

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. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 maart 2020 en het nader rapport d.d. 7 november 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 15 juli 2019, nr. 2019001431, machtigde uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 november 2019, nr. W16.19.0202/II, bied ik u hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan in cursief gedrukt, met tussengevoegd de reactie daarop. De reactie wordt in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebracht.

*Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2019, no. 2019001431, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel regelt dat een bewind wegens het hebben van problematische schulden (hierna: schuldenbewind) of wegens verkwisting uitsluitend voor bepaalde tijd kan worden ingesteld. Het doel hiervan is te voorkomen dat schuldenbewinden te lang voortduren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een adviesrecht voor gemeenten na de instelling van een beschermingsbewind. Dat kan ertoe leiden dat een pas ingesteld*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

*schuldenbewind weer wordt beëindigd ten gunste van een lichtere vorm van ondersteuning.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State is er vooralsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking, zeker gezien de late plaats in het proces. Afgewacht dient te worden wat de uitkomsten zijn van de pilots die binnen het bestaande kader op basis van vrijwilligheid beogen de samenwerking te versterken.*

*Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de noodzaak van de tijdelijkheid van schuldenbewind. De toelichting gaat onvoldoende in op het gegeven dat tijdelijkheid slechts voor een beperkt deel van de doelgroep haalbaar blijkt.*

*De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

## *1. Inhoud van het voorstel*

### *a. Huidige situatie*

*Vanuit het perspectief van de burger met problematische schulden, zijn er wettelijk gezien twee ingangen om de situatie te verbeteren of op te lossen: via de gemeente of via de rechtbank. Een burger kan – al dan niet doorverwezen via zijn zorgverlener, welzijnsinstelling of anderszins – aankloppen bij de gemeente<sup>2</sup>. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten zoals een minnelijk traject (schuldbemiddeling of schuldsanering), in combinatie met ondersteuning zoals budget-beheer of -coaching. De andere mogelijkheid is dat de betrokken inwoner – of diens partner, nabije familieleden, de betrokken zorginstelling of de gemeente – op basis van de artikelen 1:431 en 1:432 Burgerlijk Wetboek (BW) een verzoek indient bij de rechtbank tot instelling van (schulden)bewind<sup>3</sup>. Over deze beschermingsmaatregel beslist de kantonrechter. Doel is de financiële situatie van de betrokkene te stabiliseren en ervoor te zorgen dat basisvoorzieningen, zoals huur, gas, water, licht en leefgeld worden betaald. Een burger kan zowel via de gemeente – vanuit de Wgs – als vanuit een situatie van bewindvoering of los van beide voorgaande ingangen alsnog via de rechter in de schuldsanering op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) terecht komen.*

### *b. Voorstellen*

*Op grond van de Wgs is de gemeente verantwoordelijk voor de integrale schuld-hulpverlening<sup>4</sup>. Het voorstel beoogt gemeenten in staat te stellen die regierol beter te vervullen. Tegelijkertijd is volgens de toelichting van belang dat er voor betrokkenen geen drempels ontstaan om toegang tot het schuldenbewind te krijgen<sup>5</sup>. Het wetsvoorstel benoemt twee punten die het huidige proces rondom het schuldenbewind betreffen:*

*(1) Gemeenten zijn op dit moment vaak niet op de hoogte van verzoeken tot het instellen van schuldenbewind. Een verzoek tot instelling mag,*

<sup>2</sup> Waar van «gemeente» wordt gesproken is steeds bedoeld het college van BenW.

<sup>3</sup> Ook schuldhulpverlening onder de Wgs en schuldenbewind sluiten elkaar niet uit en ze hoeven niet volgtijdelijk te zijn. Een schuldenbewind leidt namelijk niet per definitie tot een oplossing van de schuldenproblematiek, daarvoor zijn schuldhulpverlening en schuldsanering van toegevoegde waarde.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 4.

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 8.3.

maar hoeft immers niet via de gemeente te lopen. Gemeenten ervaren dit als problematisch<sup>6</sup>. De Wgs legt de regierol voor integrale schuldhulpverlening bij de gemeente, omdat die het beste in staat wordt geacht om de schuldenproblematiek van schuldenaren in onderlinge samenhang te beoordelen. Met de regierol kan voorkomen worden dat organisaties langs elkaar heen werken en uitsluitend bezig zijn om hun aspect van het probleem op te lossen, zonder aandacht te hebben voor de oplossing van de problematiek als geheel<sup>7</sup>.

