

Vergaderjaar 2019–2020

35 428

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 juni 2020

1. Algemene opmerkingen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP. Ik dank deze fracties voor hun positieve toonzetting over de introductie van een adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind. De vragen van genoemde fracties beantwoord ik als volgt, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW).

2. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze gemeenten hun inwoners kunnen helpen om weer zicht en grip te krijgen op de eigen financiën. Zij vragen daarnaast in hoeverre een leertraject voor budgetvaardigheden uitkomst kan bieden bij beschermingsbewind. Gemeenten bieden op verschillende manieren ondersteuning aan inwoners die financiële problemen hebben, variërend van lichtere, kortdurende interventies tot intensieve en langdurige ondersteuning. Naar gelang de ernst en complexiteit van de schuldenproblematiek kan ondersteuning worden geboden door een adviesgesprek, ondersteuning door een vrijwilliger, budgetcoaching en verschillende gradaties van budgetbeheer. Budgetcoaching ondersteunt de inwoner bij het opdoen van kennis en vaardigheden waardoor hij op een verantwoorde manier met zijn geld leert omgaan. Het doel van budgetcoaching is de inwoner in staat te stellen om zelfstandig zijn financiële huishouden te kunnen voeren. Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het geheel of gedeeltelijk beheren van de inkomsten door de budgetbeheerder en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het budgetplan. Budgetbeheer beoogt bij te dragen aan het integraal oplossen of beheersbaar maken van bestaande financiële problemen en het voorkomen van nieuwe financiële problemen.

De afweging of iemand voldoende ondersteund kan worden door beschermingsbewind, een minder ingrijpende vorm van ondersteuning

zoals budgetbeheer of een combinatie van beschermingsbewind en bijvoorbeeld een leertraject voor budgetvaardigheden, komt neer op maatwerk. De uitkomst van die afweging is onder meer afhankelijk van iemands financiële vaardigheden, leerbaarheid, motivatie en aanwezige steun in de omgeving. Een aantal onderzoeken, handreikingen en screeningsinstrumenten kan hierbij behulpzaam zijn.¹

Voornoemde leden merken op dat de regering stelt dat het wetsvoorstel niet in de weg staat aan het voortzetten van convenanten, pilots en andere alternatieven. Zij vragen daarbij of het voor gemeenten binnen de kaders van de wet ook mogelijk blijft om nieuwe pilots en andere initiatieven te introduceren, en zo ja, op welke wijze dit wordt gestimuleerd vanuit het Rijk.

Ik kan deze leden bevestigen dat het binnen de kaders van de wet mogelijk blijft om nieuwe pilots en andere initiatieven te introduceren. Wij verwachten dat het «landelijke platformoverleg schuldenbewind» met de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr), VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van nieuwe pilots en andere initiatieven. Het platformoverleg wordt als het ware gevoed door ervaringen van rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders op lokaal niveau. Andersom kunnen rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders op lokaal niveau hun voordeel doen met de kennisuitwisseling in het landelijke platformoverleg. De insteek is dat hetgeen in het platformoverleg wordt besproken uiteindelijk effect krijgt in de praktijk op lokaal niveau. De Staatssecretaris van SZW zal de opstartfase van het platformoverleg faciliteren.

De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om de gemeente een rol te geven in het adviseren over welke beschermingsbewindvoerder aangewezen dient te worden. Zij stellen daarbij dat misstanden veroorzaakt door financieel gewin bij beschermingsbewindvoerders vermeden dienen te worden en vragen of hier ruimte voor is in het advies dat gemeenten aan de rechter geven.

Het advies van de gemeente betreft de vraag of de betrokkene het beste geholpen kan worden met de voortzetting van schuldenbewind of met een vorm van ondersteuning die de gemeente kan aanbieden. Voor de keuze van de beschermingsbewindvoerder volgt de rechter de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene, tenzij gegronde redenen zich daartegen verzetten (zie art. 1:435, derde lid, BW).

Als een gemeente aanwijzingen heeft dat een beschermingsbewindvoerder niet in het belang van de betrokkene handelt, zijn er verschillende manieren waarop de gemeente de rechter hierover kan informeren. In individuele zaken kan de gemeente vragen om de beschermingsbewindvoerder te ontslaan (art. 1:448, tweede lid, BW). Verder kan de gemeente een klacht indienen bij de rechter. Van de Expertgroep van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (hierna ook: de Expertgroep) begrijp ik dat rechters open staan voor dergelijke signalen. Dat geldt niet alleen voor signalen van gemeenten, maar bijvoorbeeld ook van familie of andere naasten van mensen voor wie bewind is ingesteld. Een dergelijk signaal kan aanleiding zijn om de beschermingsbewindvoerder ter verantwoording te roepen en uiteindelijk te ontslaan, bijvoorbeeld wanneer verbetering bij de beschermingsbewindvoerder uitblijft.

Als de gemeente zelf een verzoek indient bij de rechter tot instelling van schuldenbewind, kan de gemeente daarbij een bepaalde beschermingsbewindvoerder voorstellen.

¹ Als voorbeeld kan worden gedacht aan het screeningsinstrument *Mesis voor beschermingsbewind*, te raadplegen via <https://mesis.nu/mesis-voor-beschermingsbewind>, en het diagnose-instrument *Bewind51*.

De leden van de D66-fractie lezen dat de gemeente Tilburg en de rechtbank Zeeland-West-Brabant begin 2018 een pilot zijn gestart die tot doel heeft de best passende ondersteuning te bieden aan inwoners met schulden die een verzoek tot instelling van beschermingsbewind indienen en de toename van het aantal mensen in schuldenbewind terug te dringen. Zij constateren dat in bijna 10% van de gevallen naar aanleiding van het adviesgesprek direct een lichtere vorm van ondersteuning dan beschermingsbewind is gevonden en vragen of dit percentage inwoners de komende jaren ook weer wordt gevolgd om de effecten van het lichtere regime te onderzoeken, zoals het terugvalpercentage en schuldenvrijpercentage.

De gemeente Tilburg meldt hierover dat alle inwoners die zich melden bij de rechtbank voor schuldenbewind in beeld blijven bij de gemeente. Voor inwoners voor wie beschermingsbewind wordt uitgesproken, loopt dit via beschermingsbewindvoerders en de rechtbank. Voor deze groep volgt de gemeente ook of een schuldregeling wordt opgestart: in veel gevallen nemen beschermingsbewindvoerders uit eigen beweging contact op met de gemeente om voor cliënten met schulden een schuldregeling op te starten, in andere gevallen legt de gemeente contact met beschermingsbewindvoerders om te vragen of een schuldregeling voor hun cliënten door de gemeente kan worden opgestart. De huidige gegevens laten volgens de gemeente zien dat deze contacten goed verlopen. De groep voor wie een lichtere vorm van ondersteuning dan schuldenbewind het meest passend is, heeft de gemeente in beeld via de sociale wijkteams. De pilotfase van de Tilburgse aanpak bij schuldenbewind is afgerond, zo bericht de gemeente ons in mei 2020. De pilot is geëvalueerd.² Monitoring van de langere-termijn uitkomsten van de gemeentelijke ondersteuning van inwoners heeft de gemeente niet voorzien. Wel monitort zij jaarlijks de klanttevredenheid ten aanzien van de dienstverlening van de schuldhulpverlening.

Inmiddels is de werkwijze uit de pilot waarbij de gemeente nauw met de rechtbank en beschermingsbewindvoerders samenwerkt rond schuldenbewinden onderdeel van het reguliere beleid van de gemeente Tilburg. De gemeente geeft aan dat de monitoring van dit beleid een continu proces is. Jaarlijks informeert de gemeente de raad over de voortgang.

Vornoemde leden vragen waarom is gekozen voor de systematiek van «opt-in» en of deze systematiek niet een soort prikkel bevat voor gemeenten met veel complexe schuldenproblematiek om die nadrukkelijker begeleiding niet te gaan geven.

Er is gekozen voor deze systematiek om recht te doen aan de verschillende invulling die gemeenten aan de aanpak van schuldenproblematiek geven. Gemeenten zijn op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna ook: Wgs) verantwoordelijk voor het bieden van integrale schuldhulpverlening aan hun inwoners. De Wgs is een kaderwet en biedt gemeenten een grote beleidsvrijheid om de schuldhulpverlening zodanig in te richten dat deze het beste tegemoet komt aan de problematiek van de inwoners. Deze problematiek verschilt per gemeenten en daarmee verschillen ook de beleidskeuzes die gemeenten maken. Voorts is voor een «opt-in» gekozen om te borgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt (gegevensminimalisering). Als gemeenten in het algemeen geen advies willen uitbrengen, maar wel boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak van beschermingsbewindvoerders zouden ontvangen, zouden onnodig veel persoonsgegevens worden gedeeld. Dit verhoudt zich niet met het beginsel van gegevensminimalisering.

² Te raadplegen via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Zeeland-West-Brabant/Nieuws/PublishingImages/Evaluatierapport%20pilot%20Taanpak%20Schuldenbewind%20-%20december%202019.pdf>.

Uit de inleiding van de memorie van toelichting maken de leden van de GroenLinks-fractie op dat de regering met het oog op het bieden van een uniform kader voor het adviesrecht de uitkomsten van de lopende experimenten niet wil afwachten. Het wetsvoorstel zou de samenwerking tussen alle bij het schuldenbewind betrokken partijen stimuleren en een wettelijke grondslag geven voor de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens. Dit wetsvoorstel, zo stelt de regering, zit de lopende experimenten niet in de weg. Voornoemde leden merken op dat logischerwijze de vraag opdoemt of, en zo ja, in welke vorm, de uitkomsten van de pilots nog zullen worden meegenomen in de wet- en regelgeving inzake schuldenbewind. Zij vragen daarbij of de regering kan toezeggen dat de wet opnieuw zal worden gewijzigd als de uitkomsten van lopende experimenten daar aanleiding toe zouden geven.

Het kabinet acht het niet wenselijk te wachten met het wetsvoorstel tot uitkomsten van pilots bekend zouden zijn.

Pilots zijn een voorbeeld van een vorm waarin samenwerking tussen beschermingsbewindvoerders, gemeenten en rechtbanken nu in de praktijk plaatsvindt. Andere voorbeelden van initiatieven uit de praktijk zijn convenanten tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders. Het gaat overigens niet alleen om initiatieven rond schuldenbewind, maar ook om samenwerking in het kader van de aanpak van schulden in het algemeen. De uiteenlopende initiatieven kennen elk hun eigen ontstaansgeschiedenis, betrokken partijen, vorm, tempo, looptijd, evaluatie en afronding.

Alleen van de pilot van de gemeente Tilburg en rechtbank Zeeland-West-Brabant is ons bekend dat deze is geëvalueerd. De pilot in de gemeente Tilburg is eind 2019 geëvalueerd en is inmiddels onderdeel van het reguliere schuldenbeleid van de gemeente. De werkwijze in de pilot heeft een andere insteek dan de procedure die het kabinet voor het adviesrecht voorstelt. De werkwijze in de gemeente Tilburg houdt in dat de beoogde beschermingsbewindvoerder en de betrokkene eerst advies aan de gemeente vragen voordat zij een verzoek tot instelling van beschermingsbewind indienen bij de rechtbank. Het kabinet heeft om drie redenen niet gekozen voor het verplicht volgen van deze procedure door alle gemeentes en rechtbanken. Ten eerste kan een dergelijke processtap als een drempel worden ervaren om beschermingsbewind aan te vragen. Een van de uitgangspunten van de huidige wetgeving over beschermingsmaatregelen is juist dat een maatregel als bewind toegankelijk is voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn. De verplichting om eerst langs de gemeente te moeten voordat zij beschermingsbewind bij de rechter kunnen verzoeken, verhoudt zich niet met het uitgangspunt van toegankelijkheid van beschermingsbewind voor mensen die deze vorm van bescherming nodig hebben. Ten tweede zorgt een dergelijke processtap voor vertraging. De gemeente zou in dat geval eerst een advies uitbrengen waarvoor zij ten minste enkele weken nodig heeft. Tussen het indienen van een verzoek tot instelling van beschermingsbewind en de beslissing op het verzoek blijkt in de praktijk gemiddeld circa twee maanden te zitten. Zou de gemeente moeten worden geraadpleegd vóórdat een verzoek mag worden ingediend, dan wordt de procedure met ten minste enkele weken vertraagd. Dit acht het kabinet onwenselijk. Ten derde zou een dergelijke processtap niet efficiënt zijn. Op het moment van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind is onvoldoende informatie beschikbaar voor een onderbouwd gemeentelijk advies. In de huidige situatie inventariseert de beschermingsbewindvoerder de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de aanvang van het bewind in de boedelbeschrijving. Aan de hand hiervan ontstaat overzicht in het vermogen en de schulden van de betrokkene. Door de beschermingsbewindvoerder op grond van het wetsvoorstel te verplichten de boedelbeschrijving en het plan van aanpak drie maanden na de instelling van het bewind aan de gemeente door te sturen, ontvangt de gemeente de

informatie die nodig is om een onderbouwd advies te kunnen geven. In het bestuurlijk overleg met de VNG in mei 2019 heeft de VNG zich hierover positief betoond. Ook tijdens het bestuurlijk overleg met de VNG, Rvdr en verenigingen van beschermingsbewindvoerders op 4 maart 2020 is steun uitgesproken voor het wetsvoorstel.

Het kabinet heeft de pilot in de gemeente Tilburg met aandacht gevolgd en de uitkomsten van de pilot met belangstelling bestudeerd om te bezien of, ondanks de andere werkwijze, hieruit lessen te trekken zijn voor het wetsvoorstel. De lessen uit de pilot zijn in de memorie van toelichting opgenomen.³ Een van de uitkomsten is dat naast het adviesgesprek uit de pilot aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals de aanwezigheid van een breed schuldhulpverleningsinstrumentarium. Dit sluit aan bij visie van het kabinet. Het kabinet beziet initiatieven zoals een adviesgesprek in de gemeente Tilburg en andere vormen van samenwerking als onderdelen van de veelomvattende aanpak van schuldenproblematiek op landelijk en regionaal niveau.

