande werkprocessen binnen de gemeentelijke schuldhelpverlening. De verwachting is dat dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige werkwijze geen extra kosten oplevert voor schuldeisers.

Verplichting dwangakkoord

Door artikel 4 van het wetsvoorstel krijgt iedere schuldregelaar de verplichting tot het aanvragen van een dwangakkoord wanneer één of meerdere schuldeisers niet akkoord gaan met de voorgestelde regeling, tenzij het opportuun wordt geacht direct een verzoek tot toelating tot de Wsnp in te dienen. Wanneer de schuldeiser(s) gedurende het aanvraagproces toch akkoord gaan, is de schuldregelaar uitgezonderd van deze verplichting. De verwachting is niet dat een reactietermijn tot meer verzoekschriften bij de rechtbank zal leiden. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de huidige praktijk het dwangakkoord ook al wordt aangevraagd als een schuldregeling niet tot stand komt. Daarnaast is het in de huidige situatie al het geval dat veel verzoekschriften worden ingetrokken en het niet tot een zitting komt, omdat de weigerachtige schuldeiser alsnog akkoord gaat met het voorstel voor een schuldregeling. Dit percentage ligt al jaren rond de 45%. Het is mogelijk dat het risico van een kostenveroordeling voor schuldeisers reden is om alsnog in te stemmen met een aangeboden voorstel in de buitengerechtelijke schuldregeling voor de zittingsdatum, waarna het verzoek om een dwangakkoord en/of de toelating tot de Wsnp worden ingetrokken.⁷²

7.2 Financiële gevolgen

Op basis van de schatting van de regeldruk kan beargumenteerd worden dat het wetsvoorstel niet leidt tot aanvullende kosten voor de uitvoering. Met dit wetsvoorstel wordt immers de huidige praktijk gereguleerd. Het wetsvoorstel heeft echter wel gevolgen voor de Rijksbegroting. De kosten voor de overheid betreffen met name toezichtkosten, gezien het wetsvoorstel een duaal handhavingssysteem introduceert. De kosten voor het toezicht op de artikel 2 partijen worden door de toezichthouders van de beroepsgroepen of door de betrokken ministeries, of door de schuldregelaars zelf, gedragen. Dit betreft het toezicht op de naleving van het zelf uitvoeren van de werkzaamheden. Voor toezicht en handhaving op het verbod van schuldregelen worden de kosten opgebracht door de Rijksoverheid, hierover wordt nader afgestemd met de toezichthouder. De beoogde uitvoerder van handhaving- en toezichttaken, DFEI, zal nog een uitvoeringstoets uitbrengen. Daarna zal de eventuele dekking voor deze diensten worden gezien. Met betrekking tot het beoordelen van zaken door rechtbanken of sprake is van een overtreding van het verbod op schuldregelen is de verwachting dat dit kan leiden tot zaken bij rechtbanken. Met betrekking tot het verplichte dwangakkoord is de inschatting dat dit niet zal leiden tot meer verzoekschriften bij de rechtbank. Wel is het mogelijk dat er in eerste instantie een toename te zien zal zijn, omdat er een tijdspad wordt verbonden aan het indienen van een verzoekschrift nadat een schuldregeling niet tot stand is gekomen. De rechtspraak wordt parallel aan de consultatie gevraagd een inschatting te maken van de verwachte werklastgevolgen en eventuele financiële gevolgen. Eventuele financiële gevolgen en de bijbehorende dekking zullen later worden gezien.

7.3 Doenvermogen

Schuldenaren moeten erop kunnen rekenen dat de hulp voortvarend en van goede kwaliteit is. Juist schuldenaren hebben behoefte aan goede hulp. Het wetsvoorstel is gericht op schuldregelaars die schuldenaren helpen bij het treffen van een schuldregeling. Schuldenaren die de dupe worden

⁷² Raad voor Rechtsbijstand, Bureau Wsnp. Monitor Wsnp, zeventiende meting over het jaar 2020. En Wsnp Monitor 21e meting (2024) Monitor Wsnp 2024 gepubliceerd: instroom stijgt licht - Raad voor Rechtsbijstand Wsnp.

van een schuldregelaar die het verbod overtreedt, zijn zelf verantwoordelijk voor het vinden van andere hulp.

Doenvermogen schuldeisers

De opgenomen reactietermijn vraagt om doenvermogen van schuldeisers: zij dienen te reageren op de verzoeken van de schuldregelaar binnen een bepaalde termijn. Veel grote schuldeisers hebben convenanten gesloten met de NVVK, waarin vaste termijnen voor reactie zijn afgesproken. Het beeld dat een groot deel van de professionele schuldeisers goed reageert op verzoeken van de schuldregelaar is bevestigd door onderzoek dat in voorbereiding op dit wetsvoorstel is uitgevoerd.⁷³ De voorgestelde reactietermijnen sluiten aan op deze bestaande afspraken.

Kleine ondernemers en schuldeisers uit privésfeer

Uit twee onderzoeken⁷⁴ blijkt dat met name schuldeisers in de privésfeer, zzp'ers en kleine mkb-ondernemers niet of nauwelijks reageren op verzoeken van de schuldregelaar. Bij private schuldeisers kan er sprake zijn van emotionele spanningen in de relatie met de schuldenaar, wat de bereidheid tot medewerking kan verminderen. Waar openstaande vorderingen voor grote schuldeisers doorgaans een ingecalculeerd risico vormen, hebben deze vorderingen voor kleine of private schuldeisers vaak een grotere financiële of emotionele betekenis. Daarnaast zijn deze schuldeisers vaak onbekend met het proces van schuldregeling en met de rol van de schuldregelaar. Een vaste reactietermijn, zoals opgenomen in dit voorstel, draagt bij aan duidelijkheid en voorspelbaarheid van het proces, waarvan ook deze schuldeisers profiteren. Daarnaast bevat het wetsvoorstel waarborgen, zoals de verplichting voor de schuldregelaar om een schriftelijke herinnering te sturen bij uitblijven van een reactie en de mogelijkheid voor schuldeisers om een aanvullende reactietermijn aan te vragen bij bijzondere omstandigheden.

Het voorstel vraagt een groter doenvermogen van kleine ondernemers en schuldeisers uit de privésfeer, dan bij grotere schuldeisers die vaker te maken hebben met een schuldregeling. Om aan te sluiten bij het doenvermogen van deze kleine ondernemers en schuldeisers uit de privésfeer, is in het wetsvoorstel opgenomen dat de schuldregelaars op basis van artikel 3, vijfde lid, van het wetsvoorstel een inspanningsverplichting kennen om schuldeisers goed te informeren. Onderdeel van deze inspanning is om te zorgen dat het bericht tot verzoek tot saldo-opgave de schuldeiser bereikt en de schuldeisers geïnformeerd worden over het proces van schuldregelen en de mogelijke gevolgen voor de schuldeiser bij het niet reageren op het verzoek tot saldo opgave. Ook worden schuldeisers over dit wetsvoorstel geïnformeerd via koepelorganisaties zoals MKB-NL en VNO-NCW.