- (2) De duur van schuldenbewind: schuldenbewinden moeten niet langer duren dan nodig is<sup>8</sup>. Beschermingsbewind bij problematische schulden kan nu voor bepaalde of onbepaalde tijd worden ingesteld, maar in de huidige praktijk kunnen schuldenbewinden lang voortduren<sup>9</sup>.

### c. Oplossingen in het voorstel

- (1) Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten het recht krijgen advies uit te brengen aan de rechtbank over de voortzetting van schuldenbewind. De eerste stap hierbij is dat de gemeente bij de rechtbank naar voren brengt advies te willen uitbrengen over de vraag of de belangen van de betrokkene kunnen worden behartigd op een meer passende en minder verstrekende manier dan met schuldenbewind (zgn. «opt in»). De rechtbank verplicht vervolgens de aangestelde bewindvoerder (in geval van een schuldenbewind) binnen drie maanden na instelling ervan een afschrift van de boedelbeschrijving en een uitgewerkt plan van aanpak aan de gemeente te zenden. De gemeente kan op basis hiervan een advies zenden aan de griffier. Vervolgens beslist de rechtbank met afweging van dit advies over voortzetting van het schuldenbewind<sup>10</sup>.
- (2) Het wetsvoorstel regelt dat schuldenbewind alleen voor een bepaalde tijdsduur kan worden ingesteld<sup>11</sup>. De regering denkt daarbij aan een periode van drie jaar. Het is aan de rechtbank om hierover in een individueel geval te beslissen.

### 2. Beschouwing van het voorstel in bredere context

Het wetsvoorstel is onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken<sup>12</sup>. De Afdeling beoordeelt het voorstel daarom niet alleen op zichzelf, maar vanuit de bredere vraag of het voorstel effectief bijdraagt aan oplossingen voor burgers met (problematische) schulden. Hiertoe dient de werking van het instrument schuldenbewind te worden gezien in onderlinge samenhang met de instrumenten van minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Het belang van deze samenhang en de knelpunten in de huidige praktijk komen ook naar voren in enkele rapporten, waaronder een recent aan de Tweede Kamer aangeboden rapport over de aansluiting van minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering<sup>13</sup>. Bewindvoering, minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering kennen alle

<sup>6</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 7.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 1:432a BW.

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 1:431, eerste lid, onder b, BW.

<sup>12</sup> Kabinetsbrief over brede schuldenaanpak, Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431.

<sup>13</sup> Berenschot, *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, 26 april 2019, p. 50; Bureau Bartels, *Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 86, Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 83.

*drie hun eigen wettelijke kaders. De ontstaansgeschiedenis daarvan wordt hieronder kort geschetst (a). Vervolgens is relevant hoe die de verschillende instrumenten vanuit het perspectief van de schuldenaar met problematische schulden op elkaar inwerken (b). In dit licht stipt de Afdeling andere wetgevings- en uitvoeringsinitiatieven aan in het kader van de brede schuldenaanpak (c). Tot slot besteedt de Afdeling aandacht aan de bredere samenhang in het sociaal domein (d).*

#### *a. Ontstaansgeschiedenis van drie relevante wettelijke kaders*

*Het beschermingsbewind bestaat sinds 1982. In 2014 is als grond voor beschermingsbewind toegevoegd «het hebben van problematische schulden», kortweg schuldenbewind<sup>14</sup>.*

*Hiernaast zijn voor burgers met problematische schulden vooral de Wgs en de Wsnp relevant. De praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening is in de twintigste eeuw ontstaan uit een niet centraal gereguleerd minnelijk traject van lokale initiatieven. Mede naar aanleiding van de economische crisis in de jaren tachtig trad in 1998 de Wsnp in werking. Met dit zgn. wettelijke schuldsanerings-traject beoogde de wetgever primair uitzicht te bieden aan burgers om onder voorwaarden een «schone lei» te kunnen krijgen en als bijkomend doel te bereiken dat schuldeisers vaker en makkelijker zouden meewerken aan minnelijke regelingen<sup>15</sup>.*

*Het «succes» van de gedwongen schuldsanering van de Wsnp maakte wel duidelijk dat de minnelijke, gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moest. Dit leidde tot de Wgs die in 2012 in werking trad. Daarmee werd de gemeentelijke schuldhulpverlening wettelijk gereguleerd.*