Over de evaluatie van pilots en andere initiatieven rond schuldenbewind merkt het kabinet nog het volgende op. Als deze worden geëvalueerd, is niet zeker of hieraan conclusies kunnen worden verbonden die van invloed moeten zijn op de besluitvorming over het wetsvoorstel. De betrokken partijen bepalen zelf of, en zo ja, hoe er wordt geëvalueerd. Of een evaluatie voldoet aan eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en bijvoorbeeld voldoende specifiek en representatief is, is niet op voorhand te zeggen. Als wordt besloten te wachten met het wetsvoorstel totdat lopende initiatieven zijn geëvalueerd, is dus onzeker of op enig moment kan worden gesteld dat initiatieven inderdaad zijn geëvalueerd en welke waarde er aan evaluaties kan worden gehecht met betrekking tot het wetsvoorstel. Het kabinet zegt uw Kamer toe dat het adviesrecht vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd en voegt een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel toe in bijgaande nota van wijziging. Bij de evaluatie zal worden bezien of de uitkomsten van andere initiatieven van samenwerking rond schuldenbewind bij kunnen worden betrokken. Op basis van de wetsevaluatie kan worden besloten of er aanleiding is het adviesrecht aan te passen.

Verder weegt het kabinet het volgende mee bij zijn besluit om niet te wachten op de uitkomsten van pilots en andere initiatieven. De lopende initiatieven moeten worden uitgevoerd binnen het kader van de huidige wetgeving. Dat betekent dat de relevantie van de uitkomsten voor het wetsvoorstel in alle gevallen betrekkelijk is. In de praktijk kunnen partijen immers geen adviesrecht in het leven roepen zoals geregeld in het wetsvoorstel. Daarvoor is wetswijziging nodig.

Voornoemde leden vragen of de regering nu al enkele noties uit de lopende experimenten op kan halen en met de Kamer kan delen. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, lopen verschillende initiatieven om de samenwerking tussen gemeenten, beschermingsbewindvoerders en in een aantal gevallen ook rechtbanken te versterken. Vaak gaat het hierbij om convenanten waarin samenwerkingsafspraken zijn gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in onder meer Rotterdam, Almere, Maastricht, Zaanstad, Arnhem, Amsterdam en de

³ *Kamerstukken II 2019/20, 35 428, nr. 3, p. 3.*

regio Leiden.⁴ De beweging naar meer samenwerking is redelijk recent. Schriftelijke documentatie over de uitkomsten van deze samenwerkingsinitiatieven is niet bij ons bekend. Alleen van de pilot van de gemeente Tilburg en rechtbank Zeeland-West-Brabant is ons bekend dat deze is geëvalueerd. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is opgemerkt zijn de lessen uit de pilot in de memorie van toelichting opgenomen.⁵

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering bereid is, vooral ook met het oog op de door de coronacrisis te verwachten oplopende problematiek, om het adviesrecht schuldenbewind de komende jaren te monitoren voor zowel de financiële gevolgen als wat betreft de uitvoerbaarheid.

Tijdens het bestuurlijk overleg op 4 maart 2020 tussen de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van SZW, de Rvdr, de VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders, is afgesproken dat de Staatssecretaris van SZW de effecten van de maatregelen voor gemeenten en mensen met een schuldenbewind na verloop van tijd zal monitoren. Dit wordt in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht door bij bijgaande nota van wijziging een artikel toe te voegen dat regelt dat het wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Daarbij zal met name worden gekeken naar de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk en naar de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid voor gemeenten.

Daarnaast kunnen tot de wetsevaluatie in de reguliere overleggen van de ministeries met de stakeholders praktijkervaringen met het adviesrecht worden besproken. Het landelijke platformoverleg schuldenbewind biedt hier ook gelegenheid voor. Deze vorm van monitoring past binnen het gedecentraliseerde stelsel waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de schuldhulpverlening aan hun inwoners.

Voornoemde leden vragen hoe de regering zorgt dat met een toenemend beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening niemand verstoken blijft van de noodzakelijke schuldhulpverlening.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in hun schuldhulpverlening, mede met behulp van de tijdelijke extra middelen die zij op basis van het Regeerakkoord hebben gekregen. Tevens zijn er in het kader van de brede schuldenaanpak maatregelen ingezet om de toegang en de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren, waaronder het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens.⁶ Gemeenten zijn derhalve goed toegerust. De coronacrisis zal naar verwachting leiden tot een groter beroep op de schuldhulpverlening. De Staatssecretaris van SZW houdt de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten en is voortdurend in gesprek met gemeenten en betrokken organisaties om te kijken hoe zij daarin kunnen worden ondersteund.

⁴ Informatie over genoemde convenanten is te vinden via: https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/beschermingsbewind/1718_9023-covenant-bewindvoering-0506B.pdf (Rotterdam), <https://www.almeredagblad.nl/gemeente/gemeente-almere-gaat-nauw-samenwerken-met-beschermingsbewindvoerders> (Almere) <https://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl/kerntemas/economische-zelfstandigheid/bewindvoerders/> (Maastricht), <https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/6653761/21-06-2019%20Zaanstad%20introduceert%20%27Convenant%20Bewindvoering%20op%20de%20Kaart%27> (Zaanstad), <https://arnhemshart.nl/nieuws/terugdringen-schulden-arnhemmers/2020> (Arnhem), <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/voor-intermediairs-werk-participatie-en-schuldhulpverlening-amsterdam/bewindvoerders/#hf573e032-fff9-4f10-a62c-cde4cbfae189> (Amsterdam), https://gemeenteraad.oegstgeest.nl/raadsinformatie/vergaderingen_3787/agenda/oordeelsvorming-burger_32727/bijlage-1-bij-rm-10-maart-2020-convenant-gemeenten-en-bewindvoerders-in-de-leidse-regio-z-20-130pdf_4977019.pdf (regio Leiden).

⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, nr. 3, p. 3.

⁶ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 316.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe wordt gestimuleerd dat (vertegenwoordigers van) beschermingsbewindvoerders en gemeenten samenwerkingsafspraken (blijven) maken over aansluitende dienstverlening en snelle doorgeleiding naar schuldhulpverlening en vooral ook andere vormen van duurzame hulp voor een aanzienlijk deel van de doelgroep waarbij problematische schulden vaak één van de gevolgen zijn van de onderliggende complexe oorzaken (psychische stoornis, verslaving e.d.) die een rol spelen bij het ontstaan en voortduren van problematische schulden.

Zoals hiervoor is beschreven worden in een toenemend aantal gemeenten initiatieven ontplooid om de samenwerking tussen gemeente, beschermingsbewindvoerders en rechtbank te bevorderen. Met het wetsvoorstel beoogt het kabinet bij te dragen aan deze samenwerking en hieraan een impuls te geven. Het kabinet verwacht dat het adviesrecht bij schuldbewind, waarvoor het wetsvoorstel een wettelijke basis geeft, de aanzet is tot nog meer samenwerking. Het kabinet verwacht daarnaast dat het landelijke platformoverleg schuldbewind met de Rvdr, VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van nieuwe pilots en andere initiatieven gericht op onderlinge samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders.

Waar het gaat om de aansluiting tussen hulpverlening bij schuldenproblematiek en hulpverlening bij andere complexe problemen die een rol spelen bij schuldenproblematiek, legt de Wgs gemeenten een zorgplicht op en een regierol op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Integrale schuldhulpverlening omvat het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn financiële problemen, voor de eventuele onderliggende oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Hierbij is nadrukkelijk ook aandacht voor andere problematiek dan schuldenproblematiek, zoals een psychische stoornis of een verslaving.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is om beschermingsbewindvoerders te verplichten een advies in te winnen bij gemeenten voordat de rechter besluit en de regering bereid is de gemeenten dan financieel in staat te stellen die taak te vervullen. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over het meenemen van de uitkomsten van de pilots in de wet- en regelgeving inzake schuldbewind.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan verduidelijken hoe de rechter het advies van de gemeente moet wegen, en hoe zwaarwegend het advies van de gemeente is.

Bij de beslissing die de rechter neemt, staan de betrokkene en diens belang centraal. Indien de gemeente adviseert dat een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan schuldbewind, beslist de rechter of het bewind wordt voortgezet dan wel beëindigd. De rechter is gehouden daarbij het advies van de gemeente mee te wegen en afwijking van het advies te motiveren. Dit is niet anders als het advies als «zwaarwegend» zou worden aangemerkt. In dit licht ziet het kabinet geen aanleiding het gemeentelijk advies van een kwalificatie te voorzien. Als de gemeente het advies goed onderbouwt en voldoende specifiek maakt, wordt het voor de rechter inzichtelijker of opvolging van het advies in het belang van de betrokkene is.

Voornoemde leden vragen of de regering mogelijk vreest dat gemeenten om budgettaire redenen schuldbewind adviseren in plaats van

schuldhulpverlening en vragen of de regering mogelijkheden ziet dit te voorkomen.

Dit wetsvoorstel helpt gemeenten hun regierol binnen de schuldhulpverlening te versterken. Het kabinet komt hiermee tegemoet aan de wens van gemeenten om meer zicht te krijgen op (de instroom in) beschermingsbewind. Het geeft gemeenten de mogelijkheid om op de hoogte te raken van financiële problematiek bij hun inwoners die nu nog niet in beeld zijn, en om in een vroeg(er) stadium ondersteuning aan te bieden. Gemeenten kunnen schuldhulpverlening aanbieden als alternatief voor of in aanvulling op schuldenbewind. Samenwerking tussen beschermingsbewindvoerders en schuldhulpverleners maakt de hulpverlening effectiever en efficiënter. Het doel is om inwoners met problematische schulden sneller en beter te helpen. Daarmee kunnen op termijn grotere problemen bij inwoners en duurdere maatregelen voor de overheid worden voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat het vergroten van het bereik van schuldhulpverlening zowel voor gemeenten als voor de maatschappij in den brede rendement heeft. Ditzelfde geldt voor het verbeteren van effectiviteit van schuldhulpverlening, waaraan betere samenwerking tussen de gemeente, beschermingsbewindvoerders en rechtbanken een belangrijke bijdrage kan leveren.⁷

Het is een nadrukkelijke wens van gemeenten om advies te kunnen uitbrengen in de procedure rond schuldenbewind. Op die manier kunnen zij eraan bijdragen dat inwoners met schulden met de best passende en minst ingrijpende vorm van ondersteuning worden geholpen. Het belang van deze inwoners staat voorop. Hierbij benadrukt het kabinet dat het gemeenten vrij staat om advies uit te brengen bij schuldenbewinden. Een budgettaire onderbouwing kan een legitieme reden zijn om af te zien van het recht om advies uit te brengen, bijvoorbeeld als een gemeente besluit geen capaciteit te investeren in het uitbrengen van advies, maar op andere wijze inzet op versterking van de gemeentelijke schuldhulpverlening en het vroegtijdig in beeld krijgen van mensen met (dreigende) problematische schulden. Het adviesrecht biedt gemeenten een extra instrument in de uitvoering van de schuldhulpverlening en biedt de mogelijkheid om hun regierol te versterken.

Het adviesrecht is een nieuw instrument voor gemeenten. Het kabinet kan zich voorstellen dat gemeenten hier ervaring mee willen opdoen. Deze ervaringen laten zien wat het adviesrecht oplevert voor gemeenten, zowel waar het gaat om de versterking van de regierol binnen de schuldhulpverlening als budgettair.

Voornoemde leden vragen de regering te verduidelijken op welke wijze cliënten of belanghebbenden het schuldenbewind tussentijds kunnen beëindigen.

Opheffing van een schuldenbewind kan op ieder moment bij de rechter worden verzocht door de betrokkene zelf, diens partner, nabije familie, de beschermingsbewindvoerder, de gemeente en de zorginstelling waar de betrokkene woont of die hem begeleiding biedt (art. 1:449, derde lid, BW). Het verzoek moet worden gemotiveerd. De rechter kan het bewind ook ambtshalve opheffen. Het kan worden opgeheven als de noodzaak daartoe niet langer bestaat, bijvoorbeeld omdat de schulden zijn opgelost of voortzetting van het bewind niet zinvol is gebleken, bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet (langer) meewerkt aan het bewind.

Verder vragen de aan het woord zijnde leden of de regering voornemens is beschermingsbewindvoerders te verplichten een oplossing te bewerkstelligen voor de cliënt, dat wil zeggen schuldhulpverlening of anders het op eigen kracht schuldenvrij worden.

⁷ *Op weg naar effectieve schuldhulp: De kosten en baten van schuldhulpverlening*, APE/Stimulansz, 2011.

Het instellen van een schuldenbewind is in de eerste plaats gericht op het stabiliseren van de situatie. De beschermingsbewindvoerder moet zorgen voor basisvoorzieningen, zoals het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld. Verder is het de taak van de beschermingsbewindvoerder in een schuldenbewind om de betrokkene zo mogelijk toe te leiden naar de gemeentelijke schuldhulpverlening of naar een schuldsaneringstraject.⁸ Het kabinet acht het niet wenselijk een resultaatsverplichting aan beschermingsbewindvoerders op te leggen, dat wil zeggen een verplichting om de betrokkene na een bepaalde periode te hebben toegeleid naar schuldhulpverlening of -sanering, of te hebben bewerkstelligd dat de betrokkene de schuldenproblematiek eigenstandig het hoofd kan bieden. Toeleiding naar schuldschulpverlening of -sanering is niet in alle gevallen mogelijk. Het perspectief op verbetering van de situatie en de termijn waarop die is te verwachten, hangt sterk af van de omstandigheden waarin de betrokkene zich bevindt en bijvoorbeeld ook de mate waarin de betrokkene in staat is om hieraan mee te werken. De rechter bespreekt in individuele gevallen met de beschermingsbewindvoerder wat hij van de beschermingsbewindvoerder verwacht en welke verbetering op welke termijn mogelijk lijkt. De beschermingsbewindvoerder rapporteert hierover in de jaarlijkse rekening en verantwoording die hij aan de betrokkene moet afleggen ten overstaan van de rechter. Op deze manier kan de rechter de voortgang in een beschermingsbewind monitoren en zo nodig tijdig ingrijpen.