7.4 Privacy

Schuldregelaars hadden al de bevoegdheid op grond van artikel 48 Wck om schulden te regelen voor schuldenaren. Dat wordt in dit wetsvoorstel overgenomen. Schuldregelaars verwerken de persoonsgegevens van de schuldenaar met als doel de totstandkoming van een schuldregeling. De handelingen die noodzakelijk zijn voor het opstellen van een schuldregeling zijn het versturen van een saldo-opgave en het verzoek akkoord te gaan met de voorgestelde schuldregeling. Hierbij worden niet meer gegevens verstrekt dan strikt voor dat doel noodzakelijk is. De handelingen van de schuldregelaar dienen te voldoen aan de Europese privacyregelgeving, de Algemene verordening gegevensverwerking (hierna: AVG). Een voorwaarde voor de verwerking van persoonsgegevens is het hebben van een expliciete grondslag. In dit wetsvoorstel wordt geen nieuwe grondslag gecreëerd voor de verwerking van persoonsgegevens. Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van bestaande grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens. Hierbij gelden verschillende grondslagen voor het college van B&W, gemeentelijke kredietbanken of instellingen die in opdracht en voor rekening van de gemeente werken enerzijds en schuldregelaars uit de bevoegde beroepsgroepen anderzijds. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

⁷³ Bureau Bartels (2020), Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten, Amersfoort, https://bureaubartels.nl/gallery/c91b3bde39203e896eec475cee8a22ce_eisers_minnelijke_trajecten.pdf

⁷⁴ Bureau Bartels (2020), Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten, Amersfoort, https://bureaubartels.nl/gallery/c91b3bde39203e896eec475cee8a22ce_eisers_minnelijke_trajecten.pdf en Onderzoeksbureau Berenschot (2024), Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten, rapport_positie-van-schuldeisers-in-schuldregelingstrajecten.pdf

Het college van B&W, gemeentelijke kredietbanken en instellingen die in opdracht en voor rekening van de gemeente werken

Het college van B&W, gemeentelijke kredietbanken of instellingen die in opdracht en voor rekening van de gemeente werken, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel, hebben op grond van de artikelen 8 tot en met 8d van de Wgs de grondslag om gegevens uit te wisselen die noodzakelijk zijn voor het tot stand laten komen van een schuldregeling. Zij mogen, op basis van deze artikelen, persoonsgegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor het bieden van schuldhulpverlening. Ook persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kunnen worden verwerkt (artikel 8a). Artikel 8c biedt een expliciete grondslag om het burgerservicenummer te verwerken. Deze schuldregelaars kennen daarnaast de grondslag van een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG. Het tot stand brengen van een schuldregeling kan onderdeel zijn van een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject. Op grond van artikel 3 van de Wgs beoordeelt de schuldhulpverlener de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening en op grond van artikel 4 van de Wgs stelt de gemeentelijke schuldhulpverlener een plan van aanpak op. In dit plan van aanpak kan het bieden van een schuldregeling worden benoemd als een van de oplossingsmogelijkheden voor de zichtbare schuldenproblematiek. De Wgs bevat de wettelijke grondslag, zodat als iemand niet in staat is om zelf gegevens aan te leveren, schuldhulpverleners zonder toestemming van de persoon in kwestie persoonsgegevens over identiteit, inkomen, vermogen en schulden mogen verwerken. Hieruit vloeit voort dat als de hulpverlening uit het bieden van een schuldregeling bestaat, het college van B&W, gemeentelijke kredietbanken en instellingen die in opdracht en voor rekening van de gemeente werken, gebruik mogen maken van deze wettelijke grondslag om de gegevens van de inwoner te verwerken door deze op te vragen of te raadplegen. De persoonsgegevens worden bewaard zolang dat noodzakelijk is. Dat is in ieder geval gedurende schuldhulpverlening, die wordt vastgelegd in het besluit over het plan van aanpak voor schuldhulpverlening. De regelgeving bevat geen termijnen, omdat de noodzakelijke termijn afhankelijk is van de situatie. Als een saneringskrediet of een schuldbemiddeling onderdeel is van de hulp is de looptijd daarvan meestal 18 maanden. De looptijd kan langer zijn als schuldhulpverleners het budget van een schuldenaar gaan beheren. Gemeenten bewaren schuldhulpverleningsdossiers meestal vijf jaar, gebaseerd op een risicoanalyse van het belang voor de bedrijfsvoering van de gemeente.⁷⁵

Bevoegde beroepsgroepen

De bevoegde beroepsgroepen (advocaten, curatoren, (Wsnp)-bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten) vallen niet onder de reikwijdte van de Wgs en kennen de grondslagen zoals hiervoor beschreven dus niet. Een schuldregelaar uit een bevoegde beroepsgroep sluit een overeenkomst met de schuldenaar af waarin afspraken over te leveren diensten en vergoedingen staan. Dit is een overeenkomst waarin een specifieke opdracht – in het geval van deze wet de dienst schuldregelen – beschreven staat. Het betreft dan ook een overeenkomst van opdracht als bedoeld in artikel 7:400 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 6, eerste lid, onderdeel b, AVG biedt voor deze schuldregelaars een grondslag om persoonsgegevens te verwerken. Verwerking van de gegevens is in dit geval noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de verplichting die voortvloeit vanuit de overeenkomst die gesloten is met de betreffende schuldenaar. Naast het sluiten van een dergelijke overeenkomst dient de schuldregelaar gemachtigd te worden door de schuldenaar om namens hem gegevens op te vragen bij gegevensverstrekkers die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van een schuldregeling. Dit zijn gegevens die noodzakelijk zijn voor het berekenen van diens aflossingscapaciteit en overzicht te krijgen in diens schuldenproblematiek. Machtiging vindt plaats op basis van artikel 3:60 BW. De bevoegde beroepsgroepen kennen hun eigen wet- en regelgeving waarin tevens bewaartermijnen zijn opgenomen. Het beginsel dat gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de taak waarvoor de gegevens zijn verwerkt is onverkort van toepassing.

Voor alle schuldregelaars, zoals bedoeld in artikel 2 van het wetsvoorstel, geldt dat zij zelf verwerkingsverantwoordelijke zijn en dat zij moeten voldoen aan de AVG. Dit omvat het treffen van passende technische en organisatorische maatregelen om de veiligheid en vertrouwelijkheid van persoonsgegevens te waarborgen. Het beginsel van dataminimalisatie brengt met zich mee dat niet meer gegevens mogen worden verwerkt dan noodzakelijk is. De schuldregelaar verstrekt

⁷⁵ Vaststelling selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020, Staatscourant 2020, nr. 11143.

bijvoorbeeld niet meer informatie dan nodig aan schuldeisers als er geen voorstel voor een schuldregeling volgt, zoals geregeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b.

