



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90813
2509 LP Den Haag

datum 5 oktober 2019
doorkiesnummer
e-mail
oms kenmerk
bijlage(n) 1
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 27 juni jl., kenmerk [redacted] verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind.

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt dat bij de beoordeling van de aanvraag om schuldenbewind het advies van de gemeente waarin de betrokkene woont, moet worden meegewogen. Dat advies moet binnen vier weken nadat het verzoek aan de gemeente is doorgestuurd worden gegeven en kan bijvoorbeeld inhouden dat de gemeente voor deze persoon een andere minder zware voorziening voorstelt. Die minder zware voorziening heeft dan betrekking op het aanpakken van de schuldenlast van die persoon.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

I Algemeen

Het is een goede zaak dat mensen met schulden op zo eenvoudig mogelijke wijze worden geholpen, zeker nu de gemeenten belast zijn met de schuldhulpverlening aan hun inwoners. Ook de rechter zal welwillend staan ten opzichte van hulp door de gemeente. Er zijn echter vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht. Bovendien bevat het wetsvoorstel aspecten die een ernstige verzwaring van de werklast bij de rechtbank meebrengen. Tot slot zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de juridische haalbaarheid van het voorstel in relatie tot de AVG.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenoemde wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werkdag van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechtszaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2018
kenmerk UIT 11207/Strat/DK/Eb
pagina 2 van 6

II. Ervaringen met de pilot in Tilburg

Het afgelopen jaar heeft in Tilburg een pilot gelopen waarin de gemeente al in de verzoekschriftfase wordt betrokken en de gelegenheid heeft een ander voorstel te doen voordat het bewind wordt uitgesproken. De pilot wordt thans geëvalueerd. De resultaten zullen naar verwachting november 2018 beschikbaar zijn. De Raad adviseert de eindevaluatie te betrekken bij de opstelling van het wetsvoorstel. In de Bijlage zijn reeds enkele voorlopige bevindingen opgenomen.

III. Scope van het wetsvoorstel

De in het wetsvoorstel beschreven procedure heeft betrekking op schuldenbewinden, en niet op bewinden op grond van de lichamelijke en/of geestelijke toestand ('toestandbewinden'). Het voorstel gaat er kennelijk vanuit dat verzoeken in een schuldensituatie in de overgrote meerderheid van de gevallen op de grond van problematische schulden worden ingediend. Dat is niet het geval. De ervaring leert dat veel verzoeken of op beide gronden worden ingediend, of op de lichamelijk/geestelijke toestand met de mededeling dat er ook problematische schulden zijn.

Het uitsluiten van de toestandbewinden in het wetsvoorstel heeft weliswaar tot gevolg dat deze zaken sneller kunnen worden afgehandeld, maar ook dat voorbij wordt gegaan aan de toegevoegde waarde van contact met de gemeente teneinde te bezien of de schulden kunnen worden gesaneerd. Bij de pilot in Tilburgse is het onderscheid schuldenverzoeken/ toestandverzoeken niet relevant; iedereen met schulden gaat langs de gemeente voor advies.

De Raad is van mening dat in alle gevallen waarin sprake is van problematische schulden, de gemeente op de hoogte dient te worden gesteld van die problematische schulden, teneinde een passend hulpverleningsaanbod te kunnen doen. Dit kan op twee manieren:

- de procedure uit het wetsvoorstel kan ook van toepassing worden verklaard op toestandbewinden;
- de kantonrechter die onder bewind stelt kan bij wijze van 'aanwijzing' de bewindvoerder opleggen contact op te nemen met de gemeente.