De gedachte van het kabinet is dat samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders met behulp van het voorgestelde wettelijke kader voor adviesrecht wordt gestimuleerd. Als beschermingsbewindvoerders weten waaruit het hulpaanbod van de gemeente bestaat, is de verwachting dat beschermingsbewindvoerders cliënten eerder kunnen doorgeleiden naar schuldhulpverlening. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de pilot in de gemeente Tilburg. De deelnemende beschermingsbewindvoerders hebben door de intensievere samenwerking met de schuldhulpverlening naar eigen zeggen meer inzicht gekregen in wat schuldhulpverlening precies omvat en wat de mogelijkheden zijn. Daarbij geven zij aan de weg naar schuldhulpverlening steeds gemakkelijker te vinden, bijvoorbeeld om advies en informatie te vragen. Ook schuldhulpverlening heeft dat ervaren. Op basis daarvan concludeert zij dat beschermingsbewindvoerders steeds meer kennis krijgen van de mogelijkheden van schuldhulpverlening.⁹

De aan het woord zijnde leden lezen met veel belangstelling over de pilots van de gemeente Tilburg en de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Zij lezen dat rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders worden betrokken bij de evaluatie van deze pilot. Deze leden horen graag of en hoe schuldenaren zelf worden betrokken bij de evaluatie van deze pilot en vragen wanneer de resultaten van deze pilots bekend zullen zijn.

De pilotfase van de Tilburgse aanpak bij schuldenbewind is afgerond en heeft geresulteerd in een evaluatie.¹⁰ De gemeente heeft inwoners met schulden niet direct bij de evaluatie betrokken. Wel voert de gemeente jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek naar de dienstverlening van de schuldhulpverlening uit. Voor de beantwoording van de vragen over de evaluatie en de resultaten van de pilot verwijs ik naar de antwoorden op de eerdere vragen van de leden van de D66-fractie over de pilot.

⁸ *Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 8–9.*

⁹ *Rechtbank Zeeland-West-Brabant & gemeente Tilburg, T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant – gemeente Tilburg, 2020, p. 15–16.*

¹⁰ Te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Zeeland-West-Brabant/Nieuws/PublishingImages/Evaluatierapport%20pilot%20T-aanpak%20Schuldenbewind%20-%2020december%202019.pdf>

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn positief over het adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind dat met dit wetsvoorstel geregeld wordt. Op dit moment hebben gemeenten geen goed zicht op de instelling van beschermingsbewind, terwijl zij de zorgplicht hebben voor hun inwoners, verantwoordelijk zijn voor de schuldhulpverlening en de kosten voor beschermingsbewind betalen vanuit de bijzondere bijstand. Vanuit dat oogpunt is het logisch om gemeenten ook een rol te geven bij het toekennen van beschermingsbewind. Voornoemde leden vragen of de regering bereid is om de komende jaren te monitoren of deze nieuwe rol voor gemeenten goed uitvoerbaar en financieel haalbaar is. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de monitoring van het adviesrecht.

Voornoemde leden vragen of de regering verwacht dat met dit wetsvoorstel de regierol van gemeenten afdoende verankerd is en dat het in de ketensamenwerking tussen gemeenten, rechtbanken, bewindvoerders en verwijzende partijen afdoende duidelijk is wat er in het proces verwacht kan worden van elke partij. Ook vragen zij of de regering nog andere stappen op dit punt overweegt. Verantwoordelijkheden en rollen zijn in dit wetsvoorstel helder belegd. Waar de beschermingsbewindvoerder op dit moment het plan van aanpak en de boedelbeschrijving enkel aan de rechter stuurt, zal hij deze stukken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook aan de gemeente sturen als de rechter hem hiertoe verplicht, uiterlijk drie maanden na de instelling van het bewind. Verder is nieuw dat de gemeente op basis van die documenten advies mag uitbrengen aan de rechter, binnen vier weken na ontvangst van de stukken van de beschermingsbewindvoerder. Op deze manier versterkt het adviesrecht de regierol van de gemeente op het gebied van schuldhulpverlening.

Aanvullend en ondersteunend aan het wetsvoorstel heeft de Staatssecretaris van SZW toegezegd een landelijk platformoverleg schuldenbewind, gericht op het delen van kennis en op versterken van samenwerking, te faciliteren. Daarnaast zal het wetsvoorstel na vijf jaar worden geëvalueerd.

3. Beschermingsbewind

De leden van de D66-fractie vragen of een eenduidige definitie bestaat van «problematische schulden» en wat deze precies inhoudt.

Met «het hebben van problematische schulden» wordt bedoeld op een situatie als beschreven in artikel 284 Faillissementswet (hierna ook: Fw). Een natuurlijk persoon kan volgens artikel 284 Fw een schuldsaneringsverzoek doen, indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of indien hij (reeds) in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Problematische schulden zijn in essentie schulden die redelijkerwijs – dat wil zeggen naar objectieve maatstaven gemeten – niet (langer) kunnen worden afbetaald. De hoogte van de schuldenlast zegt in dit kader op zichzelf niet zoveel, maar moet worden afgezet tegen de inkomsten, het vermogen, de huishoudsituatie en de leeftijd, gezondheid en opleiding en verdien capaciteit van de schuldenaar. Het is aan de rechter om de vraag of aflossing van de schuldenlast inderdaad naar objectieve maatstaven niet meer kan worden geveerd van deze schuldenaar te beoordelen.¹¹ Zo is door de Hoge Raad uitgemaakt dat, in weerwil van de meervoudsvorm «schulden» in artikel 284, eerste lid, Fw ook een enkele schuld reeds tot de situatie kan leiden dat een schuld te problematisch is geworden om nog te kunnen

¹¹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 10.*

aflossen.¹² Het probleemgehalte van een schuldenlast vraagt een weging die sterk afhankelijk is van de bijzondere omstandigheden van het geval. Een hoge schuldenlast kan goed draaglijk zijn voor een verdienend stel zonder kinderen, terwijl een relatief kleine schuldenlast al gauw problematisch kan zijn voor een alleenstaande ouder met kinderen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor een vorm van schuldenbewind die wordt uitgevoerd door gemeenten. De wet bepaalt dat de rechter bij de benoeming van de beschermingsbewindvoerder in beginsel de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene volgt (art. 1:435, derde lid, BW). Dit uitgangspunt sluit ook aan bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hierin is bepaald dat maatregelen zoals beschermingsbewind onder meer de wil en voorkeuren van de betrokkene dienen te respecteren en dat er bij dergelijke maatregelen rechterlijke toetsing plaatsvindt.

De wet bevat een lijst van natuurlijke en rechtspersonen die niet kunnen worden benoemd tot beschermingsbewindvoerder (art. 1:435, zesde lid, BW). Hiermee is beoogd het risico op belangenverstrengeling tegen te gaan. Gemeenten zijn niet in die lijst opgenomen.

Het is aan de rechter om in een individueel geval met inachtneming van de omstandigheden daarvan te bepalen of het opportuun is de gemeente of een andere (rechts)persoon als beschermingsbewindvoerder te benoemen.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering om bij de verandering van de beloning van beschermingsbewindvoerders expliciet oog te hebben voor mogelijke perverse prikkels, zoals een focus op cliënten met de hoogste kans op uitstroom, het uitvoeren van niet-noodzakelijke werkzaamheden, of uitstroom zonder daadwerkelijke oplossing voor mensen met schulden.

De beloning van beschermingsbewindvoerders is geregeld in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren (hierna ook: de Regeling beloning). Uitgangspunt van de regeling is dat de beschermingsbewindvoerder adequaat wordt beloond voor de uitoefening van zijn taak. Een adequate beloning betekent dat hij in staat moet worden gesteld om zijn werkzaamheden in het belang van de betrokkene naar behoren uit te voeren. Dit uitgangspunt is leidend bij de verandering van de beloning van beschermingsbewindvoerders die op termijn wordt voorbereid. Ik ben het met de leden eens dat perverse prikkels daarbij zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Vornoemde leden constateren dat de schuldhulpverlening vaak als moeilijk toegankelijk wordt ervaren. Zij vragen of de regering in kaart kan brengen hoe lang het bij verschillende gemeenten duurt na het ontstaan van de eerste betalingsachterstanden voordat men in de schuldhulpverlening wordt toegelaten. Ook vragen zij of de regering kan aangeven hoe lang de minnelijke trajecten gemiddeld duren bij verschillende gemeenten.

Gemiddeld duurt het vijf jaar voordat mensen hulp zoeken. Er zijn geen cijfers bekend over de vraag of dit verschilt per gemeente. De duur van de schuldhulpverlening hangt voor een belangrijk deel af van de behoefte van de cliënt en de ernst en aard van de onderliggende problematiek. Een schuldregeling en een saneringskrediet lopen meestal drie jaar. Vaak is voorafgaand een stabilisatiefase nodig van bijvoorbeeld zes maanden waarin inkomsten en uitgaven in balans worden gebracht zodat geen nieuwe betalingsachterstanden ontstaan. In die fase kan budgetbeheer worden opgestart of beschermingsbewind worden verzocht. Budget-

¹² HR 13 juni 2003, NJ 2003, 520.

beheer kan na de stabilisatiefase voortgezet worden en stopt wanneer de cliënt zelfredzaam is.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts welke andere maatregelen kunnen worden getroffen om de regierol van gemeenten te vergroten. Gemeenten hebben verschillende instrumenten ter beschikking om hun regierol goed te kunnen vervullen. Ze maken een plan van aanpak op maat voor iedere inwoner die hulp krijgt. Verder maken gemeenten afspraken met schuldeisers over gedeeltelijke afbetaling en kwijtschelding van schulden via een schuldregeling of saneringskrediet. Gemeentelijke schuldhulpverleners zetten budgetbeheer in als het nodig is de financiële zaken van de inwoner tijdelijk over te nemen. Dit wetsvoorstel geeft gemeenten een extra instrument. Ook het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens geeft gemeenten betere mogelijkheden om mensen met (dreigende) problematische schulden eerder in beeld te krijgen. Dat wetsvoorstel geeft het juridische kader en de randvoorwaarden voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen schuldhulpverleners en woningverhuurders, zorgverzekeraars en energie- en drinkwaterleveranciers. In vervolg op signalen van deze schuldeisers over betalingsachterstanden, bieden schuldhulpverleners een intakegesprek schuldhulpverlening aan. Hierdoor worden inwoners met financiële problemen beter bereikt door hulpverleners en krijgen zij eerder hulp, nog voordat de problemen zijn geëscaleerd.

4. De rol van gemeenten bij schuldenproblematiek

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de uitgangspunten van gemeenten brede toegankelijkheid tot schuldhulpverlening, maatwerk en beperkte wacht- en doorlooptijden zijn. Deze leden vragen de regering of zij deze uitgangspunten ook monitort. Zij vragen of in kaart kan worden gebracht wat de huidige wacht- en doorlooptijden zijn bij verschillende gemeenten. Tot slot vragen zij welke maatregelen de regering neemt als geconstateerd wordt dat de wacht- en doorlooptijden te lang zijn.

De genoemde uitgangspunten zijn vastgelegd in de Wgs. Gemeenten monitoren de uitvoering en geven hierover verantwoording af in de gemeenteraad, zoals past bij de gedecentraliseerde taak en de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling. Enkele gegevens worden landelijk door de NVVK verzameld, zoals het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening.

De termijnen voor de intake en het afgeven van een beschikking over toelating of afwijzing tot de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn in de Wgs geregeld: binnen vier weken dient een intakegesprek plaats te vinden, bij een bedreigende situatie (zoals dreigende huisuitzetting) is vastgelegd dat binnen drie dagen een intakegesprek plaatsvindt. Binnen acht weken dient een beschikking te worden afgegeven over toelating tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Een grote meerderheid van gemeenten lukt het de wettelijke termijnen aan te houden. Dit blijkt uit onderzoek van de Nationale ombudsman.¹³ Als het een gemeente niet lukt, is het de taak van het college de dienstverlening te verbeteren en kan de gemeenteraad het college daarop aanspreken.

Voornoemde leden lezen voorts in artikel 35, eerste lid, Participatiewet dat indien een inwoner de kosten van het beschermingsbewind niet zelf kan betalen, de gemeente deze via de bijzondere bijstand dient te vergoeden. De aan het woord zijnde leden veronderstellen dat indien sprake is van

¹³ Te raadplegen via <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018070-vervolgonderzoek-naar-de-toegang-tot-de-gemeentelijke-schuldhulpverlening>.

problematische schulden, de inwoner in geen van de gevallen het beschermingsbewind zelf kan betalen. Zij vragen welke financiële gevolgen dit heeft voor gemeenten met veel inwoners die beschermingsbewind krijgen vanwege problematische schulden. Ook vragen zij of deze gemeenten hiervoor financiële hulp ontvangen vanuit het Rijk. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de wijze waarop gemeenten de kosten vergoeden voor beschermingsbewind vanuit de bijzondere bijstand. Het stelt gemeenten in staat invloed te hebben op de voortzetting van schuldenbewinden. Daarmee krijgen zij meer grip op hun uitgaven. Er is geen directe link tussen het aantal inwoners voor wie schuldenbewind is ingesteld en een uitkering aan gemeenten vanuit het Rijk. De verdeling van de algemene uitkering gemeentefonds (cluster Inkomen en participatie) houdt wel rekening met de samenstelling van de bevolking van gemeenten. In de verdeelformule spelen factoren als het aantal huishoudens met een laag inkomen en het aantal inwoners dat een bijstandsuitkering ontvangt een rol. De middelen voor de bijzondere bijstand zijn onderdeel van het cluster Inkomen en participatie en zijn vrij besteedbaar.