8. Caribisch Nederland

De BES-eilanden werken niet met schuldregelaars in de zin van artikel 2 van dit wetsvoorstel. Ook zij zijn niet bekend met de dienst schuldregelen. Daarom geldt dit wetsvoorstel niet in Caribisch Nederland. Dit neemt niet weg dat de schuldenproblematiek aanwezig is in Caribisch Nederland. Het bieden van schuldhulpverlening is een eilandelijke taak. Op dit moment is hiervoor geen wettelijk kader. Het kabinet is daarom voor deze bijzondere gemeenten gestart met de verkenning van een wetgevingstraject voor de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland.⁷⁶

9. Evaluatie

Het wetsvoorstel regelt een aantal nieuwe elementen ten opzichte van de huidige praktijk, namelijk het bestuursrechtelijk handhaven van het verbod op schuldregelen en reactietermijnen voor schuldeisers en schuldregelaars. Het is belangrijk om te leren van de praktijk en zo nodig de wet aan de hand daarvan bij te stellen. Daarom zal de wet binnen vijf jaar worden geëvalueerd. Het zal gaan om een ex post evaluatie waarbij wordt gekeken naar de doeltreffendheid en effectiviteit. Het wetsvoorstel is doeltreffend indien de doelen, samenvattend het komen tot snellere en betere schuldregelingen uitgevoerd door bevoegde schuldregelaars, behaald zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van relevante beschikbare data. Begin 2027 zullen de eerste resultaten zichtbaar worden vanuit het project Data Delen Armoede en Schulden.⁷⁷ Met DDAS worden periodiek en geautomatiseerd gegevens bij gemeenten opgehaald en beschikbaar gemaakt. Zo ook gegevens met betrekking tot doorlooptijden. Deze kunnen worden beschouwd als nulmeting en zullen een beeld geven over de effecten van de wettelijke reactietermijnen indien deze in werking zijn getreden. Dit geldt echter niet voor de individuele beroepsgroepen omdat zij niet zijn aangesloten op DDAS. De verwachting is dat dit geen effect heeft op het bepalen van de effectiviteit en doelmatigheid van dit wetsvoorstel gezien de meeste schuldenaren zich voor schuldregelen wenden tot de gemeente of een instelling die in opdracht werkt van de gemeente (zie paragraaf 2.3), wordt aangenomen dat de data die beschikbaar komt middels het project DDAS als voldoende worden beschouwd. Ten aanzien van handhaving wordt gebruik gemaakt van beschikbare cijfers rondom het optreden van de verschillende toezichthouders zoals genoemd in hoofdstuk 6 handhaving.

10. Advies en consultatie

10.1. Reacties informele consultatie

Als voorbereiding op dit wetsvoorstel is afgestemd met gemeenten en belangenorganisaties (voor de in deze wet individuele beroepsgroepen), waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de NVVK maar ook partijen als de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse Orde van Advocaten. De consultatie heeft in twee stappen plaatsgevonden. Allereerst is er in de zomer van 2025 de mogelijkheid aan partijen gegeven om hun zienswijze op een eerste voorontwerp van het wetsvoorstel te geven. Door in een vroeg stadium het wetsvoorstel te delen, werden partijen actief in de gelegenheid gesteld hun vragen en suggesties onder de aandacht te brengen en werd voldoende ruimte gegeven om daar een passend gevolg aan te geven. In totaal hebben 15 partijen hun zienswijze gegeven. Dit heeft niet geleid tot een grote wijziging van de voorgestelde beleidsdoelen. Er zijn drie grote aandachtspunten meegegeven voor de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. De eerste heeft betrekking op de positie van schuldeiser. Partijen geven aan dat deze onder druk komt te staan doordat zij gehouden worden aan reactietermijnen en sprake is van een (mogelijk) financieel nadelig gevolg indien de schuldeiser zich hier niet aan houdt. Naar aanleiding van dit signaal is artikel 3, vijfde lid, van het wetsvoorstel een inspanningsverplichting opgenomen voor schuldregelaars. Onderdeel van deze inspanning is om te zorgen dat het bericht tot verzoek tot saldo-opgave de schuldeiser bereikt. Daarnaast kennen de schuldregelaars de verplichting om de schuldeisers te informeren over het proces van schuldregelen en de mogelijke gevolgen voor de schuldeiser bij het niet (tijdig) reageren op het verzoek tot saldo-opgave.

⁷⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36600-IV, nr. 30.

⁷⁷ DDAS <https://www.divosa.nl/projecten/data-delen-armoede-en-schulden/over-het-project>.

Daarnaast vragen de partijen om aandacht voor budgetbeheer-/budgetcoachingspartijen die de dienst schuldregelen aanbieden 'om niet' maar hier via constructies toch voor betaald krijgen. Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting opgenomen dat het niet toegestaan is om naast een betaalde dienst als budgetbeheer/budgetcoaching "gratis" de dienst schuldregelen aan te bieden. Zie hiervoor paragraaf 6.1. Tot slot zijn er vragen voorgelegd over de wenselijkheid van een 'afkoelingsperiode' voor beslag voorafgaand aan de totstandkoming van een schuldregeling. Partijen gaven hierbij aan dat een dergelijk instrument wenselijk is. Als reactie hierop wordt verkend hoe een dergelijk instrument vorm zou moeten krijgen en in welke wetgeving dit dan zal moeten worden opgenomen.

Naar aanleiding van de informele consultatie is eveneens besloten om de delegatiegrondslag van artikel 48, tweede lid, van de Wck niet over te hevelen naar dit wetsvoorstel. Het inregelen van de certificering voor schuldregelaars is onvoldoende uitvoerbaar en effectief.

10.2. Commissie Insolventierecht

De Commissie Insolventierecht heeft door middel van een advies haar zienswijze gegeven op het voorontwerp van het wetsvoorstel. Dit heeft ertoe geleid dat de klachtenprocedure die de schuldenaar kan doorlopen wanneer de reactietermijnen niet behaald worden door de schuldregelaar nader is toegelicht in de memorie van toelichting. Daarnaast was er in het voorontwerp opgenomen dat de afdwingbaarheid van de vordering vervalt als de schuldeiser niet reageert op de verzoeken van de schuldeiser. Dit is komen te vervallen, omdat een schuldregeling altijd tegen finale kwijting van de vordering wordt gesloten. Bij uitblijven van reactie van een schuldeiser op het verzoek tot saldo-opgave wordt bij het voorstel uitgegaan van het laatst bekende saldo bij de schuldenaar. Als er geen reactie komt van een schuldeiser op het verzoek tot medewerking aan een schuldregeling of bij een niet-akkoord dan dient de schuldenaar een verzoek tot dwangakkoord en/of toelating tot de Wsnp in. Daarnaast meent de commissie dat zou moeten worden voorzien in nadere regelgeving die het evenwicht zoekt tussen de belangen van de gezamenlijke schuldeisers en die van individuele beslagleggers. De commissie doet hiervoor een voorstel dat door de betrokken ministeries nader zal worden bezien.