IV. Advies gemeente na instelling bewind

Door de groei van de schuldenproblematiek is er een sterke maatschappelijke behoefte aan hulp bij schulden. Schuldhulpverlening is een taak voor de gemeente. Uit onderzoek blijkt dat de schuldhulpverlening/ schuldsanering minder toegankelijk is geworden en dat dit heeft geleid tot een toename van het beschermingsbewind. De gemeenten hebben in de afgelopen jaren het aantal gemeentemedewerkers verminderd en taken ge-outsourced naar externe bureaus. Mensen weten de weg naar de gemeentelijke schuldhulp niet altijd te vinden en vragen daarom bewind aan. Ook komt voor dat zij daar niet terecht kunnen vanwege wachtlijsten of andere belemmerende factoren (er is bijvoorbeeld sprake van fraudevorderingen, schulden jonger dan vijf jaar, eigenwoningbezit of lopende echtscheidingsprocedures).

Als in het kader van dit wetsvoorstel van de gemeenten wordt verwacht dat zij binnen vier weken een aanbod kunnen doen dat bewind overbodig maakt, betekent dat dat de gemeenten dan ook meteen



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2018
kenmerk UIT 11207/Strat/DK/Eb
pagina 3 van 6

moeten kunnen starten met dat traject. Pas dan komt het adviesrecht goed uit de verf. Het is echter, gelet op de ervaring beschreven in de diverse rapporten² en de ervaring met schuldhulp tot nu toe, de vraag of de gemeenten toegerust zijn voor deze extra taak. Zolang dat niet duidelijk is, kan het adviesrecht niet goed uit de verf komen en zullen rechtzoekenden en rechtbanken hiervan nadeel ondervinden.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de gemeente na lezing van het verzoekschrift zoveel informatie heeft dat zij op grond daarvan in een periode van vier weken een gemotiveerd advies kan uitbrengen. Deze veronderstelling is niet juist. Het verzoekschrift waarmee de procedure wordt ingeleid geeft weinig tot geen informatie waarop de gemeente een dergelijk advies kan baseren. Verzoekers (vaak de rechthebbenden zelf) weten vaak niet of niet precies hoeveel schulden en schuldeisers er zijn. Dat gaat de beschermingsbewindvoerder in de eerste periode van het bewind uitzoeken. Ook het aanvullend plan van aanpak dat specifiek ziet op de schuldsituatie en dat uiterlijk als bijlage bij de boedelbeschrijving hoort te zitten, geeft nog maar een globale indruk. Bovendien zullen de gemeenten dit aanvullend plan van aanpak niet toegestuurd krijgen, omdat de toezendplicht op grond van artikel 432a eerste lid alleen ziet op het verzoekschrift zonder bijlagen.

De tijdsspanne waarbinnen de gemeente zich een beeld moet vormen van de situatie en een advies moet uitbrengen is kort. De Raad acht het zinvoller om eerst bewind in te stellen en de beschermingsbewindvoerder de wettelijke verplichting op te leggen om in de periode tussen de vier en zes maanden na instelling van het bewind, in contact te treden met de gemeente om te bespreken wat de planning voor de betrokkene zal zijn. Dat plan moet de bewindvoerder vervolgens binnen uiterlijk zes maanden aan de rechtbank doorsturen. De afspraken die hierop tussen gemeente en bewindvoerder worden gemaakt, kunnen inhouden dat een opheffingsverzoek wordt ingediend omdat de betrokkene op een minder ingrijpende wijze kan worden geholpen.

Belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat de hulp dan in een rustiger tempo kan worden opgezet en het tijdstip van het in gang zetten daarvan dan ook beter voorspelbaar is. Indien de bewindvoerder of betrokkene geen opheffingsverzoek indienen, bestaat er voor de gemeenten de mogelijkheid om zelf een opheffingsverzoek in te dienen. Deze bevoegdheid bestaat reeds, maar de gemeenten maken hiervan geen gebruik.

Zolang het bewind in stand is ontvangt de bewindvoerder een beloning voor de werkzaamheden die hij (heeft) verricht. Voor de in de voorfase verrichte werkzaamheden is hij voor een beloning afhankelijk van de welwillendheid van de gemeente in het geval er naar aanleiding van het advies van de gemeente geen bewind wordt uitgesproken. Het voorstel van de Raad dat pas na de instelling van het bewind contact wordt gelegd met de gemeente, heeft tot gevolg dat de bewindvoerder ook kan rekenen op een vergoeding voor de werkzaamheden die hij in het kader van het overleg met de gemeente verricht.