De aan het woord zijnde leden constateren dat het vaak lang duurt voordat mensen met een schone lei verder kunnen met hun leven. Deze leden zijn van mening dat mensen eerder toegelaten zouden moeten worden tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp). Zij vragen waarom de regering geen maximumtermijn stelt waarna vanuit het minnelijke traject wordt overgegaan tot de Wsnp. Ik ben geen voorstander van een maximumtermijn. Er kunnen goede redenen zijn dat er meer tijd wordt genomen om een minnelijke regeling te beproeven. Een maximumtermijn zou geen recht doen aan de specifieke omstandigheden van individuele gevallen. Die maken dat het in het ene geval langer kan duren dan in een ander geval voordat duidelijk is dat een minnelijke regeling echt niet mogelijk is. Indien er veel schuldeisers zijn, heeft een schuldhulpverlener vaak meer tijd nodig om uit te zoeken wat een haalbare oplossing is voor de schuldenaar en wat ook aanvaardbaar is voor de schuldeisers. Soms is een intensief minnelijk traject gewenst, eventueel aangevuld met een minnelijk moratorium (art. 287b Fw), om tot een regeling te komen. Maar als wel snel duidelijk is dat een minnelijke regeling niet mogelijk is, moet de schuldenaar ook toegang kunnen krijgen tot de Wsnp. Daarom zet het kabinet in op een betere aansluiting tussen het minnelijk traject en de Wsnp en op het verbeteren van de toegang tot de Wsnp. Hierbij zullen de aanbevelingen die in dit verband zijn gedaan door de Rvdr en de Raad voor Rechtsbijstand worden betrokken. De daarvoor benodigde maatregelen worden in samenspraak met de praktijk voortvarend opgepakt.

De leden van de PvdA-fractie vinden het positief dat verschillende betrokken partijen beter samenwerken en kennis delen. Deze leden zijn daarom ook positief over het voorstel om een landelijk platformoverleg voor de rechtspraak, gemeenten en verenigingen van beschermingsbewindvoerders te starten. Zij vragen of mensen met schulden en mensen die schulden gehad hebben zelf ook worden betrokken bij dit platform. Deze leden vinden de ervaringen van deze mensen net als die van de professionals waardevol om te komen tot een betere schuldenaanpak. De invulling van het landelijke platformoverleg ligt op dit moment nog niet vast. Het platform bevindt zich in de opstartfase. De Rvdr, VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders zullen in onderling overleg vorm en inhoud aan dit platform geven. Het is goed voorstelbaar dat mensen met problematische schulden als ervaringsdeskundigen worden betrokken.

De aan het woord zijnde leden lezen dat tijdens een van de bijeenkomsten met belanghebbende partijen tevens is besproken dat contacten tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders ook bevorderen dat in voorkomende gevallen bij de uitstroom uit schuldenbewind een adequate overdracht plaatsvindt tussen beschermingsbewindvoerders en gemeentelijke schuldhulpverleners. «Op deze manier wordt bijvoorbeeld voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan», lezen zij in de memorie van toelichting. Betekent dit dat in gevallen waar geen contact is tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders regelmatig dubbel werk wordt verricht?

Signalen van dubbel werk zijn de Staatssecretaris van SZW bekend, bijvoorbeeld wanneer zowel de beschermingsbewindvoerder als gemeente een overzicht van schulden maakt. Er is de Staatssecretaris geen onderzoek bekend naar de mate waarin dubbel werk wordt verricht door beschermingsbewindvoerders en gemeenten. Soms is dit onvermijdelijk, maar waar het niet nodig is, moet dit worden voorkomen in het belang van de betrokkene, en in het belang van de beschermingsbewindvoerder en de gemeente die dan elkaars werk overdoen. Goede afstemming tussen de gemeente en beschermingsbewindvoerders is hierbij behulpzaam. Het wetsvoorstel kan hieraan bijdragen.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering bereid is om beschermingsbewindvoerders te verplichten contact te houden met betrokken gemeenten.

Het wetsvoorstel verplicht beschermingsbewindvoerders om gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de «opt-in», te informeren over de instelling van een beschermingsbewind waarin de gemeente advies mag uitbrengen en om de gemeente ten behoeve van dat advies de boedelbeschrijving en het plan van aanpak te sturen. Het kabinet ziet geen aanleiding om beschermingsbewindvoerders verder te verplichten contact te houden met gemeenten. Als de rechter het advies van de gemeente volgt en het bewind opheft, is er geen verder contact nodig. Als het bewind wordt voortgezet, hangt het af van de lokale situatie of er nader contact is tussen de gemeente en beschermingsbewindvoerder. Het wordt aan de betrokkenen gelaten hoe zij daar vorm aan geven. Het kabinet verwacht dat door nauwere betrokkenheid van gemeenten via het adviesrecht, de samenwerking tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders wordt bevorderd. Het landelijk platformoverleg schuldenbewind kan hieraan verder bijdragen.

5. Inhoud wetsvoorstel

5.1 Schuldenbewind voor bepaalde tijd

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom sommige schuldenbewinden in de praktijk langer dan noodzakelijk in stand worden gelaten. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven of het feit dat een schuldenbewind langer voortduurt dan nodig is, kan voortkomen uit financiële prikkels die professionele beschermingsbewindvoerders krijgen. De leden van de D66-fractie vragen welke rol beschermingsbewindvoerders spelen in het te lang blijven voortduren van schuldenbewinden.

Uit de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap uit 2018 blijkt dat sommige respondenten menen dat schuldenbewinden te lang in stand blijven.¹⁴ Uit de evaluatie blijkt niet waarom deze respondenten dat vinden en of zij hiervoor een verklaring hebben. Uit de wetsevaluatie blijkt ook dat rechters uit de Expertgroep

¹⁴ Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 12.

met name rondom schuldenbewinden kansen zien voor een (nog) grotere inzet van beschermingsbewindvoerders ten behoeve van de versterking van de financiële zelfredzaamheid van betrokkenen; versterking van de financiële zelfredzaamheid kan leiden tot de uitstroom uit schuldenbewind. De Expertgroep constateert dat er bij een deel van de beschermingsbewindvoerders – wellicht mede vanwege financiële noodzaak – vooral wordt ingezet op het vergroten van de efficiency. Dit gaat volgens de rechters gepaard met standaardisatie van de werkprocessen waardoor de mogelijkheden worden verkleind om per betrokkene maatwerk te leveren om op die manier de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. In dit licht heeft ook de Expertgroep opgemerkt dat schuldenbewinden vaak te lang voortduren. Bij een aanzienlijk deel van de schuldenbewinden zou er volgens de Expertgroep na enkele jaren zicht moeten zijn op een oplossing.¹⁵

Het kabinet ziet als eerste stap voor het terugdringen van onnodig lang durende schuldenbewinden de introductie in dit wetsvoorstel van de eis dat dergelijke bewinden uitsluitend tijdelijk mogen worden ingesteld. Hierdoor verdwijnt de vanzelfsprekendheid van de instelling van een schuldenbewind voor onbepaalde duur. Dit dwingt betrokkenen om toe te werken naar een tevoren bepaalde einddatum. Het ligt voor de hand dat de rechter dan ook de evaluatiedatum vóór de einddatum bepaalt. De beschermingsbewindvoerder dient de route in het plan van aanpak vorm te geven. De rechter kan bij de evaluatie toezien hoe de tevoren bedachte route in de praktijk uitwerkt en zo nodig bijsturen door het bewind op te heffen als het goed gaat en de betrokkene met schuldhulpverlening verder kan, of te verlengen als er meer tijd nodig is. Daarnaast wordt een wijziging van de Regeling beloning voorbereid, mede naar aanleiding van de wetsevaluatie en de stakeholderbijeenkomst op 5 december 2019, de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich brengen en de voorgenomen wijziging van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (hierna: Besluit kwaliteitseisen). Met de wijziging wordt – kort gezegd – beoogd dat mensen met schulden zo snel mogelijk een stabiele situatie krijgen en waar mogelijk financieel zelfredzaam worden, al dan niet met een andere vorm van ondersteuning dan bewind.

De leden van de VVD-fractie vragen welke stappen de regering naast het adviesrecht bereid is te nemen om het tijdelijke karakter van schuldenbewind in de praktijk te bewerkstelligen.

In de wetsevaluatie en tijdens de stakeholderbijeenkomst van 5 december 2019 hebben de stakeholders aangegeven dat de zelfredzaamheid kan worden bevorderd en de uitstroom vergroot door (a) adequate plannen van aanpak van beschermingsbewindvoerders en (b) adequate beloning van beschermingsbewindvoerders. Dit is voor het kabinet aanleiding om (a) het Besluit kwaliteitseisen zo aan te passen dat het plan van aanpak meer een «levend document» wordt, en (b) de Regeling beloning zo aan te passen dat beschermingsbewindvoerders voldoende gelegenheid hebben om de financiële zelfredzaamheid van de betrokkene te bevorderen in gevallen waarin dat mogelijk is.¹⁶

De leden van de CDA-fractie lezen dat een schuldenbewind nu enkel voor bepaalde tijd opgelegd kan worden. De motivatie hiervoor is dat schuldenbewind door rechters werd opgelegd met de intentie dat het een tijdelijke maatregel zou zijn. Ervaringen uit de praktijk laten zien dat dit enkele feit onvoldoende is om ervoor te zorgen dat schuldenbewinden niet langer dan noodzakelijk duren, zo lezen voornoemde leden. Zij begrijpen de logica niet om dan wettelijk in te voeren dat het enkel

¹⁵ Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 52.

¹⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, nr. 3, p. 14–15.

mogelijk is om een schuldenbewind voor bepaalde tijd op te leggen, terwijl dit al tot de mogelijkheden van de rechter behoorde. Voornoemde leden vragen waarom rechters niet zelf al besluiten om schuldenbewind voor bepaalde tijd op te leggen door hen beter bekend te maken met hoe het in de praktijk gaat.

De leden merken terecht op dat schuldenbewind onder het huidige recht al voor bepaalde tijd kan worden ingesteld. Toch gebeurt dit vaak niet. De wetswijziging heeft op dit punt een normerende werking: het moet normaal worden dat een schuldenbewind tijdelijk is. De rechter kan onder het huidige recht tijdens het bewind maatwerk toepassen door met de betrokkene en beschermingsbewindvoerder te bespreken of voortzetting van het bewind noodzakelijk is en het bewind op verzoek of ambtshalve beëindigen, bijvoorbeeld naar aanleiding van de jaarlijkse rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder. Het kabinet wil het belang van de tijdelijkheid van, maatwerk bij en uitstroom uit schuldenbewind al bij de instelling van een schuldenbewind benadrukken door te verplichten dat bij de instelling een termijn aan het bewind wordt verbonden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering naar de wijze waarop tot op heden uitvoering is gegeven aan de motie Raemakers/Peters¹⁷ waarbij de regering is verzocht in samenwerking met gemeenten en de rechtspraak te onderzoeken hoe het instellen van een diploma en/of keurmerk voor bewindvoerders kan bijdragen aan de kwaliteit van bewindvoering en de regie op de kwaliteit van bewindvoering voor kantonrechters en gemeenten kan verbeteren. Deze leden informeren voorts naar de stand van zaken rond het verkennen en uitwerken door de bewindvoerdersbranche van een meer inhoudelijke toets van vaardigheden en competenties die momenteel ontbreekt, zoals besproken tijdens het algemeen overleg over armoede- en schuldenbeleid op 14 november 2019.¹⁸ Zij vragen of de regering al een vervolggesprek met de bewindvoerders, de rechtspraak en de gemeenten heeft geïnitieerd om te bezien of het regelen van de toetsing via een keurmerk kan worden vormgegeven, en zo ja, wat hiervan de uitkomsten zijn. En zo nee, op welke termijn dit vervolggesprek plaatsvindt.

Bij de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap uit 2014 zijn kwaliteitseisen voor onder meer professionele beschermingsbewindvoerders geïntroduceerd. Uit de evaluatie blijkt dat de wettelijke kwaliteitseisen werken als filter: slecht functionerende beschermingsbewindvoerders worden op grond van de eisen geweerd en ontslagen. De kwaliteitseisen worden dan ook breed gesteund. Wel is branche breed opgemerkt dat een meer inhoudelijke toets van vaardigheden en competenties ontbreekt. Verenigingen van beschermingsbewindvoerders hebben zich georiënteerd op een dergelijke toets, zo bleek tijdens stakeholderbijeenkomsten die het Ministerie van JenV naar aanleiding van de wetsevaluatie heeft georganiseerd. Het ministerie heeft hierover in 2019 verkennende gesprekken gevoerd met verenigingen van beschermingsbewindvoerders, de Rvdr en VNG. De motie Raemakers/Peters is daarbij betrokken. Een manier om de toetsing te regelen kan bijvoorbeeld zijn een keurmerk, het verplichten van een diploma of specifieke opleiding. De toetsing van vaardigheden en competenties van beschermingsbewindvoerders is ook besproken tijdens een bestuurlijk overleg van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van SZW op 4 maart 2020 met de Rvdr, verenigingen van beschermingsbewindvoerders en de VNG. De stakeholders hebben afgesproken gezamenlijk te verkennen of een specifieke opleiding verplicht kan worden gesteld. De Staatssecretaris van SZW en ik waarderen de bereidheid van deze partijen

¹⁷ Kamerstuk 24 515, nr. 436.