10.3. MKB-toets

Voor dit wetsvoorstel is een MKB-toets uitgezet, maar door onvoldoende deelnemers kon deze niet doorgaan. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is wel rekening gehouden met de belangen van MKB-bedrijven, onder andere door aanpassingen door te voeren die voortkwamen uit de informele consultatieronde, waarbij tevens belangenorganisaties zijn betrokken.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het verbod op schuldregelen heeft directe werking. Dat betekent dat tegen overtredingen die plaatsvinden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan worden opgetreden. Deze overtredingen kunnen bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden gehandhaafd. Omdat het verbod op schuldregelen met enkel wat technische aanpassingen wordt overgeheveld uit de Wck is hiervoor geen overgangsrecht nodig. Handhaving van overtredingen van het verbod op schuldregelen die plaatsvonden voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vindt plaats op grond van de wetgeving zoals deze luidde op het moment dat de overtreding is begaan, in overeenstemming met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat artikel voorziet in een vorm van algemeen overgangsrecht. Daarom is geen bijzonder overgangsrecht opgenomen in dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht voor de reactietermijnen in de artikelen 3 tot en met 5. De reactietermijnen gelden alleen als het verzoek tot saldo-opgave als bedoeld in artikel 3, eerste lid, gedaan is na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Als het verzoek tot saldo-opgave gedaan is voordat het wetsvoorstel in werking is getreden, zijn de reactietermijnen in de artikelen 3 tot en met 5 niet van toepassing.

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1 Begripsbepalingen

Artikel 1 bevat een aantal definities. Het kernbegrip van het wetsvoorstel is: schuldregelen. De definitie van schuldregelen onderscheidt een viertal criteria:

1. in de uitoefening van een beroep of bedrijf verrichten van een dienst,
2. gericht op het namens de schuldenaar,
3. die een natuurlijk persoon is,
4. tot stand brengen van een schuldregeling tussen die persoon en diens schuldeisers met betrekking tot diens schuldenlast.

De beschrijving van het begrip schuldregelen is grotendeels gelijk aan de beschrijving die nu is opgenomen in artikel 47, tweede lid van de Wck. Het begrip schuldbemiddeling uit de Wck is veranderd in het begrip schuldregelen, om verwarring met schuldbemiddeling als vorm van schuldregelen te voorkomen. Daarnaast is de definitie op twee punten verruimd ten opzichte van de Wck: ten eerste wat betreft de diensten die onder het verbod kunnen vallen en ten tweede wat betreft de betalingsverplichtingen die in de schuldregeling kunnen worden betrokken. Daarmee is de werkingssfeer van het verbod ook iets verruimd. Dit betreft echter vooral een technische aanpassing. Zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting wordt in de praktijk feitelijk al gewerkt met dit ruimere begrip.

Twee inhoudelijke verruiming

De eerste verruiming betreft de diensten die onder het verbod kunnen vallen. Op grond van artikel 47, tweede lid, van de Wck werd het verstrekken van krediet expliciet uitgesloten van de werkingssfeer van de regels over schuldbemiddeling door middel van de zinsnede 'anders dan door het aangaan van een krediettransactie'. Het verstrekken van krediet, en daaronder wordt bijvoorbeeld ook begrepen de verstrekking van saneringskrediet, past wel binnen de definitie van schuldregelen in dit wetsvoorstel.

De tweede verruiming betreft de betalingsverplichtingen die in de schuldregeling kunnen worden betrokken. De beschrijving van schuldbemiddeling die nu is opgenomen in artikel 47, tweede lid, van de Wck heeft betrekking op de bestaande schuldenlast van de schuldenaar voor zover die geheel of gedeeltelijk voortvloeit uit een of meer krediettransacties en deze bekend zijn bij de schuldregelaar. In dit wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen schulden die voortkomen uit krediettransacties en andere schulden. Dat betekent dat ook schuldregelingen die betrekking hebben op schulden die niet voortkomen uit krediettransacties onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

Tekstverduidelijkingen per criterium

Met uitzondering van de genoemde uitbreidingen van het verbod hierboven is er geen inhoudelijk verschil tussen schuldbemiddeling in de zin van de Wck en schuldregelen in de zin van het wetsvoorstel. Wel zijn er, bij het opnieuw vaststellen van het verbod, enkele wijzigingen doorgevoerd ter verduidelijking van de tekst. Hieronder volgt een toelichting per criterium.

1. Het eerste criterium 'in de uitoefening van een beroep of bedrijf' is onveranderd overgenomen uit de Wck. Dit criterium heeft als doel incidenteel, niet-professioneel schuldregelen, bijvoorbeeld in familieverhoudingen, buiten de reikwijdte van het verbod te plaatsen. Ook valt schuldregelen om niet, zonder tegenprestatie van de schuldenaar, niet onder de reikwijdte van het verbod op schuldregelen (zoals blijkt uit de aanhef van artikel 2, eerste lid van het wetsvoorstel).
2. Het tweede criterium 'gericht op het namens de schuldenaar' komt nog niet voor in de huidige definitie van schuldbemiddeling in de Wck. Met de toevoeging van het criterium wordt geen inhoudelijke wijziging beoogt. Het criterium is opgenomen ter verduidelijking van het verschil tussen incassodienstverlening enerzijds en schuldregelen anderzijds. Incassoactiviteiten vallen onder de reikwijdte van de Wet kwaliteit incassodienstverlening, maar niet onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Incassoactiviteiten vinden namelijk plaats op initiatief van

de *schuldeiser*, ter inning van een vordering tot betaling van een geldsom; schuldregelen vindt plaats namens de *schuldenaar*.

3. Het derde criterium 'die een natuurlijk persoon is' is ook onderdeel van de huidige definitie van schuldbemiddeling in de Wck. Schuldregelen gebeurt in het belang van de schuldenaar, die een natuurlijk persoon is (een particulier). Daartoe worden echter ook personen gerekend die een bedrijf, bijvoorbeeld in de vorm van een eenmanszaak, maatschap of vennootschap onder firma (VOF), hebben (gevoerd) en in dat kader schulden hebben gemaakt waarvoor zij aan te spreken zijn met hun privévermogen. Dit wetsvoorstel sluit daarmee aan bij de Wck, de Wsnp (Fw) en de Wgs.
4. Het vierde criterium 'tot stand brengen van een regeling tussen die persoon en diens schuldeisers met betrekking tot diens schuldenlast' bevat twee componenten en is met een kleine tekstuele aanpassing overgenomen uit de Wck. Het criterium verduidelijkt ten eerste dat het gaat om een regeling tussen de schuldenaar en diens schuldeisers. Ten tweede benoemt dit criterium het doel van de schuldregeling: het tot stand brengen van een regeling met betrekking tot de schuldenlast van de schuldenaar.