² o.a. rapporten van de Nationale Ombudsman: 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening' 11 mei 2016, en 'Een open deur?', 19 januari 2018 en 'Minder schuldhulpverlening, meer en hogere schulden' Tilburgers.nl 15 juni 2014



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2018
kenmerk UIT 11207/Strat/DK/Eb
pagina 4 van 6

V. Maatwerk: beperkt bewind voor groep gedeeltelijk zelfredzamen

Uit de pilot in Tilburg blijkt dat in het overgrote deel van de verzoeken toch bewind wordt uitgesproken. Dit komt overeen met de ervaring van de kantonrechters die deze verzoeken behandelen: slechts in een klein deel van de verzoeken gaat het om mensen die eigenlijk wel voldoende zelfredzaam zijn maar alleen de schuldenlast niet onder controle krijgen. De rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen geven ook aan dat slechts voor ongeveer 20% van de onderbewindgestelden volledige zelfredzaamheid haalbaar is.

Gedeeltelijke zelfredzaamheid zal voor een veel groter deel van de onderbewindgestelden haalbaar zijn. Het lijkt daarom zinnvoller om verder uit te werken hoe bewind 'light'/budgetbeheer plus (met toezicht door de rechter, zonder de vrijblijvendheid van normaal budgetbeheer) kan worden ingezet. Bewind 'light' kan worden ingezet voor die mensen die niet volledig zelfredzaam zijn, maar wel meer kunnen dan alleen het beheer van wekelijks of maandelijks leefgeld. Deze mensen wordt dan bijvoorbeeld het beheer gelaten over het volle inkomen minus het bedrag dat nodig is voor de basis vaste lasten. Het aanvragen van toeslagen en het doen van belastingaangifte e.d. gaat, zo nodig, in overleg met de bewindvoerder. Internet bankieren op de leefgeldrekening is wel een vereiste.

Als mensen alsnog schulden maken kan het bewind weer uitgebreid worden naar een vol bewind. Voordelen van deze werkwijze zijn, naast de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, dat de gemeenten geen aparte administratie voor de vaste lasten hoeven bij te houden nu de bewindvoerders hiervoor verantwoordelijk, dat de gemeenten geen werknemers in dienst hoeven te nemen die het budgetbeheer moeten uitvoeren en dat de kosten lager zijn dan bij standaard bewind.

Door de beperking van het bewind ligt het voor de hand dat de beloning van de bewindvoerder ook daarop wordt aangepast.

Door in deze vorm meer maatwerk toe te passen wordt bovendien recht gedaan aan de bepalingen in het Gehandicaptenverdrag.

VI. Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het doorsturen van het gehele verzoekschrift aan de gemeenten niet in strijd zal zijn met de bepalingen van de AVG. De vraag is waarom de gemeenten het gehele verzoekschrift moeten hebben, zelfs als de namen en gegevens van de belanghebbenden of het BSN-nummer van de verzoekers zouden worden afgeplakt. In het verzoek staat meestal niet veel informatie die betrekking heeft op de schuldenproblematiek, maar vaak wel persoonlijke informatie over de betrokkene. Als een beroep op de bepalingen van de AVG wordt gedaan zal mogelijk het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moeten prevaleren boven het recht van de gemeenten om op voorhand te weten of iemand beschermingsbewind aanvraagt dan wel dat dat voor iemand is aangevraagd.