¹⁸ Kamerstuk 24 515, nr. 506.

om hierin gezamenlijk op te trekken. De verkenning start naar verwachting rond de zomer van 2020. De stakeholders zijn voornemens het onderwerp te agenderen voor de eerste bijeenkomst van het voornoemde recentelijk ingestelde landelijk platformoverleg schuldenbewind. De Staatssecretaris van SZW heeft bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens op 5 maart 2020 toegezegd dat uw Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de verkenning naar een specifieke opleiding.

De aan het woord zijnde leden vragen of het sinds de invoering van het schuldenbewind niet al de taak van de beschermingsbewindvoerder is om de betrokkene toe te leiden naar een schuldhulpverleningstraject, of indien dat niet mogelijk is, een schuldsaneringstraject, en in hoeverre daarover door de beschermingsbewindvoerder rekening en verantwoording wordt afgelegd aan de rechter.

De leden merken terecht op dat het in een schuldenbewind de taak van de beschermingsbewindvoerder is om de betrokkene toe te leiden naar de gemeentelijke schuldhulpverlening, of als dat niet mogelijk is, naar een schuldsaneringstraject (zie hierover ook par. 2).¹⁹ De rechtspraak heeft een formulier ontwikkeld voor de rekening en verantwoording van beschermingsbewindvoerders.²⁰ Hierop moet de beschermingsbewindvoerder jaarlijks invullen of sprake is van schuldhulpverlening of -sanering. Als daar geen sprake van is, moet hij invullen wat hij heeft gedaan om de schulden te verminderen. Op deze manier kan de rechter de voortgang in een beschermingsbewind beoordelen en zo nodig tijdig ingrijpen. De beschermingsbewindvoerder wordt niet extra beloond voor de toeleiding als zodanig, omdat dit behoort tot zijn normale taken in een schuldenbewind. Wel krijgt een beschermingsbewindvoerder in een schuldenbewind een extra beloning ten opzichte van een beschermingsbewindvoerder in een bewind zonder schulden. Bij de wijziging van de Regeling beloning zal worden bezien of op dit punt aanpassing nodig is.

Voornoemde leden vragen voorts of beschermingsbewindvoerders sinds de invoering van het schuldenbewind een plan van aanpak bij de rechter overleggen ten behoeve van mensen wier vermogen wegens problematische schulden onder bewind wordt gesteld en, zo ja, waarom dat desondanks toch tot schuldenbewinden leidt die lang voortduren. De beoogde beschermingsbewindvoerder moet op grond van het Besluit kwaliteitseisen voor zijn benoeming een plan van aanpak voorleggen aan de rechter (art. 5, zesde jo. eerste lid). Als sprake is van problematische schulden, verwacht de rechter een aanvullend plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder.²¹

Uit de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap en het Besluit kwaliteitseisen blijkt dat rechters en beschermingsbewindvoerders kritisch zijn over de wijze waarop in de praktijk inhoud wordt gegeven aan de verplichting om een plan van aanpak op te stellen: er worden vaak standaardformuleringen gehanteerd, mede omdat het al vóór de instelling van de maatregel moet worden opgesteld. Volgens de Expert-groep zou het van meerwaarde zijn als het plan van aanpak meer een «levend document» zou worden. Dit betekent dat de doelen en afspraken periodiek, bijvoorbeeld rond de jaarlijkse rekening en verantwoording, tegen het licht worden gehouden en eventueel worden

¹⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 8–9.

²⁰ Zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Rekening-en-verantwoording.pdf>, p. 8.

²¹ Zie de *Aanbevelingen meerderjarigenbewind*, onder «B. Taken van de bewindvoerder», onderdeel 1, p. 6, vastgesteld op 7 september 2018, van het LOVCK&T.

aangepast.²² De suggestie van de Expertgroep om het plan van aanpak als levend document te zien wordt onderschreven door de verenigingen van beschermingsbewindvoerders, VNG en rechtspraak, zo bleek tijdens de stakeholderbijeenkomst van 5 december 2019. Hiertoe wordt het Besluit kwaliteitseisen aangepast. Dit kan bijdragen aan de bevordering van de uitstroom uit schuldenbewind. Daarnaast verwacht het kabinet van de introductie van de tijdelijkheid van het schuldenbewind in dit wetsvoorstel een matigend effect op de duur. Verder zet het kabinet in op wijziging van de Regeling beloning om tijdige beëindiging van schuldenbewinden te stimuleren.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn positief over de mogelijkheid die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd om de duur van het schuldenbewind te beperken en zo te zorgen dat het bewind niet langer duurt dan noodzakelijk is. In dit kader vragen de leden ook aandacht voor spoedige doorstroom binnen het hele traject van schuldhulpverlening. Op dit moment wordt vaak lang gepoogd om tot een minnelijk traject te komen, terwijl dat regelmatig geen resultaat oplevert en de schulden intussen wel oplopen. Daarom achten de aan het woord zijnde leden het van belang dat er ook snel wordt doorgestapt naar de wettelijke schuldsanering, onder leiding van een Wsnp-bewindvoerder. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering deze opvatting deelt. Voorts vragen zij of de regering bereid is om mogelijkheden te verkennen om het traject van schuldhulpverlening te bespoedigen, bijvoorbeeld door een maximale termijn vast te stellen voor minnelijke schuldhulpverlening of een dwangakkoord sneller mogelijk te maken waarmee schuldeisers gedwongen worden om mee te werken aan een schuldenregeling. Er kunnen goede redenen zijn dat er voldoende tijd wordt genomen om een minnelijke regeling te beproeven. Ik ben het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat er geen verdere tijd verloren zou moeten gaan als snel duidelijk is dat een minnelijke regeling niet mogelijk is. Daarom moet de aansluiting tussen het minnelijk traject en de Wsnp worden verbeterd. In het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de regering geen maximumtermijn stelt waarna vanuit het minnelijke traject wordt overgegaan tot de Wsnp, heb ik aangegeven dat in samenspraak met de praktijk wordt bezien welke maatregelen hiervoor nodig zijn (zie par. 4).

5.2 Het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewind in de praktijk

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het Besluit kwaliteitseisen wordt aangepast. Zij vragen de regering welke aanpassingen worden aangebracht in het besluit, op welke termijn dat gebeurt, en of zij het ontwerp van het besluit ter informatie aan de Kamer kan voorleggen.

Zoals in de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de VVD- en D66-fractie is vermeld, zal het Besluit kwaliteitseisen worden aangepast om van het plan van aanpak een meer «levend document» te maken (zie par. 5.1). Naar aanleiding van de wetsevaluatie en de daaropvolgende stakeholderbijeenkomsten wordt bezien of de opleidingseisen kunnen worden verduidelijkt waar het bestuurders en ondersteunend personeel van bewindvoerderskantoren betreft. Verder wordt onderzocht of het besluit voldoende aansluit op de praktijk met betrekking tot de accountantsverklaring die beschermingsbewindvoerders moeten overleggen en de gegeven vrijstellingen aan notarissen, deurwaarders, accountants en banken voor bepaalde eisen uit het Besluit kwaliteitseisen. Ik ben voornemens de stakeholders in de tweede helft van 2020 te consulteren

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 428, nr. 3, p. 14.

over mogelijke wijzigingen van het Besluit kwaliteitseisen. Ik informeer uw Kamer over de uitkomsten van dit traject.

De aan het woord zijnde leden lezen voorts in de memorie van toelichting dat naar aanleiding van de stakeholderbijeenkomst het Ministerie van JenV in samenspraak met het Ministerie van SZW een wijziging van de Regeling beloning zal voorbereiden en hierover in overleg treden met de stakeholders. Deze leden vragen of daarbij ook gekeken wordt naar harde criteria waaruit blijkt dat bewindvoerders maatwerk leveren en werken aan (het vergroten van de) financiële zelfredzaamheid van degenen wier vermogen onder bewind is gesteld.

Uitgangspunt van de Regeling beloning is dat de beschermingsbewindvoerder adequaat wordt beloond voor de uitoefening van zijn taak. Een adequate beloning betekent dat hij in staat moet worden gesteld om zijn werkzaamheden in het belang van de betrokkene naar behoren uit te voeren. Dit uitgangspunt is leidend bij de verandering van de beloning van beschermingsbewindvoerders. Daarbij zal ook oog zijn voor criteria waaruit blijkt dat beschermingsbewindvoerders maatwerk leveren en werken aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van betrokkenen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat door de regering en vereniging van beschermingsbewindvoerders wordt voorgesteld om de beloning voor beschermingsbewindvoerders te verhogen. Zij vragen daarbij welke andere maatregelen worden genomen om te zorgen dat mensen sneller uit het schuldenbewind worden geholpen.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke stappen de regering naast het adviesrecht bereid is te nemen om het tijdelijke karakter van schuldenbewind in de praktijk te bewerkstelligen (zie par. 5.1).

De aan het woord zijnde leden merken op signalen te ontvangen dat mensen met klachten over hun beschermingsbewindvoerder onvoldoende gehoord worden of niet weten waar zij terecht kunnen. Deze leden vragen of mensen die klachten hebben over hun beschermingsbewindvoerder zich ook te allen tijde kunnen richten tot de gemeente.

Mensen met klachten over een beschermingsbewindvoerder kunnen die voorleggen aan de beschermingsbewindvoerder. Op grond van het Besluit kwaliteitseisen moet een professionele beschermingsbewindvoerder een klachtenregeling hebben (art. 6, vijfde jo. eerste lid). Als de beschermingsbewindvoerder is aangesloten bij een branchevereniging, kan ook daar een klacht worden ingediend. Daarnaast kunnen mensen terecht bij de rechter met een klacht over de beschermingsbewindvoerder. Als de gemeente bijvoorbeeld heeft geadviseerd om beschermingsbewind in te stellen en een voorkeur heeft uitgesproken voor een bepaalde beschermingsbewindvoerder, kan ook de gemeente worden benaderd met klachten over deze beschermingsbewindvoerder. Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie welke mogelijkheden de regering ziet om de gemeente een rol te geven in het adviseren over welke beschermingsbewindvoerder aangewezen dient te worden, is aangegeven dat ook gemeenten signalen over beschermingsbewindvoerders aan de rechter kunnen afgeven (zie par. 2).

5.3 De procedure

De leden van de CDA-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat de beschermingsbewindvoerder drie maanden de tijd heeft om de gemeente de boedelbeschrijving en het plan van aanpak toe te sturen, waarna de gemeente binnen vier weken na ontvangst een advies aan de

rechter voorlegt. Voornoemde leden constateren dat daarmee, indien alle termijnen worden uitgeput, iemand vier maanden onder bewind gesteld kan zijn, terwijl dan blijkt dat minder verstrekkende maatregelen beter gepast waren. Zij vragen hoe de regering dit weegt en in hoeverre dit in lijn is met het uitgangspunt dat de minst verstrekkende maatregelen worden opgelegd. Ook vragen zij welke gevolgen er zijn indien een schuldenbewind onterecht is opgelegd.

De rechter stelt uitsluitend schuldenbewind in als de betrokkene problematische schulden heeft en zijn financiële belangen niet langer zelf kan behartigen: er is een derde nodig om overzicht te krijgen in de financiële problematiek en te voorkomen dat er nieuwe schulden bijkomen, zodat de situatie kan worden gestabiliseerd. Het verkrijgen van overzicht in de problematiek is een noodzakelijke stap voordat de situatie kan worden gestabiliseerd en de schuldenproblematiek kan worden opgelost. Zo lang het overzicht er niet is, kan de rechter noch de gemeente goed beoordelen of de betrokkene met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met schuldenbewind kan worden ondersteund. Als na de instelling van het bewind blijkt dat er geen problematische schulden (meer) zijn, kan het bewind worden opgeheven. Als op enig moment na de instelling van het bewind blijkt dat de betrokkene zelf (weer) in staat is om – al dan niet met een andere vorm van ondersteuning – zijn schulden te voldoen, kan het bewind ook worden opgeheven. De betrokkene kan daartoe een verzoek tot opheffing indienen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Rvdr voorstelt 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 verstrekken. De Rvdr suggereert dat dit kan door de rechter de mogelijkheid te geven bij wijze van «aanwijzing» aan de beschermingsbewindvoerder op te leggen contact op te nemen met de gemeente. In deze rechterlijke bevoegdheid voorziet het wetsvoorstel. Voornoemde leden vragen of dit ook geldt met betrekking tot gemeenten die niet voor de «opt-in» hebben gekozen. Gemeenten die de rechtbank niet hebben laten weten dat zij voor hun inwoners van hun adviesrecht gebruik willen maken, ontvangen geen boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak van beschermingsbewindvoerders en kunnen geen advies geven over de voortzetting van schuldenbewinden. Het kabinet heeft voor deze systematiek gekozen om recht te doen aan de verschillende invulling die gemeenten aan de aanpak van schuldenproblematiek geven en te borgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt (gegevensminimalisering). Gemeenten die geen gebruikmaken van hun adviesrecht behouden overigens wel de bevoegdheid om de rechter te verzoeken schuldenbewind voor een inwoner in te stellen of op te heffen en de beschermingsbewindvoerder in een dergelijk bewind te ontslaan.

5.4 Wie krijgt op welk moment welke informatie?

De D66-leden vragen de regering hoe wordt voorkomen dat de voorgestelde procedures ervoor zorgen dat het langer kan duren voordat iemand met problematische schulden de geschikte begeleiding krijgt.