Overige definities

Artikel 1 definieert, naast het centrale begrip schuldregelen, nog vijf begrippen: Onze Minister, buitengerechtelijke regeling, saldo-opgave, schuldregelaar en schuldregeling. Het begrip Onze Minister behoeft geen verdere toelichting. De andere begrippen worden hieronder kort toegelicht.

- Een buitengerechtelijke regeling is een schuldregeling die zonder rechterlijke tussenkomst tot stand komt. Voorbeelden van schuldregelingen die door tussenkomst van een rechter tot stand komen zijn een dwangakkoord (art. 287a Fw), een wettelijke schuldsaneringsregeling (Wsnp; art. 284 Fw e.v.) en een faillissement (art. 1 Fw e.v.). In de situaties van een Wsnp-traject of een faillissement benoemt de rechtbank een bewindvoerder respectievelijk curator. Bewindvoerders en curatoren mogen schuldregelen zonder tussenkomst van een rechter en voor een schuldenaar een buitengerechtelijke schuldregeling treffen met de schuldeisers. In dat geval zijn zij niet als bewindvoerder of curator benoemd door de rechtbank, maar hebben zij (recent aantoonbare) ervaring met faillissementen en Wsnp-trajecten om in de hoedanigheid van hun beroep te mogen schuldregelen.
- Een saldo-opgave is een door een schuldeiser gemaakt schriftelijk overzicht van de vorderingen, die de betreffende schuldeiser op de schuldenaar heeft, en de hoogte daarvan. Het verzoek tot saldo-opgave van de schuldregelaar markeert het begin van het schuldregelen.
- De schuldregelaar is een persoon of instantie die zich bezighoudt met schuldregelen. Het is de dienstverlener die zich op verzoek van de schuldenaar zal inspannen om voor die persoon een schuldregeling te realiseren. In de definitie van schuldregelaar wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, van het wetsvoorstel. Door middel van die verwijzing wordt duidelijk gemaakt dat een schuldregelaar alleen de in een van die onderdelen genoemde personen of instanties kan zijn. Iemand die schulden regelt om niet, maar niet onder artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b valt, mag op basis van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel zich wel bezighouden met schuldregelen, maar is geen schuldregelaar in de zin van dit wetsvoorstel. Zie voor meer informatie over de ratio van deze beperking paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.
- Een schuldregeling is een buitengerechtelijke regeling ten behoeve van een schuldenaar met diens schuldeisers over het afbetalen van diens schuldenlast. Een schuldregeling is bedoeld om de problematische schulden van de schuldenaar buiten de rechter om op te lossen. De schuldregeling heeft betrekking op de bekende totale schuldenlast van de schuldenaar en wordt gesloten met alle (bekende) schuldeisers, waarbij sprake is van (gedeeltelijke of volledige) kwijtschelding of bij herfinanciering. Anders dan bij een schuldregeling gaat het bij een betalingsregeling er om dat niet tijdig kan worden betaald maar dat alsnog het volledige bedrag, al dan niet in termijnen, aan de betreffende schuldeiser wordt betaald en er niets wordt kwijtgescholden. Een betalingsregeling valt niet binnen de definitie van schuldregeling.

Artikel 2 Verbod op schuldregelen

Artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel regelt dat schuldregelen verboden is, tenzij het plaatsvindt 'om niet', of tenzij de schuldregeling wordt getroffen door een schuldregelaar, als bedoeld in de onderdelen a en b van het eerste lid van artikel 2. De uitzonderingen in artikel 2, eerste lid, zijn overgenomen uit artikel 48 van de Wck.

Met schuldregelen 'om niet', wordt bedoeld dat er ofwel geen kosten voor schuldregelen in rekening worden gebracht, ofwel dat de kosten niet ten laste komen van het vermogen van de schuldenaar of door een derde worden betaald. Ook wanneer de schuldregelaar niet een van de personen of instellingen als bedoeld in onderdeel a of b van het eerste lid is, is het verlenen van een dergelijke dienst toegestaan, mits de kosten voor de schuldregeling niet ten laste van het vermogen van de schuldenaar komen.

In het eerste lid, onderdeel a worden uitgezonderd van het verbod: Het college van burgemeester en wethouders, gemeentelijke kredietbanken (in opdracht van de gemeente) of instellingen die zich in opdracht van en voor rekening van het college bezighouden met schuldregelen als bedoeld in artikel 3a van de Wgs. Op grond van dat artikel kan het college de uitvoering van de Wgs, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de inwoner en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden laten verrichten. Ook het beoordelen van de omstandigheden en vaststelling van de rechten en plichten kan worden verricht door een andere organisatie of instelling, die zich blijkens haar doelstelling of werkzaamheden richt op schuldregelen. Daarvoor moet het college die bevoegdheid mandateren aan een dergelijke organisatie. Daarmee is het duidelijk dat de aard van de bevoegdheid zich niet verzet tegen mandatering, als bedoeld in artikel 10:3, eerste lid, van de Awb. De achtergrond van deze uitzondering op het verbod is dat het college op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wgs tot taak heeft schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente te geven. Schuldregelen kan een onderdeel zijn van gemeentelijke schuldhulpverlening.

In het eerste lid, onderdeel b wordt een gelimiteerd aantal (beschermd) beroepen vrijgesteld van het verbod op schuldregelen: advocaten, curatoren, bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Wat deze groepen van individuele beroepsbeoefenaren betreft is het van belang dat de voor hen gecreëerde vrijstelling enkel geldt indien zij schuldregelen als onderdeel van hun beroepsuitoefening uitvoeren en ten behoeve van de betrokken schuldenaar schuldregelen. Het is hen derhalve niet toegestaan van schuldregelen als zodanig hun beroep of bedrijf te maken. De vrijstelling geldt enkel als zij de werkzaamheden zelf uitvoeren voor hun cliënten. Zij mogen geen administratieve medewerker of derde inschakelen om betaalde schuldregelingen te treffen. Ondersteunende medewerkers van de genoemde beroepsgroepen mogen uiteraard wel ondersteunende werkzaamheden verrichten, zoals het verzenden van de door de beroepsuitoefenaar opgestelde schuldregeling per post of e-mail. Voor deurwaarders geldt dat het gaat om de gerechtsdeurwaarder, maar daarnaast ook de waarnemend gerechtsdeurwaarder, de kandidaat-gerechtsdeurwaarder en de toegevoegd gerechtsdeurwaarder, als bedoeld in de Gerechtsdeurwaarderswet.