*Het bredere stelsel van de schuldhulpverlening bestaat uit de driehoek van (in oplopende zwaarte) het minnelijke traject<sup>16</sup> – beschermingsbewind – wettelijke schuldsanering. Deze instrumenten hangen in de praktijk met elkaar samen. Zo kan de Wsnp werken als «stok achter de deur» voor het minnelijke traject<sup>17</sup>. Verder heeft minder ingrijpende en lichtere ondersteuning door de gemeente vanuit het oogpunt van het behoud van zelfstandigheid van de betrokkene de voorkeur. Budgetbeheer bij de gemeente biedt meer zelfstandigheid. De noodzaak tot afstemming veronderstelt wel dat in de praktijk die afweging goed wordt gemaakt. Daarvoor is het nodig dat alle betrokken partijen – gemeenten, rechtbanken, bewindvoerders – goed met elkaar afstemmen om een passend hulpaanbod te vinden<sup>18</sup>.*

#### *b. Werking van het stelsel*

*In de praktijk blijkt dat afstemming tussen de hierbij betrokken partijen lang niet altijd plaatsvindt. Een overstijgende visie op het stelsel als geheel ontbreekt. De verantwoordelijkheden en financiële prikkels zijn in de drie onderscheiden «subsystemen» verschillend ingericht, aldus Berenschot. Daarbij komt dat in de afgelopen jaren steeds is getracht*

<sup>14</sup> Artikel 1:431, eerste lid, onder b, BW.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 6.

<sup>16</sup> Waarbij de Wgs niet het enige wettelijk kader is voor het minnelijk traject, ook een bewindvoerder kan een minnelijk traject starten. Het wettelijk schuldsaneringstraject staat wel gelijk aan de Wsnp.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 10.

<sup>18</sup> Toelichting, paragraaf 3.3. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 4, Berenschot 2019, p. 50.

*knelpunten in wetgeving te repareren, zonder het overkoepelende geheel voldoende in de gaten te houden en fundamenteel bij te sturen*<sup>19</sup>.

*Het kabinet stelt in reactie op het rapport dat het de samenwerking van deze drie systemen als essentieel ziet voor het kunnen bieden van een passende oplossing aan iedereen in een problematische schuldsituatie*<sup>20</sup>. Gemeenten en andere organisaties moeten aan de slag met deze samenwerking en met verdere stappen die al zijn gezet, zoals – de in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel en recente Kamerbrieven genoemde<sup>21</sup> – pilots beschermingsbewind, de ontwikkeling van een platform beschermingsbewind (in het kader van het IBP<sup>22</sup>), en het gemeentelijk adviesrecht bij schuldenbewind. De Afdeling merkt op dat onderhavig wetsvoorstel volgens de regering deel uitmaakt van de oplossing voor de genoemde stelselproblemen.

### *c. Samenhang met andere wetgevings- en uitvoeringsinitiatieven*

*Deze en andere oplossingen zijn onderdeel van de brede schuldenaanpak van het kabinet. Die richt zich in de eerste plaats op het voorkomen van problematische schulden door middel van preventie en vroegsignalering*<sup>23</sup>. Het recente wetsvoorstel waarin gemeenten verplicht worden een aantal taken te vervullen op het gebied van vroegsignalering, geeft gemeenten dan ook meer mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium met een deel van de doelgroep voor schuldenbewind in contact te komen<sup>24</sup>. Dit kan gemeenten meer informatie aan de voorkant opleveren, namelijk in een stadium voordat de problematische schuldsituatie al bestaat en dieper ingrijpende maatregelen, zoals een schuldenbewind, nodig kunnen zijn.

*Een tweede actielijn in de brede schuldenaanpak richt zich op ontzorgen en ondersteunen. In dat kader wordt onder andere gewerkt aan betere kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Het gemeentelijk adviesrecht zoals nu voorgesteld bij schuldenbewind is onderdeel van deze actielijn. Dat geldt ook voor de aansluiting tussen het minnelijk en het wettelijk traject. De derde en laatste actielijn richt zich op zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.*

*De toelichting bij dit wetsvoorstel noemt verder dat er in de praktijk nu diverse lokale en regionale pilots lopen van gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders gericht op verbeterde samenwerking en informatie-uitwisseling rondom schuldenbewind*<sup>25</sup>. In die pilots is geen sprake van adviesrecht omdat deze uitgaan van bestaande wettelijke kaders. Resultaten van de pilots zijn nog niet beschikbaar.

<sup>19</sup> Berenschot 2019, p. 44.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 492.

<sup>21</sup> Toelichting, paragraaf 3.3, Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 492, p. 3.

<sup>22</sup> In het Interbestuurlijk Programma (IBP) werken de vier overheden gezamenlijk aan een aantal maatschappelijke opgaven. Opgave 7 is het voorkomen en oplossen van problematische schulden, zie Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 266.