De voorgestelde procedure voor het adviesrecht is er juist op gericht om mensen met problematische schulden zo snel mogelijk de meest passende vorm van ondersteuning te bieden. Hiervoor is toegelicht dat een schuldenbewind in de eerste plaats is bedoeld om de situatie te stabiliseren. Het gaat om situaties waarin de betrokkene zelf geen overzicht meer heeft in zijn financiën en zijn financiële belangen niet langer zelf kan behartigen. De inzet van een beschermingsbewindvoerder is dan nodig om de betrokkene te beschermen en overzicht in de situatie aan te brengen. Dat overzicht ontstaat aan de hand van de boedelbe-

schrijving. Deze stuurt de beschermingsbewindvoerder tezamen met het plan van aanpak uiterlijk drie maanden na de instelling van een schuldenbewind naar de gemeente. De gemeente kan op basis daarvan een onderbouwd advies geven over de vraag of voortzetting van het bewind volgens de gemeente nodig is of dat zij de betrokkene op een andere manier kan helpen. Een combinatie van schuldenbewind en gemeentelijke ondersteuning is ook mogelijk. De gemeente heeft vier weken de tijd om advies te geven. Op deze manier kan de rechter vier maanden na de instelling van een schuldenbewind mede op basis van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder en het advies van de gemeente beslissen of het bewind moet worden voortgezet dan wel beëindigd. In de tussentijd heeft de beschermingsbewindvoerder het noodzakelijke overzicht in de situatie aangebracht. Onder het huidige recht bestaat er geen plicht voor beschermingsbewindvoerders om contact op te nemen met de gemeente en heeft de gemeente geen adviesrecht. Of er contact is tussen deze partijen, hangt op dit moment af van de bereidheid van partijen om samen te werken. Het wetsvoorstel geeft een wettelijke basis voor samenwerking en zorgt ervoor dat de gemeente vanaf de instelling van een schuldenbewind bij de ondersteuning van de inwoner van haar gemeente kan worden betrokken.

6. Verwerking van persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat om dit wetsvoorstel mogelijk te maken er ook gegevens van personen met de gemeente gedeeld moeten worden. Zij zien dat een grond voor deze gegevensdeling is dat gemeenten een taak van algemeen belang dienen te kunnen vervullen. Deze leden vragen hoe zorg wordt gedragen dat niet meer dan enkel de noodzakelijke gegevens gedeeld zullen worden tussen rechter, bewindvoerder en gemeente.

Het wetsvoorstel verplicht beschermingsbewindvoerders de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente te sturen voor zover de gemeente gebruik heeft gemaakt van de opt-in.

De boedelbeschrijving en het plan van aanpak bevatten gewone persoonsgegevens in de zin van de AVG. Deze zijn voor de gemeente noodzakelijk om de aard en zwaarte van de financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten en de rechter een onderbouwd advies te geven.

Het plan van aanpak en de boedelbeschrijving kunnen tevens persoonsgegevens bevatten met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene. Onderdeel van het plan van aanpak zijn de volgende twee vragen: (1) of de betrokkene een persoonsgebonden budget (hierna: PGB) heeft, en zo ja, wie het PGB beheert, en (2) of de betrokkene in staat is de rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder te begrijpen en beoordelen, alsmede het verzoek om het antwoord op die vraag toe te lichten. Onderdeel van de boedelbeschrijving is de vraag of de betrokkene een PGB heeft. Deze gegevens zijn voor de gemeente noodzakelijk om de aard van de financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten en de rechter een onderbouwd advies te geven. De gemeente dient haar hulpaanbod immers toe te spitsen op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Als de betrokkene een PGB heeft en dat niet zelf beheert, of de betrokkene niet in staat is de rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder te begrijpen en beoordelen, is deze informatie over de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene noodzakelijk om de vraag te kunnen beantwoorden of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en

minder verstreckende voorziening dan met de voortzetting van schuldbewind.

Voornoemde leden vragen of de gegevensbeschermingsfunctionaris van de gemeente er verantwoordelijk voor is dat niet meer dan enkel de noodzakelijke gegevens gedeeld zullen worden tussen rechter, bewindvoerder en gemeente.

De gemeente is er zelf verantwoordelijk voor dat haar verwerking van persoonsgegevensverwerking op orde is. In het kader van de AVG hebben gemeenten hiervoor gegevensfunctionarissen aangesteld. Deze functionarissen houden toezicht op de juiste uitvoering van de AVG. Zij maken hierbij gebruik van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna: GEB), een instrument om vóór de verwerking van persoonsgegevens de privacyrisico's in kaart te brengen. Naar aanleiding van deze GEB kunnen (additionele) maatregelen worden genomen om deze te verkleinen. Hiervoor bestaan landelijke richtlijnen zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).

De aan het woord zijnde leden constateren dat ook bijzondere persoonsgegevens, met name met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene verwerkt kunnen worden. Zij lezen dat dit (indirect) kan gebeuren doordat gevraagd wordt naar het bestaan van een persoonsgebonden budget en/of de vraag of de betrokkene in staat is alles te begrijpen en te beoordelen. De aan het woord zijnde leden vragen hoe het geregeld is in gevallen dat het beschermingsbewind is opgelegd vanwege iemands lichamelijke of geestelijke toestand en er ook sprake is van problematische schulden. Deze leden vragen of ook in dergelijke gevallen kan blijken wat iemands lichamelijke of geestelijke toestand is, als deze informatie met gemeenten wordt gedeeld. Verder vragen de leden of voor dergelijke gevallen dezelfde grondslag uit het wetsvoorstel geldt.

Als de rechter beschermingsbewind instelt wegens een lichamelijke of geestelijke toestand en tevens sprake is van problematische schulden, kan de rechter de beschermingsbewindvoerder de verplichting opleggen om de boedelbeschrijving en het plan van aanpak binnen drie maanden na de instelling van het bewind aan de gemeente te sturen (zie het voorgestelde art. 1:432a, derde lid, BW). Uit de boedelbeschrijving en het plan van aanpak zou kunnen blijken dat de betrokkene een lichamelijke of geestelijke toestand heeft die reden is voor het instellen van beschermingsbewind. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn deze gegevens voor de gemeente noodzakelijk om de aard van de financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten, een op de betrokkene toegesneden hulpaanbod te kunnen doen en de rechter een onderbouwd advies te geven.

Voor zover een gemeente een plan van aanpak ontvangt houdende persoonsgegevens met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene, verwerkt de gemeente bijzondere persoonsgegevens. De verwerking daarvan is verboden, tenzij sprake is van een van de in artikel 9, tweede lid, AVG genoemde uitzonderingsgronden. In de memorie van toelichting is uiteengezet welke uitzondering op dit verbod aan de orde is. In dit geval betreft het de uitzonderingsgrond in onderdeel b: de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitvoering van verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke op het gebied van het sociale beschermingsrecht. Gemeenten zijn op grond van de Wgs verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan hun inwoners (art. 3, eerste lid). Voor zover de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de lichamelijke of geestelijke toestand van een betrokkene aan de orde is in het kader van het adviesrecht, betreft het verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is teneinde uitvoering te geven aan het adviesrecht en de wettelijke regierol van gemeenten bij schuldhulpver-

lening. Voornoemde grondslag geldt zowel ten aanzien van bewinden die zijn ingesteld wegens problematische schulden als ten aanzien van bewinden die zijn ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand van de betrokkene.

7. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie zien dat er in de afgelopen jaren sprake is geweest van een daling in het aantal opgelegde (schulden)bewinden. Zij vragen of de regering daar een verklaring voor heeft.

Er is geen onderzoek gedaan naar de reden van de afname van het aantal ingestelde schuldenbewinden. Het ligt in de rede dat verschillende factoren hierbij een rol kunnen spelen, waaronder economische omstandigheden.

Indien de daling niet enkel komt omdat er vaker minder verstrekkende maatregelen worden ingezet, maar ook omdat er sprake was van economische voorspoed, vragen voornoemde leden of de regering verwacht dat er in de nasleep van de corona-maatregelen een flinke toename zal zijn van het aantal schuldenbewinden en zo ja, in hoeverre dat tot aanpassingen in de financiële gevolgen noopt.

De inzet van het kabinet in de coronacrisis is erop gericht om zoveel mogelijk te voorkomen dat mensen in een problematische schuldsituatie terechtkomen. Het kabinet heeft daarom het noodpakket economie en banen gericht op behoud van werkgelegenheid. Het kabinet zet zich er – samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties – voor in dat mensen die het financieel moeilijk hebben niet nog verder in de (financiële) problemen terechtkomen als gevolg van de coronacrisis. Voor de verschillende maatregelen verwijs ik naar de brief van 23 april jl. over de invulling van de motie Nijboer c.s. en de brief aan de Landelijke Armoede-coalitie die de Staatssecretaris van SZW uw Kamer op 26 maart jl. in afschrift heeft toegezonden.²³ Het kabinet blijft de ontwikkelingen op het terrein van armoede en schulden nauwlettend volgen in overleg met betrokken partijen zoals de VNG en Divosa.

In de prijsafspraken met de rechtspraak voor de periode 2020–2022 is vanaf 2021 conform het advies van de Rvdr bij de voorontwerpen van het wetsvoorstel structureel een bedrag toegekend voor extra inzet van griffiepersoneel. Een toename van het aantal schuldenbewinden hoeft niet noodzakelijkerwijs tot aanpassing van financiële afspraken ten aanzien van het wetsvoorstel te leiden. Wanneer het aantal procedures rond schuldenbewinden toeneemt, ongeacht de aanleiding daarvoor, zal de rechtspraak hiervoor evenredig worden bekostigd. De ontwikkelingen in productie voor alle rechtsgebieden en bijbehorende financiële gevolgen volg ik op de voet. Ik blijf hierover in gesprek met de Rvdr.

7.1 Financiële gevolgen voor gemeenten

De leden van de VVD-fractie lezen dat de effecten van het wetsvoorstel zullen worden gemonitord. Zij vernemen graag welke instrumenten worden gebruikt om de effecten van de maatregelen te monitoren. Eveneens vernemen deze leden graag of wederom drie jaar na invoering van onderhavig wetsvoorstel een evaluatie van de wet plaatsvindt. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar de beantwoording van de vraag van de leden van de Groen-Linksfractie over het monitoren van het adviesrecht en de evaluatiebepaling in de nota van wijziging (zie par. 2).

²³ Kamerstukken II 2019/20, 35 415, nr. 11 en Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 2.

Voorts willen de aan het woord zijnde leden weten in hoeverre de negatieve effecten van de, in het door verschillende partijen gegeven commentaar gesignaleerde, mogelijke verkeerde financiële prikkels wordt voorkomen. Ook vragen zij in hoeverre de regering het denkbaar acht dat uitvoering van de wet onder druk kan komen te staan door olopende tekorten op gemeentelijke begrotingen.

Het is aan de gemeente om te bepalen of zij gebruik willen maken van haar recht om advies te geven. Dat past bij decentraal beleid en de daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling. Gemeenten zullen keuzes maken die passen bij hun (financiële) omstandigheden en lokale context. Verder verwijs ik voor het antwoord op deze vraag naar de beantwoording van de eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie over hoe de regering de mogelijkheid inschat dat gemeenten om budgettaire redenen schuldenbewind adviseren in plaats van schuldhulpverlening (zie par. 2).

Voornoemde leden vragen de regering of de financiële gevolgen van het wetsvoorstel nog actueel zijn in het licht van de ontwikkelingen rondom de coronacrisis en of de regering in gesprek kan gaan met de Rvdv en de VNG over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel als het aantal procedures rond beschermingsbewind toeneemt als gevolg van de coronacrisis.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering verwacht dat er in de nasleep van de corona-maatregelen een flinke toename zal zijn van het aantal schuldenbewinden en zo ja, in hoeverre dat tot aanpassingen in de financiële gevolgen van het wetsvoorstel noopt (zie par. 7).

De leden van de CDA-fractie constateren dat, omdat is gekozen voor een «opt-in» regeling, waarbij gemeenten zelf kunnen besluiten of zij advies willen uitbrengen, gemeenten dit uit hun eigen begroting dienen te vergoeden en niet vergoed worden door het Rijk. Zij vragen in hoeverre dit in de praktijk zal gaan leiden tot een onbalans waar de rijkere gemeenten met een goede schuldhulpverlening ook meer advies zullen uitbrengen ten opzichte van gemeenten met minder florissante begrotingen die als kostenbesparende maatregel geen advies meer zullen uitbrengen.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over hoe de regering de mogelijkheid inschat dat gemeenten om budgettaire redenen schuldenbewind adviseren in plaats van schuldhulpverlening (zie par. 2).

In dit kader vragen voornoemde leden of de regering bereid is om te monitoren of het adviesrecht schuldenbewind financieel uitvoerbaar is en blijft. De leden van de D66-fractie vragen wanneer deze monitoring zal plaatsvinden, mede met het oog op de verwachting dat als gevolg van de coronacrisis en de in verband daarmee te verwachten economische recessie het beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening zal toenemen. Zij vragen of de regering bereid is de Kamer te informeren over de uitkomsten van deze monitoring.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bereid is om het adviesrecht de komende jaren te monitoren (zie par. 2).