In het tweede lid wordt geregeld dat overeenkomsten die zijn gesloten in strijd met het eerste lid nietig zijn.⁷⁸ Dit betekent dat afwijking ten nadele van de schuldenaar leidt tot nietigheid van de overeenkomst tussen de schuldenaar en de schuldregelaar. Artikel 3:40, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) regelt deze nietigheid. De schuldenaar zal daar dan een beroep op moeten doen. Als vast komt te staan, door een oordeel van de rechter, dat sprake is van overtreding van het verbod betekent dat dat schuldenaren die een overeenkomst hebben gesloten met de overtreder van het verbod op schuldregelen niet aan deze overeenkomst gehouden kunnen worden (op grond van artikel 2, eerste lid van deze wet in samenhang met artikel 3:40, tweede lid, BW).

. Betalingen door een schuldenaar aan een schuldregelaar, die in strijd met de wet heeft gehandeld, zijn te kwalificeren als onverschuldigde betaling en kunnen teruggevorderd worden. Uit jurisprudentie volgt dat overeenkomsten die zijn gesloten in strijd met de artikelen 47 en 48 van de Wck nietig zijn.⁷⁹ Met deze bepaling wordt die jurisprudentie bekrachtigd en wordt buiten alle twijfel verheven dat de regering het wenselijk acht dat die lijn met betrekking tot de regels in het eerste lid van artikel 2 van dit wetsvoorstel wordt voorgezet. Een schuldregeling – de overeenkomst tussen de schuldenaar en de schuldeiser over de afbetaling van diens schuldenlast – gesloten door een (onbevoegde) schuldregelaar in overtreding van artikel 2, eerste lid, wordt niet aangetast door de nietigheid van de overeenkomst tussen de schuldenaar en de onbevoegde

⁷⁸ Dit betreft een overheveling van artikel 48, derde lid, Wck: "Nietig is een overeenkomst [...]."

⁷⁹ Gerechtshof Amsterdam 8 januari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2013:3270; Gerechtshof Amsterdam 28 juni 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:2515.

schuldegelaar. Dat betekent dat eventuele betalingen van de schuldenaar aan de schuldeisers op grond van de schuldegeling worden gezien als aflossing. De schuldegeling wordt dus niet aangetast door de nietigheid van de overeenkomst tussen een onbevoegde schuldegelaar en een schuldenaar, mede gelet op de goede trouw van de schuldeisers.

Artikel 3 Verzoek tot saldo-opgave

Artikel 3 regelt de reactietermijn waarbinnen schuldeisers op een verzoek tot saldo-opgave van de schuldegelaar moeten reageren. Het eerste lid schrijft een standaard reactietermijn van 21 dagen voor, waarbinnen de schuldeisers de schuldegelaar een overzicht van de openstaande schuldenlast moeten verstrekken. Wanneer de schuldegelaar binnen de termijn geen reactie van een schuldeiser heeft ontvangen, stuurt de schuldegelaar op grond van het tweede lid de schuldeiser een schriftelijke aanmaning met een aanvullende termijn van 14 dagen. Voor een nadere toelichting op de werking van deze termijnen wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 2.2.3.

Het tweede lid bepaalt ook aan welke eisen die aanmaning minimaal moet voldoen. Uit de aanmaning moet in ieder geval duidelijk blijken wat de datum van dagtekening van de aanmaning is, dat de schuldeiser nog eens 14 dagen geboden wordt, gerekend vanaf de dag van ontvangst van de aanmaning, om alsnog aan het verzoek te voldoen, en wat de gevolgen zijn indien de schuldeiser niet binnen de aanmaningstermijn aan het verzoek voldoet. In dat kader dient de schuldegelaar de schuldeiser erop te wijzen dat als er geen saldo-opgave wordt verstrekt, de schuldegelaar bij het opstellen van een voorstel voor een schuldegeling uit zal gaan van het laatst bekende saldo bij de schuldenaar. Een ander gevolg waarop gewezen moet worden is dat een schuldeiser zich er niet op kan beroepen dat zijn weigering om in te stemmen met de schuldegeling redelijk was omdat het bedrag van zijn vordering niet juist is vermeld in de schuldegeling, als hij niet binnen de termijnen bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, heeft gereageerd op een verzoek van de schuldegelaar tot het verstrekken van een saldo-opgave, tenzij dit de schuldeiser niet toe rekenen is, als bedoeld in artikel 3, vierde lid. Zie daarvoor de toelichting bij het vierde lid.

Verder moet de schuldegelaar de schuldeiser ook informeren over de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot verlenging van de termijn vanwege bijzondere omstandigheden op grond van artikel 5 van dit wetsvoorstel. Van bijzondere omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn bij digitale systemen die niet meer functioneren, ongevallen of plotselinge uitval vanwege gezondheid.

In het derde lid is geregeld dat indien de schuldegelaar niet op tijd een saldo-opgave heeft ontvangen, en ook geen verzoek om een aanvullende termijn vanwege bijzondere omstandigheden, de schuldegelaar – conform de mededeling aan de schuldeiser – bij het opstellen van de schuldegeling zal uitgaan van het laatst bekend zijnde saldo, zoals de schuldenaar dat hem heeft meegedeeld. Als de schuldeiser vervolgens niet instemt met de regeling of helemaal niet reageert op een verzoek daartoe en er bij de rechter een verzoek wordt ingediend tot het dwingend opleggen van de schuldegeling, kan de schuldeiser zich daartegen niet verzetten op de enkele grond dat zijn vordering niet goed is meegenomen in de schuldegeling. Dit laatste vloeit voort uit de eveneens in dit wetsvoorstel voorziene aanpassing van artikel 287a, vijfde lid, Fw (zie artikel 13, onderdeel B van dit wetsvoorstel).

Het vierde lid voorziet erin dat een schuldeiser die buiten zijn schuld om niet of niet tijdig heeft gereageerd, de vordering van de betreffende schuldeiser door de schuldegelaar wordt meegenomen in het voorstel voor een schuldegeling. Het is aan de schuldegelaar om te beoordelen of het te late of niet reageren de schuldeiser toe te rekenen is. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn niet-toerekenbaar niet-reageren bij digitale systemen die niet meer functioneren, ongevallen of plotselinge uitval vanwege gezondheid.