<sup>23</sup> Zie o.a. Actieplan brede schuldenaanpak, Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431, Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 489.

<sup>24</sup> Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, Kamerstukken II 2019/20, 35316.

<sup>25</sup> Toelichting, paragraaf 3.2. Zie o.a.: Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI), *Eindrapportage samen verder, samen verder door samenwerken*, 30 mei 2017. En: Platform31, *Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind, framework voor drie pilots*, november 2017.

#### *d. Aansluiting op het sociaal domein*

*Tot slot is ook de aansluiting van het schuldenbewind op andere soorten sociale of maatschappelijke ondersteuning aan de betrokkene waarvoor de gemeente verantwoordelijk is van belang<sup>26</sup>. Schuldenproblematiek en schuldhulpverlening staan immers niet op zichzelf, maar gaan vaak samen met allerlei andere problemen in het huishouden of gezin<sup>27</sup>. Voor een duurzame oplossing is een integraal perspectief van belang en kan het daarom belangrijk zijn om de bredere gemeentelijke taken in het sociaal domein in te zetten.*

#### *3. Beoordeling van het wetsvoorstel: gemeentelijk adviesrecht en de plaats daarvan in het proces*

*Uit de in paragraaf 3 gegeven beschouwing blijkt dat het wetsvoorstel een – relatief klein – onderdeel is van een brede aanpak gericht op een complexe problematiek met een lange historie en veel partijen die onderling moeten samenwerken. Het gaat om een ingewikkelde context. De Afdeling ziet de noodzaak om in een brede schuldenaanpak met elkaar samenhangende oplossingen te vinden.*

#### *a. Noodzaak en geschiktheid van de gekozen oplossing*

*Dit wetsvoorstel benoemt als belangrijkste probleem dat gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van de instelling van schuldenbewind, waardoor zij hun regierol niet kunnen vervullen en lichtere vormen van schuldhulpverlening onvoldoende kunnen worden meegewogen<sup>28</sup>. In de huidige situatie is de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen rechtbanken, bewindvoerders en gemeenten te beperkt. Dit kan betekenen dat betrokkene zelf, zijn naasten of doorverwijzers onvoldoende informatie hebben over de gemeentelijke schuldhulpverlening of dat op een andere manier een drempel ervaren wordt om eerst bij de gemeente voor ondersteuning aan te kloppen. Vervolgens is de rechtbank en/of bewindvoerder niet altijd op de hoogte hoe de schuldhulpverlening in een specifieke gemeente is gewaarborgd, of er inderdaad (lichtere) passende maatregelen voorhanden zijn, hoe die er in een specifieke situatie precies uit zien en of dat goed past bij de situatie van betrokkene.*

*Dit brengt de Afdeling tot de centrale vraag of het probleem niet zozeer ligt bij de onderbelichting van de regierol van gemeenten in de specifieke regeling van het schuldenbewind, zoals de toelichting stelt, maar in bredere zin bij een onvolkomen onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de betrokken partijen.*

*Die vraag kan beter worden beantwoord op basis van de resultaten van de regionale pilots waarin wordt getracht in onderlinge afstemming het meest passende hulpaanbod te vinden voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Zo wordt binnen de bestaande kaders getracht de samenwerking tussen betrokken partijen te versterken. Die resultaten zijn echter nog niet beschikbaar.*

<sup>26</sup> Bijvoorbeeld de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Participatiewet, Jeugdwet, Wmo, Leerplichtwet.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 6. In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen vaker voor (45%) dan wanneer er geen schulden zijn (17%). Zie: Sociaal Cultureel Planbureau, *Overall rapportage sociaal domein 2017, wisselend bewolkt*, p. 16.

<sup>28</sup> Toelichting, paragraaf 1.

### *3.a. Noodzaak en geschiktheid van de gekozen oplossing*

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merkt terecht op dat het wetsvoorstel een onderdeel is van een brede aanpak van schuldenproblematiek. Deze aanpak is erop gericht om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen. Het kabinet beziet het wetsvoorstel nadrukkelijk vanuit deze doelstelling en in de bredere context. Samenwerking tussen ministeries, gemeenten en andere betrokken partijen staat daarbij centraal.

De Afdeling stelt de vraag centraal of het probleem dat het wetsvoorstel beoogt op te lossen niet zozeer ligt bij de onderbelichting van de regierol van gemeenten in de specifieke regeling van het schuldenbewind, zoals de memorie van toelichting stelt, maar in bredere zin bij een onvolkomen onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de betrokken partijen (hierna wordt onder samenwerking tevens informatie-uitwisseling begrepen).