De leden van de SP-fractie lezen dat de memorie van toelichting stelt dat het geven van advies aan de rechter voor gemeenten een mogelijkheid is, geen plicht. Een gemeente kan ervoor kiezen geen gebruik te maken van het adviesrecht, of slechts in bepaalde gevallen waarin zij het zinvol vindt om advies uit te brengen. Zij vragen of het klopt dat het gevolg van die formulering is dat gemeenten geen aanspraak kunnen maken op extra

financiën vanuit het Rijk voor dit recht. Ook vragen zij waarom de regering het te rechtvaardigen acht dat gemeenten geen extra geld krijgen voor het uitbrengen van advies, en of de kans niet zeer aanwezig is dat gemeenten dan uit financiële overwegingen zullen nalaten advies uit te brengen. Zij vragen, wanneer de regering deze verwachting niet deelt, of de regering uitgebreid kan onderbouwen waarom zij denkt dat dat niet het geval zal zijn. Daarnaast vragen voornoemde leden of het niet wrang zou zijn gemeenten aan de ene kant een instrument te geven om meer regie te kunnen houden op schuldenproblematiek bij haar burgers, iets waar gemeenten heel blij mee zouden zijn, maar aan de andere kant een financieel kostenplaatje aan die regiefunctie te koppelen, waardoor het gebruik van dat instrument alsnog op losse schroeven komt te staan, en of de regering bereid is gemeenten financieel te compenseren voor het nieuwe adviesrecht wat zij krijgen als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, en zo nee, waarom niet. De leden van de PvdA-fractie menen dat als de regering een wetswijziging voorstelt om gemeenten adviesrecht te geven, zij de gemeenten daarbij ook financieel in staat moet stellen om van dat recht gebruik te maken. Deze leden zouden graag zien dat de regering gemeenten zoveel mogelijk wil stimuleren om advies uit te brengen bij het instellen beschermingsbewind en vragen of de regering financiële compensatie voor gemeenten beschikbaar kan stellen zodat met deze wetswijziging het beoogde effect kan worden bereikt. Met het wetsvoorstel wordt tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten om meer zicht te krijgen op (de instroom in) beschermingsbewind. Het geeft gemeenten de mogelijkheid om op de hoogte te raken van financiële problematiek bij haar inwoners die nu nog niet in beeld zijn en hierop in een vroeg(er) stadium invloed te hebben. Gemeenten kunnen schuldhulpverlening aanbieden als alternatief voor of in aanvulling op schuldenbewind. Samenwerking tussen beschermingsbewindvoerders en schuldhulpverleners maakt de hulpverlening effectiever en efficiënter. Het doel van het wetsvoorstel is om burgers met problematische schulden sneller en beter te helpen. Daarmee kunnen op termijn grotere problemen bij burgers en duurdere maatregelen voor de overheid worden voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat het vergroten van het bereik van schuldhulpverlening zowel voor gemeenten als voor de maatschappij in den brede rendement heeft. Ditzelfde geldt voor het verbeteren van effectiviteit van schuldhulpverlening, waaraan betere samenwerking tussen de gemeente en ketenpartners een belangrijke bijdrage kan leveren.²⁴

Het geven van advies aan de rechter is een mogelijkheid, geen plicht. Een gemeente kan – om haar moverende redenen – ervoor kiezen om geen gebruik te maken van het adviesrecht, of alleen in bepaalde gevallen waarin zij het zinvol vindt om advies uit te brengen. Het voorstel brengt daarom geen extra kosten voor gemeenten met zich die op grond van artikel 108 van de Gemeentewet voor vergoeding vanwege het Rijk in aanmerking komen. Voor zover het opstellen van een advies uitvoeringskosten met zich brengt, is het ter overweging van de gemeente of deze kosten doelmatig zijn. Als een gemeente tot de conclusie komt dat de uitvoeringskosten niet doelmatig zijn, bijvoorbeeld als onvoldoende passend gemeentelijk aanbod geboden kan worden als alternatief voor schuldenbewind, kan dit een legitieme afweging zijn om geen gebruik te maken van het adviesrecht.

Tijdens het bestuurlijk overleg op 4 maart 2020 tussen de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van SZW, de Rvdr, de VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders, is er steun uitgesproken voor het wetsvoorstel. De VNG ziet het wetsvoorstel als onderdeel van het totale palet aan maatregelen dat in het kader van de Brede schulden-

²⁴ *Op weg naar effectieve schuldhulp: De kosten en baten van schuldhulpverlening*, APE/Stimulansz, 2011.

aanpak wordt genomen om de regierol van de gemeente te versterken. Uitgangspunt is dat investeringen in hulp en ondersteuning aan mensen met problematische schulden – aan de voorkant – zich op termijn terugverdienen doordat duurdere maatregelen worden voorkomen. Voor dit wetsvoorstel zijn ook daarom geen extra middelen voor gemeenten voorzien. Afgesproken is dat de Staatssecretaris van SZW de effecten van de maatregelen voor gemeenten en mensen voor wie een schuldenbewind is ingesteld na verloop van tijd zal monitoren. Dit gebeurt door middel van voortzetting van reguliere overleggen met de stakeholders, waarin praktijkervaringen met het adviesrecht kunnen worden gedeeld, en een evaluatie van de wet vijf jaar na inwerkingtreding.

Het geven van advies is een recht voor gemeenten, geen plicht, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Zij vragen in hoeverre nu al bekend is hoeveel gemeenten van de mogelijkheid van het adviesrecht gebruik willen maken.

Met het wetsvoorstel wordt ook voorzien in de wens van gemeenten zelf om meer zicht te krijgen op (de instroom in) beschermingsbewind. De VNG heeft steun uitgesproken voor het voorstel. Op dit moment is niet bekend hoeveel gemeenten voornemens zijn gebruik te maken van het adviesrecht.

Verder begrijpen de leden van de SGP-fractie dat gemeenten niet per definitie op het verzoek in een concreet geval in hoeven te gaan. Zij vragen hoe in een dergelijk geval dan invulling wordt gegeven aan het beperken van het beschermingsbewind tot alleen gevallen waarin geen andere oplossing mogelijk is. Voorts vragen de leden hoe de tijdelijkheid van beschermingsbewind is geborgd als de gemeente geen advies geeft. Ook wanneer de gemeente geen advies uitbrengt, wordt bekeken of het instellen en in stand houden van een schuldenbewind nodig is. De rechter stelt uitsluitend schuldenbewind in als de betrokkene problematische schulden heeft, zijn financiële belangen niet langer zelf kan behartigen en een derde nodig heeft om overzicht te brengen in de situatie. Hiervoor is ook opgemerkt dat de rechter onder het huidige recht tijdens het bewind maatwerk kan toepassen door met de betrokkene en beschermingsbewindvoerder te bespreken of voortzetting van het bewind noodzakelijk is. De rechter kan het bewind op verzoek of ambtshalve beëindigen, bijvoorbeeld naar aanleiding van de jaarlijkse rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder, en bij de periodieke evaluatie van het bewind, die ten minste eens in de vijf jaar moet worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel heeft op dit punt ook een normerende werking: het moet normaal worden dat een schuldenbewind tijdelijk is. Daarom wordt voorgesteld dat schuldenbewinden uitsluitend nog voor bepaalde tijd kunnen worden ingesteld. Die verplichting geldt onverkort als de gemeente geen advies uitbrengt.

Voornoemde leden vragen of de verwachting is dat de betrokken gemeenten in alle gevallen gebruik van het adviesrecht zullen maken als zij hier eenmaal voor hebben gekozen.

Het is aan de gemeenten om te bepalen of zij van het adviesrecht gebruik maken. Op voorhand kan het kabinet niet inschatten of zij dit blijven doen als zij er eenmaal van de «opt in» gebruik hebben gemaakt.

De aan het woord zijnde leden vragen of het opleggen van een verplichting aan de bewindvoerder om binnen een week een melding bij de gemeente te doen wel een voldoende waarborg is dat gemeenten ook daadwerkelijk op de hoogte zullen zijn van de opgelegde maatregel en of er geen andere aanvullende verplichtingen tot informatie-uitwisseling nodig.

De verplichting voor beschermingsbewindvoerders om gemeenten te informeren over de instelling van bewinden waarin zij advies mogen uitbrengen, is uitdrukkelijk bedoeld om gemeenten op de hoogte te stellen van de ingestelde maatregel. Dit is een nieuwe verplichting. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding voor nadere informatieverplichtingen.

8. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (hierna: de BPBI) betwijfelt of een tijdelijk alternatief voor schuldenbewind effectief is, nu volgens de BPBI 80% van de betrokkenen is aangewezen op duurzame ondersteuning. Graag ontvangen voornoemde leden een reactie hierop. In haar reactie op het eerste voorontwerp wijst de BPBI erop dat dan 80% van alle mensen voor wie bewind is ingesteld duurzaam zijn aangewezen op ondersteuning. Daarbij verwijst de BPBI naar een in de memorie van toelichting aangehaald onderzoek uit 2015.²⁵ De BPBI concludeert dat het percentage een groep mensen betreft die niet geholpen is met een tijdelijk alternatief van de zijde van de gemeente.

Op een onderzoeksgroep van 628 betrokkenen komen de onderzoekers uit op 77% «onveranderbare» betrokkenen en 23% «veranderbare» betrokkenen.²⁶ Betrokkenen met problematische schulden maken deel uit van die laatste groep. Op basis van het onderzoek kan worden gesteld dat alle betrokkenen met problematische schulden, zonder lichamelijke of geestelijke toestand die aanleiding is voor het instellen van beschermingsbewind, in potentie veranderbaar zijn.²⁷ Het wetsvoorstel heeft tot doel de meest passende, minst ingrijpende vorm van ondersteuning voor deze mensen te vinden.

De leden van de D66-fractie lezen dat onder meer de Rvdr, de VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders in hun reacties op het voorontwerp van het wetsvoorstel hebben gewezen op het belang van pilots met betrekking tot de instroom in beschermingsbewind voor het wetsvoorstel. Enkele organisaties adviseren te wachten op de uitkomsten van pilots. Ook de Afdeling benadrukt in haar advies het belang van de resultaten van de pilots, zo lezen deze leden. Zij vragen wanneer de resultaten van de pilots bekend zijn. Voorts vragen zij of de regering bereid is op de uitkomsten van deze pilots te wachten en deze zo nodig mee te nemen in het wetsvoorstel, en zo nee, waarom niet. Zij vragen daarbij wat dat zou betekenen voor de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In dit verband vragen de leden tot slot waarom de regering het aangewezen acht om nu een eenduidig kader te creëren.

In reactie op de eerdere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of, en zo ja, in welke vorm, de uitkomsten van de pilots nog zullen worden meegenomen in de wet- en regelgeving inzake schuldenbewind, heb ik toegelicht waarom het kabinet het niet wenselijk acht te wachten met het wetsvoorstel tot uitkomsten van pilots bekend zouden zijn (zie par. 2).

Het afwachten van de pilots zou betekenen dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat de wet nu wordt gewijzigd omdat het gemeenten de mogelijkheid wil bieden tot betrokkenheid bij schuldenbewind in de vorm van een adviesrecht en voor het adviesrecht wil voorzien in een uniform kader. Een uniform kader borgt dat de betrokken partijen weten wat zij binnen dit kader van elkaar mogen verwachten. Dit

²⁵ Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.

²⁶ Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 78.

²⁷ Zie hierover ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, nr. 3, p. 6.

biedt ook de meeste zekerheid en waarborgen voor betrokkenen met problematische schulden die ondersteuning nodig hebben. De gedachte van het kabinet is dat samenwerking met behulp van het voorgestelde wettelijke kader voor adviesrecht wordt aangemoedigd. Het kabinet is verheugd dat verschillende initiatieven zijn of worden gestart en wil het momentum benutten om samenwerking verder te stimuleren. Daarnaast stelt een wettelijke regeling zeker dat er een grondslag is voor de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens. Bij het zoeken van de meest passende vorm van ondersteuning voor mensen met problematische schulden moeten persoonsgegevens worden verwerkt. Ongeacht de wijze waarop wordt getracht de meest passende vorm van ondersteuning te vinden (een adviesgesprek, een adviesrecht, etc.), moet zeker worden gesteld dat de verwerking van persoonsgegevens met waarborgen is omkleed.

De aan het woord zijnde leden lezen dat de rechter inzicht zal moeten hebben in de voorzieningen in de gemeenten. Niet ondenkbaar is dat gemeenten ter zitting moeten worden gehoord omdat het advies of de voorzieningen onvoldoende duidelijk zijn. Wegens een gebrek aan aanknopingspunten is het voor de Rvdr niet mogelijk om deze extra werklast te kwantificeren, zo lezen deze leden. Zij vragen of alle gemeentelijke voorzieningen die per gemeente worden aangeboden voor rechters en ook voor beschermingsbewindvoerders, hulpverleners en zorginstellingen die hun cliënten op beschermingsbewind wijzen op overzichtelijke wijze online te raadplegen zijn, zodat voor hen duidelijk is welke alternatieve vormen van hulpverlening in de desbetreffende gemeente voorhanden zijn. Zij vragen of, indien dit niet het geval is, het kabinet bereid is om dit alsnog inzichtelijk te maken. Gemeenten informeren hun inwoners, beschermingsbewindvoerders en rechtbanken via hun website over schuldhulpverlening, inclusief contactinformatie om hulp op maat te krijgen. De meeste gemeenten hanteren voor de verschillende vormen van schuldhulpverlening de landelijke gedragscodes en modules van de NVVK.

Voornoemde leden lezen dat de VNG het van belang acht dat gemeenten hun instrumenten, zoals budgetbeheer, coaching en de inzet van vrijwilligers, goed op orde hebben. Deze leden vragen of de capaciteit, kennis en kunde om de schuldenproblematiek aan te pakken per gemeente voldoende geborgd is.

Het is aan gemeenten zelf om hiervoor te zorgen. De Staatssecretaris van SZW ondersteunt gemeenten hierbij door middel van landelijke programma's zoals «Schouders Eronder» en «Vakkundig aan het Werk».

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is te wachten op de uitkomsten van de pilots, voordat verdere stappen worden gezet. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of, en zo ja, in welke vorm, de uitkomsten van de pilots nog zullen worden meegenomen in de wet- en regelgeving inzake schuldenbewind (zie par. 2).