In dit vierde lid wordt verwezen naar artikel 284 Fw waarin het Wsnp-verzoekschrift is geregeld en artikel 287a Fw waarin het verzoek tot dwangakkoord is geregeld. Indien al een verzoek gedaan is voor een dwangakkoord als bedoeld in artikel 287a Fw, of indien reeds een Wsnp-verzoek is gedaan als bedoeld in artikel 284 Fw, wordt de vordering betrokken bij de behandeling van het verzoekschrift. De rechter kan bij de beoordeling van het verzoek als bedoeld in artikel 287a Fw

beoordelen of sprake is van al dan niet toerekenbaar te laat of niet reageren door de betreffende schuldeiser.

Het vijfde lid introduceert een algemene inspanningsplicht voor de schuldregelaar om de schuldeisers te informeren over het proces van schuldregelen en de potentiële gevolgen voor de schuldeisers. De schuldregelaar informeert de schuldeisers daarover bij het eerste moment van contact, namelijk het eerste verzoek om saldo-opgave. Deze inspanningsverplichting voor de schuldregelaar is met name van belang in het geval van schuldeisers die niet vaak met schuldregelen te maken hebben, zoals zzp'ers, mkb-ondernemers en particuliere schuldeisers. In dit laatste geval kan het bijvoorbeeld gaan om een geldbedrag dat van een familielid is geleend.

Artikel 4 Voorstel voor een schuldregeling

Dit artikel regelt dat de schuldregelaar na afloop van de reactie- en eventuele aanmaningstermijn, waarbinnen schuldeisers op een verzoek tot verstrekking van een saldo-opgave reageren, binnen 21 dagen een voorstel voor een schuldregeling opstelt en de schuldeisers vervolgens verzoekt in te stemmen (eerste lid, onderdeel a). Het artikel is op een vergelijkbare manier opgebouwd als artikel 3 en regelt voor schuldregelaars dezelfde termijnen als die voor schuldeisers gelden. Voor een uitleg over de berekening van de termijnen en de wijze van aanmanen kan de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 worden geraadpleegd en het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 2.2.3.

In artikel 4, eerste lid, onderdeel b, is ook opgenomen dat de schuldregelaar de schuldeisers dient mede te delen als geen voorstel voor een buitengerechtelijke schuldregeling volgt. Dit moet gebeuren met opgaaf van redenen. Indien de ondersteuning door de schuldregelaar op een andere wijze wordt voortgezet, bijvoorbeeld door een verzoek tot toelating tot de Wsnp of een aanvraag voor beschermingsbewind, dient dit ook aan de schuldeisers medegedeeld te worden. De schuldregelaar dient bij het verstrekken van de informatie over de voortzetting van ondersteuning te overwegen welke informatie noodzakelijk en proportioneel is om te verstrekken, gelet op het beginsel van dataminimalisatie bij de bescherming van persoonsgegevens.

Van de schuldeiser wordt op grond van het derde lid verlangd dat hij de schuldregelaar binnen 21 dagen bericht of hij akkoord gaat met de voorgestelde buitengerechtelijke schuldregeling. Ook hier geldt dat de schuldregelaar op grond van het vierde lid een aanmaning stuurt met een aanvullende termijn van 14 dagen. In de aanmaning wordt de schuldeiser gewezen op de gevolgen van het uitblijven van een reactie. De gevolgen waarop wordt gedoeld staan in het vijfde en zesde lid. Indien een schuldeiser het voorstel afwijst, komt er geen buitengerechtelijke schuldregeling tot stand. In dat geval dient de schuldregelaar binnen de termijn van 21 dagen namens de schuldenaar een verzoek tot dwangakkoord en/of toelating tot de Wsnp in, zodat er alsnog een schuldregeling tot stand komt of de schuldenaar doorstroomt naar de Wsnp. Dit is geregeld in het vijfde lid. Een verzoek tot dwangakkoord of toelating tot de Wsnp wordt ingediend bij de rechter. Hierbij wordt de rechter verzocht de schuldregeling dwingend aan de weigerende schuldeisers op te leggen (artikel 287a Fw).

Het is wenselijk dat schuldregelaars een verzoek tot een dwangakkoord doen, maar als een schuldregelaar weet dat een dwangakkoord geen kans van slagen heeft kan de schuldregelaar ook enkel een verzoek doen tot toelating van de Wsnp. Ook indien de schuldenaar niet de Wsnp in wil kan een verzoek tot een dwangakkoord worden gedaan. Indien het dwangakkoord niet wordt toegewezen door de rechter, heeft de schuldenaar op grond van artikel 287a, achtste lid, Fw de mogelijkheid om het verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling als bedoeld in artikel 284 Fw in te trekken. Ook als op voorhand al duidelijk is dat een verzoek tot toelating tot de Wsnp niet zal slagen, bijvoorbeeld als sprake is van weigeringsgrond zoals een onherroepelijke veroordeling binnen vijf jaar voorafgaand aan het verzoek, blijft de mogelijkheid om een dwangakkoord in te dienen mogelijk. Omdat een verzoek tot dwangakkoord of Wsnp-toelating altijd namens de schuldenaar wordt gedaan, is het niet mogelijk voor de schuldregelaar om tegen de wil van de schuldenaar een verzoek te doen.

Indien de weigerende schuldeiser gedurende het aanvraagproces tot dwangakkoord of Wsnp alsnog akkoord gaat, dan dient de schuldregelaar geen verzoek in. Dat is opgenomen in het zesde

lid. Dan komt immers alsnog een buitengerechtelijke schuldregeling tot stand. In het zevende lid is geregeld dat de schuldregelaar de termijn voor het indienen van het verzoek tot dwangakkoord of Wsnp met maximaal 14 dagen kan verlengen.

Artikel 5 Bijzondere omstandigheden

Op basis van dit artikel kan een schuldeiser de schuldregelaar verzoeken om een verlenging van de (aanmanings)termijn om op het verzoek tot verstrekking van een saldo-opgave of het verzoek tot instemming met een schuldregeling te reageren. In het verzoek geeft de schuldeiser aan wat de bijzondere omstandigheden zijn die maken dat hij niet binnen de termijn aan het verzoek kan voldoen en ook binnen welke termijn hij wel aan het verzoek kan voldoen. Wanneer er bijzondere omstandigheden zijn die het verzoek om uitstel rechtvaardigen, is de schuldregelaar verplicht om de schuldeiser in de gelegenheid te stellen om, binnen een redelijke termijn, alsnog op het verzoek te reageren. Het is aan de schuldregelaar om te beoordelen of sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in dit artikel. Onder bijzondere omstandigheden vallen onvoorziene situaties waarvan redelijkerwijs wordt verwacht dat de schuldeiser niet in staat is om tijdig te reageren, zoals digitale systemen die niet meer functioneren, ongevallen of plotselinge uitval vanwege gezondheid. De schuldregelaar houdt bij het bepalen van de lengte van de aanvullende termijn rekening met het verzoek van de schuldeiser en de termijn die daarin is vermeld, maar is daar niet aan gebonden. Van zowel de schuldeiser als de schuldregelaar wordt verwacht dat zij rekening houden met het belang van de ander of, in het geval van de schuldregelaar, het belang van de schuldenaar bij voortgang van het traject. Wanneer de schuldregelaar de schuldeiser mededeelt dat deze een aanvullende termijn krijgt om te reageren, vermeldt de schuldregelaar daarbij opnieuw de gevolgen van het uitblijven van een reactie.