VII. Werklast

Uit het wetsvoorstel vloeien extra taken voor de griffies voort, als gevolg van de doorzendplicht en de verplichting tot anonimisering van het verzoekschrift. De ervaring met de pilot in Tilburg is dat een



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2018
kenmerk UIT 11207/Strat/DK/Eb
pagina 5 van 6

doorzendplicht (of -constructie) een substantiële verhoging van de werkbelasting bij de bewindsgriffies van de rechtbanken met zich brengt. De verplichting voor de rechtbanken om de verzoeken na ontvangst te anonimiseren (w.b. belanghebbenden en medische informatie) en de geanonimiseerde versie aan de gemeenten te zenden, betekent ook veel extra werk.

Kortom: deze taken kosten substantieel extra tijd, terwijl de bewindsgriffies nu al zwaar belast zijn door de toevloed aan zaken en de transitie naar de digitalisering waardoor veel met tijdelijk personeel wordt gewerkt. De Raad heeft berekend dat voor de nieuwe taken die het gevolg zijn van de invoering van het wetsvoorstel per rechtbank 0,6 FTE griffiepersoneel extra nodig zal zijn, wat voor de hele Rechtspraak neerkomt op een bedrag van ruim €400.000 per jaar structureel.

Een ander werklast verzwarend element is het feit dat iedere rechtbank te maken heeft met diverse gemeenten die ieder een eigen beleid hebben op het gebied van schuldhulpverlening en verdere ondersteuning van mensen met schulden. De kantonrechter zal ook bij de behandeling van de verzoekschriften inclusief advies dat ter zitting besproken moet worden (gevolg: meer zittingstijd en dus ook in die zin verzwarend), inzicht moeten hebben in de voorzieningen van de diverse gemeenten. Niet ondenkbaar is dat de gemeenten ook ter zitting gehoord moeten worden omdat het advies of de voorzieningen van die gemeente niet voldoende duidelijk zijn, wat weer leidt tot aanhoudingen en inefficiënt gebruik van zittingsruimte.

Wegens een gebrek aan aanknopingspunten is het niet mogelijk deze extra werklast te kwantificeren.

VIII. Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2018
kenmerk UIT 11207/Strat/DK/Eb
pagina 6 van 6

BIJLAGE

Voorlopige bevindingen pilot Tilburg

Op dit moment zijn reeds enkele (voorlopige) bevindingen te noemen:

- De voorlopige inschatting is dat circa 80% van de gesprekken die de gemeente houdt met verzoekers en hun beoogd bewindvoerders, leidt tot het advies van de gemeente om het verzoek tot bewindvoering toe te wijzen. In een zeer gering aantal gevallen besloot de kantonrechter contrair aan een advies van de gemeente om geen bewind in te stellen en wees hij verzoek tot onderbewindstelling toe. De persoonlijke omstandigheden werden daarbij door de kantonrechter (kennelijk) anders gewaardeerd dan door de gemeente, waarbij de beschermingsfunctie van de maatregel tot onderbewindstelling de doorslag gaf. In de evaluevaluatie moet duidelijk worden hoeveel gesprekken met de gemeente hebben geleid tot het achterwege laten van een verzoek.
- De gemeenten meldden dat zij, door de contacten die ontstonden met bewindvoerders, bezoeken hebben gebracht aan bewindvoerderskantoren en daar dossiers aantreffen die voor snelle sanering bij de gemeente in aanmerking konden komen. Zo is een groot aantal schulden gesaneerd. Medewerkers van de gemeente hebben de indruk dat de bewindvoerders niet steeds op de hoogte waren van de saneringsmogelijkheden of eenvoudig niet toekwamen aan het inzetten van een saneringstraject bij de gemeente.
- De adviezen van de gemeente laten nog onvoldoende zien welke mogelijkheden er op termijn bestaan om de schulden te saneren. De kantonrechter heeft in die gevallen in overleg met de benoemde bewindvoerder verzocht om -gelijktijdig met de jaarlijkse rekening en verantwoording- inzicht te geven in het verloop van een mogelijk saneringstraject. Doel hiervan is de vinger aan de pols te houden bij de bewindvoerder ten aanzien van het oplossen van de problematische schulden.