Voornoemde leden vragen waarom de regering ervoor kiest met dit wetsvoorstel een maximale termijn te stellen aan het schuldenbewind. Het kabinet wil het belang van de tijdelijkheid van, maatwerk bij en uitstroom uit schuldenbewind al bij de instelling van een schuldenbewind benadrukken door te verplichten dat bij de instelling een termijn aan het bewind wordt verbonden. Voor de achtergrond hierbij wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom rechters niet zelf al besluiten om schuldenbewind voor bepaalde tijd op te leggen (zie par. 5.1).

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering het wenselijk acht om de maximale termijn voor schuldenbewinden op drie jaar te stellen en of drie jaar genoeg is volgens de huidige vaststaande afspraken om schuldenbewind succesvol tot een einde te brengen.

Het kabinet stelt geen vaste maximale termijn vast voor schuldenbewinden. Omdat de situatie van elke betrokkene verschillend is, wordt het aan de rechter gelaten om de termijn voor het bewind in elk individueel geval te bepalen. In de memorie van toelichting noemt het kabinet als mogelijke termijn drie jaar.²⁸ Dit richtsnoer is mede gebaseerd op de opvatting van de Expertgroep dat er bij een aanzienlijk deel van de schuldenbewinden na enkele jaren zicht zou moeten zijn op een oplossing²⁹ en op de gebruikelijke termijn van Wsnp-bewinden van drie jaar. Een termijn van drie jaar dwingt de betrokken partijen om al op betrekkelijk korte termijn te evalueren of het noodzakelijk is het bewind voort te zetten. Als er op die termijn nog geen zicht is op een oplossing en voortzetting van het bewind gewenst is, kan het worden verlengd.

Vornoemde leden vragen voorts of er ook naar andere manieren is gekeken om te bewerkstelligen dat schuldenbewinden niet nodeloos lang voortduren.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de VVD-, CDA- en D66-fracties over de voorgestelde verplichte tijdelijkheid van schuldenbewind (zie par. 5.1).

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of gereageerd kan worden op de gezamenlijke reactie van BPBI, VeWeVe, NBPB en NBBI van 20 april 2020,³⁰ specifiek waar zij aangeven dat het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen die onder beschermingsbewind staan vergt dat er voldoende tijd moet zijn voor professionele en intensieve begeleiding, maar dat juist daarvoor nu onvoldoende tijd en geld voor is. Voorts vragen deze leden hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan verbetering op deze punten.

Het is van belang dat ten aanzien van de beloning van de beschermingsbewindvoerder de focus meer komt te liggen op het belonen van de werkelijke werkzaamheden. In dat kader wil ik ook meer nadruk leggen op het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van betrokkenen. Ik bekijk daarom in samenspraak met de Staatssecretaris van SZW op welke wijze de Regeling beloning moet worden aangepast. Dit traject wordt separaat van het wetsvoorstel gestart.

Het wetsvoorstel draagt eraan bij dat de meest passende vorm van ondersteuning voor mensen met problematische schulden worden gevonden. De pilot in de gemeente Tilburg leert dat beschermingsbewindvoerders door nauwer contact met de gemeente steeds beter de weg weten te vinden naar schuldhulpverlening, bijvoorbeeld voor advies en informatie.³¹ Als beschermingsbewindvoerders meer terecht kunnen bij gemeenten met vragen en hun cliënten ook door gemeenten kunnen worden geholpen, kan dit tijdsbesparing opleveren voor beschermingsbewindvoerders.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de brancheverenigingen van bewindvoerders ervoor pleiten dat niet één week maar twee weken wordt gehanteerd als termijn waarop een schuldenbewind bij de

²⁸ Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, nr. 3, p. 14.

²⁹ Bureau Bartels, *Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 52.

³⁰ Zie <http://www.bpbil.nl/media/1214/reactie-brancheverenigingen-gezamenlijk-op-wetsvoorstel-adviesrecht.pdf>.

³¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant & gemeente Tilburg, *T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant – gemeente Tilburg*, 2020, p. 15–16.

gemeente moet worden gemeld, zodat het beter samenvalt met de aanvraag voor bijzondere bijstand. Deze leden vragen of de regering hierop kan ingaan en bereid is de termijn aan te passen naar twee weken. Ik heb mij naar aanleiding van de brief van de verenigingen beraden op de mogelijkheid om de termijn te verlengen naar twee weken. Ik concludeer dat een dergelijke verlenging niet afdoet aan de bedoeling van de verplichting: (1) de gemeente weet op deze manier in welke gevallen zij advies mag uitbrengen en (2) de gemeente krijgt de gelegenheid na te gaan of de beschermingsbewindvoerder voldoet aan de verplichting om de boedelbeschrijving en het plan van aanpak drie maanden na de instelling van het bewind aan de gemeente te sturen. Terwijl aan de bedoeling van de verplichting dus nog steeds recht wordt gedaan, vormt verlenging van de termijn een wezenlijke verbetering voor beschermingsbewindvoerders. Ik stel daarom in bijgevoegde nota van wijziging voor om de termijn te verlengen naar twee weken.

Het is volgens de leden van de SGP-fractie begrijpelijk dat het adviesrecht niet als een voorafgaande voorwaarde wordt opgenomen, zonder dat nog sprake is van beschermingsbewind. Wel vragen deze leden op welke manier dan getoetst wordt of er andere, minder zware mogelijkheden zijn om iemand met problematische schulden bij te staan en hoe daarmee rekening wordt gehouden al voorafgaand aan de maatregel. De rechter stelt uitsluitend schuldenbewind in als de betrokkene problematische schulden heeft, zijn financiële belangen niet langer zelf kan behartigen en een derde nodig heeft om overzicht te brengen in de situatie. Bij de instellingszitting kan de rechter vragen of betrokkene al op andere wijze hulp heeft gezocht en kan de rechter een inschatting maken van de mate waarin de betrokkene in staat is zijn financiële belangen te behartigen. Samenwerking tussen gemeenten en rechtbanken kan ertoe leiden dat de rechter meer zicht heeft op het gemeentelijk hulpaanbod. Het adviesrecht strekt ertoe in situaties waarin op voorhand niet duidelijk is of er een passend alternatief hulpaanbod is, de rechter bekend te maken met dit gemeentelijk hulpaanbod mede op basis van het overzicht dat de beschermingsbewindvoerder heeft aangebracht door het opstellen van de boedelbeschrijving. Op basis van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder geeft de gemeente haar advies aan de rechter. De rechter beslist mede aan de hand van de boedelbeschrijving, het plan van aanpak en het advies of het bewind wordt voortgezet of beëindigd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering geen gevolg heeft gegeven aan het voorstel van de VNG om te spreken over een «zwaarwegend advies» van gemeenten. Deze leden begrijpen dat een slecht gemotiveerd advies onvoldoende aanleiding kan geven om te veronderstellen dat de gemeente goede voorliggende voorzieningen kan bieden. Dat neemt niet weg dat een goed advies niet zomaar genegeerd kan worden. Deze leden vragen of het toevoegen van een kwalificatie als «zwaarwegend» of «alleen met redenen afwijken» juist geen garantie biedt dat gemeenten hun regierol ook echt serieus zullen nemen. Vooropgesteld wordt dat het kabinet op voorhand geen aanleiding heeft te twifelen aan de manier waarop gemeenten invulling geven aan hun regierol en zouden geven aan het adviesrecht. Het kabinet verwacht dat de kwalificatie van het advies daarop geen invloed heeft. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik verder naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering kan verduidelijken hoe de rechter het advies van de gemeente moet wegen, en hoe zwaarwegend het advies van de gemeente is (zie par. 2).

9. Overig

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de ongekende crisis waarin we nu zitten mensen met een kleine beurs en kleine ondernemers het hardst raakt. Zij hebben geen of nauwelijks reserves. Voor veel schuldenaren geldt dat de overheid hun grootste schuldeiser is. Voornoemde leden verzoeken de regering uiterste coulance aan de dag te leggen. Zij vragen welke mogelijkheden de regering ziet om dat te doen. Zij vragen daarnaast of het bijvoorbeeld mogelijk is om tijdelijk geen aanmaningskosten in rekening te brengen. Ook vragen zij of de regering bereid is een makkelijke en toegankelijke procedure op te zetten voor het aanvragen van uitstel van betaling door particulieren en kleine ondernemers aan de overheid.

Het kabinet realiseert zich dat de impact van de coronacrisis voor heel veel mensen groot is. Gezamenlijk moeten we ervoor zorgen dat mensen die het financieel moeilijk hebben niet nog verder in de (financiële) problemen terechtkomen. Daarom heeft het kabinet alle partijen opgeroepen om zich coulant op te stellen. Alle betrokken partijen, waaronder (overheids)schuldeisers, gerechtsdeurwaarders en overige incassodienstverleners hebben een verantwoordelijkheid om te voorkomen dat mensen verder in de financiële problemen raken. Tegelijkertijd zijn er mensen en bedrijven die wachten op hun geld en wiens bestaan van betalingen van diensten afhangt. Daarin moet een goede balans worden gevonden.

Alle betrokken partijen laten een constructieve en bereidwillige houding zien en zoeken naar oplossingen die passen bij de individuele situatie van de schuldenaar. Het is belangrijk dat de schuldenaar op tijd het gesprek aangaat over een oplossing van zijn financiële problemen met zijn schuldeiser(s) en probeert afspraken te maken. Bijvoorbeeld over het treffen van een betalingsregeling of het tijdelijk niet in rekening brengen van (aanmanings)kosten. Dat geldt ook als de overheid schuldeiser is. De Belastingdienst heeft in het kader van de gevolgen van de coronacrisis reeds een aantal maatregelen getroffen voor ondernemers in problemen zijn gekomen. Zo is bijzonder uitstel van betaling voor drie maanden mogelijk voor o.a. aanslagen inkomstenbelasting, Zorgverzekeringswet, vennootschapsbelasting, loonheffingen en omzetbelasting (btw).

De leden van de SP-fractie constateren dat de huidige situatie omtrent het coronavirus bij veel mensen zorgt voor financieel lastige situaties, het is niet uit te sluiten dat dit tot meer schuldenproblematiek zal leiden. Meer schuldenproblematiek lijkt volgens deze leden per definitie ook meer werk te betekenen voor beschermingsbewindvoerders. Zij vragen of de regering het in dat licht verstandig acht om beschermingsbewindvoerders met dit wetsvoorstel te belasten met de invoering van nieuwe procedures en de daarmee gepaard gaande extra werkdruk, en zo ja, waarom, en zo nee, welke mogelijkheden de regering ziet om de extra werkdruk voor beschermingsbewindvoerders tot een minimum te beperken. Bij het voorbereiden van het wetsvoorstel heeft het kabinet onder meer als uitgangspunt genomen dat beschermingsbewindvoerders er zo min mogelijk door moeten worden belast. Daarom zijn in het wetsvoorstel geen nieuwe werkzaamheden voor beschermingsbewindvoerders geïntroduceerd. Zij zijn onder het huidige recht al gehouden om een boedelbeschrijving en plan van aanpak op te stellen en voor te leggen aan de rechter. Daar wordt enkel een informatieverplichting aan toegevoegd: beschermingsbewindvoerders moeten deze documenten binnen drie maanden na de instelling van een schuldenbewind aan de gemeente sturen. De administratieve lasten die hiermee gepaard gaan zijn verwaarloosbaar. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie. Bij gelegenheid van de verwerking van het advies van de Afdeling advisering is de verplichting voor beschermingsbewindvoerders toegevoegd om de

gemeente in voorkomende gevallen een week na de instelling van een beschermingsbewind te informeren over de instelling; deze termijn wordt bij nota van wijziging verlengd tot twee weken (zie par. 8). De beschermingsbewindvoerder zal dit doorgaans kunnen combineren met de aanvraag voor bijzondere bijstand. De administratieve lasten die hiermee gepaard gaan, zijn verwaarloosbaar. Het kabinet heeft hiermee de gevolgen die voor beschermingsbewindvoerders uit het wetsvoorstel voortvloeien tot een minimum beperkt.

Onderdeel A: wijziging artikel 1:431 BW

De leden van de SGP-fractie lezen dat het beschermingsbewind bij problematische schulden alleen tijdelijk kan zijn. Zij vragen of er – anders dan in de vorm van het verplichte advies van de gemeente – nog andere waarborgen zijn dat dit bewind niet onbeperkt voortduurt.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie hoe de tijdelijkheid van beschermingsbewind is geborgd als de gemeente geen advies geeft (zie par. 7.1). De daar genoemde waarborgen gelden onverkort als de gemeente geen advies uitbrengt.

Ten aanzien van de formulering «het verplichte advies van de gemeente» in de vraag van de leden van de SGP-fractie merk ik volledigheidshalve op dat het advies niet verplicht is in die zin dat de gemeente gehouden is advies te geven; de gemeente beslist zelf of zij gebruikmaakt van de opt-in en kan per schuldbewind afwegen of zij advies geeft. Het advies is evenmin verplicht in die zin dat de rechter gehouden is het advies te volgen.

Tot slot vragen voornoemde leden of een periode van bijvoorbeeld tien of twintig jaar nog steeds «tijdelijk» is.

In strikte zin is een schuldbewind dat de rechter voor tien of twintig jaar instelt, ook tijdelijk. Het kabinet denkt eerder aan een periode van bijvoorbeeld drie jaar.³² Voorstelbaar is ook een kortere of langere periode. Omdat de situatie van elke betrokkene verschillend is, wordt het aan de rechter gelaten om de termijn voor het bewind in elk individueel geval te bepalen. Volledigheidshalve merk ik op dat de rechter het bewind op elk moment kan beëindigen als er geen noodzaak meer voor bestaat of voortzetting van het bewind niet zinvol is. De rechter kan daartoe ambtshalve beslissen of op verzoek van de betrokkene, diens partner en nabije familie, de bewindvoerder of de gemeente (art. 1:449, tweede lid, BW).

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³² Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, nr. 3, p. 14.