Artikel 6 Toezicht

Dit artikel ziet op het bestuursrechtelijke toezicht op de regels, die in artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel worden gesteld op grond waarvan slechts uitdrukkelijk van het verbod uitgezonderde schuldregelaars zich mogen bezighouden met betaald schuldregelen. Het artikel regelt dat dit toezicht wordt belegd bij personen die bij besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden aangewezen. De Dienst Financieel-Economische Integriteit is belast met het toezicht op de naleving van de regels in artikel 48 van de Wck.⁸⁰ Zij worden ook aangewezen als toezichthouder op de Wet schuldregelen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.4 en 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 7 Last onder dwangsom

Dit artikel geeft een bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom aan een schuldregelaar die het verbod in artikel 2, eerste lid van het wetsvoorstel overtreedt. Dit is een herstelsanctie die een last inhoudt tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en die een verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De last onder dwangsom omschrijft te nemen herstelmaatregelen, bijvoorbeeld dat schuldregelen in opdracht en voor rekening van de gemeente gaat plaatsvinden of dat geen kosten in rekening mogen worden gebracht door de betreffende schuldregelaar. De bevoegdheid wordt toegekend aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en zal in mandaat worden uitgevoerd door de Dienst Financieel-Economische Integriteit.

Artikel 8 Bestuurlijke boete

Dit artikel geeft een bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete. De bevoegdheid wordt toegekend aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en zal in mandaat worden uitgevoerd door de Dienst Financieel-Economische Integriteit. De bestuurlijke boete kan worden ingezet ter bestraffing van een overtreding van het verbod in artikel 2 (artikel 8, eerste lid van dit wetsvoorstel) of ter bestraffing van de algemene verplichting van eenieder zoals bedoeld in artikel 5:20, eerste lid, Awb) om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 8, tweede lid, van dit wetsvoorstel).

⁸⁰ Strcrt. 2025, 40669.

Artikel 5:20, tweede lid Awb vormt een uitzondering op de algemene medewerkingsplicht in het eerste lid. Voor personen die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, geldt dat zij het verlenen van medewerking kunnen weigeren, voor zover dit voortvloeit uit hun geheimhoudingsplicht. Bijvoorbeeld advocaten en notarissen hebben een wettelijke geheimhoudingsplicht. Dat betekent niet dat zij alle medewerking aan het toezicht kunnen weigeren. Dat kan alleen voor zover de wettelijke geheimhoudingsplicht reikt. Op grond van de Awb is het al mogelijk dat het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (5:20, derde lid, Awb) en last onder dwangsom (5:32, eerste lid, Awb) bij het niet naleven van de medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid Awb. Het opzettelijk weigeren medewerking te verlenen aan een vordering of bevel van een toezichthouder is strafbaar (art. 184 Sr). Vanwege de duale handhaving die dit wetsvoorstel introduceert, is het passend om ook de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete te creëren voor de toezichthouder. Hoewel de herstelsancties in de Awb de voorkeur genieten boven de oplegging van de bestuurlijke boete, wordt het passend en noodzakelijk geacht voor een effectief toezicht dat bij het weigeren van de medewerking aan het toezicht een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

De maximale bestuurlijke boete sluit aan bij de maximale strafrechtelijke geldboete, die op grond van de Wet economische delicten (Wed) voor overtreding van de regels voor schuldregelen kan worden opgelegd. Voor het overtreden van het verbod op schuldregelen geldt maximaal de geldboete van de vierde categorie, die per 1 januari 2026 € 27.500 bedraagt. Voor het niet meewerken met de toezichthouders, in overtreding van artikel 5:20 Awb, geldt maximaal een geldboete van de tweede categorie, die per 1 januari 2026 €5.500 is. De toezichthouder motiveert in individuele gevallen de hoogte van de boete tot het wettelijke maximum. Als genoemde hoogtes geen passende sancties zijn, bijvoorbeeld gelet op het economisch voordeel van de overtreder, kan een bestuurlijke boete tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie worden opgelegd (€11.000, respectievelijk €110.000).

Artikelen 9 t/m 26 Aanpassing verwijzingen

In de artikelen 9 tot en met 26 worden diverse andere wetten gewijzigd waarin wordt verwezen naar de Wck. Hieronder worden een aantal wijzigingen nader toegelicht.

In artikel 12 worden de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 van de Awb gewijzigd. Daardoor wordt geregeld dat beroep tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel wordt ingesteld bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Door het hoger beroep te beleggen bij het CBb wordt aangesloten bij de bestaande competentieverdeling, omdat het een regeling van sociaal-economische aard betreft. Beroep in eerste aanleg staat open bij de rechtbank Rotterdam. Het beroep in twee instanties houdt verband met de mogelijkheid dat op grond van deze wet een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten vereist dat het mogelijk is om hoger beroep in te stellen. Beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb voldoet hier niet aan.

In artikel 13 wordt, naast een aanpassing van een verwijzing naar de Wck, ook een inhoudelijke aanpassing voorgesteld. Aan artikel 287a, vijfde lid, Fw wordt een zin toegevoegd. Daarmee wordt geregeld dat een schuldeiser die eerder geen saldo-overzicht heeft verstrekt, zich tegen een dwangakkoord niet kan verzetten op de enkele grond dat zijn vordering niet goed is meegenomen in de schuldregeling. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.2.1 en 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

In artikel 18 wordt een redactionele wijziging voorgesteld van een artikel uit de Wgs.

In artikel 26 is een samenloopbepaling opgenomen met het wetsvoorstel Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet⁸¹ waarmee in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek een verwijzing wordt opgenomen naar de Wck. De Wck wordt bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel ingetrokken. De samenloopbepaling regelt dat de verwijzing in het Burgerlijk Wetboek juist is.

Artikel 27 Evaluatie

In dit artikel wordt geregeld dat deze wet binnen 5 jaar zal worden geëvalueerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting.

⁸¹ Kamerstukken II, 2025/26, 36924, nr. 2.

Artikel 28 Overgangsrecht

Voor een toelichting op het overgangsrecht wordt verwezen naar paragraaf 11 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 29 Intrekking regelingen

De relevante onderdelen van de Wck zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Na inwerkingtreding vervalt de Wck. Het Besluit aanwijzing diensten Wet op het consumentenkrediet specificeert diensten die onder de definitie van krediettransactie vallen. Deze term komt niet terug. Het besluit kan daarom eveneens vervallen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,