Het kabinet benadrukt dat er geen tegenstelling bestaat tussen het bevorderen van samenwerking tussen betrokken partijen en het versterken van de regierol van gemeenten bij schuldhelpverlening. Deze doelstellingen houden verband met elkaar. Beide zijn erop gericht om voor mensen met problematische schulden de meest passende vorm van ondersteuning te vinden. Het bevorderen van de samenwerking stelt gemeenten beter in staat hun regierol bij schuldhelpverlening te vervullen. Meer samenwerking stelt ook rechtbanken en bewindvoerders beter in staat om te beoordelen op welke manier mensen in een financieel kwetsbare positie het beste kunnen worden geholpen.

Op dit moment regelt de wet uitsluitend dat gemeenten de rechter mogen verzoeken schuldenbewind in te stellen en op te heffen, en om de beschermingsbewindvoerder te ontslaan.

Samenwerking krijgt nu in de praktijk vooral vorm aan de hand van convenanten, pilots en andere initiatieven. Zo hebben de gemeenten Rotterdam, Almere, Maastricht en Zaanstad convenanten gesloten met beschermingsbewindvoerders. De gemeente Tilburg en rechtbank Zeeland-West-Brabant zijn een pilot gestart die betrekking heeft op schuldenbewind. De voorlopige uitkomsten zijn begin 2020 openbaar gemaakt.

Sinds maart 2018 werken de gemeente Tilburg (hierna: de gemeente), de rechtbank Zeeland-West-Brabant (hierna: de rechtbank) en beschermingsbewindvoerders samen in de pilot «T-aanpak Beschermingsbewind». De pilot heeft tot doel 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. De werkwijze 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.

In de periode maart 2018 tot oktober 2019 heeft de gemeente 313 adviesgesprekken gevoerd met beoogd beschermingsbewindvoerders en betrokkenen. In 221 gevallen (71%) adviseerde de gemeente schuldenbewind. De adviesgesprekken hebben in 92 gevallen (29%) geleid tot een ander advies. Het betreft 57 adviezen tot het instellen van beschermingsbewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand, 15 adviezen tot aanmelding bij schuldhelpverlening, 19 adviezen tot aanmelding bij

schuldhulpverlening in combinatie met budgetbeheer en 1 ander advies. In 34 gevallen (11%) adviseerde de gemeente dus schuldhulpverlening. In 28 (9%) van die 34 gevallen hebben de beoogd beschermingsbewindvoerder en betrokkene afgezien van het indienen van een verzoek tot instelling van schuldenbewind en is betrokkene aangemeld voor schuldhulpverlening. In 255 (98%) van de 261 de beschikkingen op verzoeken tot instelling van beschermingsbewind heeft de rechter het gelijklopende advies van de gemeente en beschermingsbewindvoerder gevolgd. In 6 gevallen (2%) adviseerde de gemeenteschuldhulpverlening en heeft de rechter uitvoerig gesproken met de betrokkene en beoogd beschermingsbewindvoerder. De rechter besloot in die gevallen dat de instelling van beschermingsbewind noodzakelijk was en volgde het advies van de gemeente dus niet. In bijna 10% van de gevallen is naar aanleiding van het adviesgesprek direct een lichtere vorm van ondersteuning dan beschermingsbewind gevonden. Als lessen uit de pilot – tot nu toe – noemen de rechtbank en gemeente het belang van (1) intrinsieke motivatie van de betrokken partijen voor samenwerking, (2) investeringen in de samenwerking, (3) een breed instrumentarium van schuldhulpverlening, (4) een pilot te beschouwen als ontwikkeltraject met een flexibele aanpak, en (5) aanvullende maatregelen naast een adviesgesprek, omdat dit gesprek alleen onvoldoende is om te kunnen realiseren dat betrokkenen de beste vorm van ondersteuning krijgen. De pilot is uitgebreid naar het versnellen van de doorstroom (het regelen van schulden) en de uitstroom uit schuldenbewind, en verlengd tot 2021.

Bij verschillende rechtbanken en in verschillende gemeenten zijn verscheidene initiatieven gestart rond de aanpak van schuldenproblematiek. Het gaat bijvoorbeeld om schuldhulpverleners of andere maatschappelijke dienstverleners van de gemeente die (rol)zittingen in zaken over achterstallige betaling van zorgpremies bijwonen. Deze initiatieven worden voor het wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten, omdat ze niet zien op schuldenbewind.

Een voordeel van convenanten, pilots en andere initiatieven uit de praktijk is dat het draagvlak voor de samenwerking is gegeven omdat de deelnemende partijen samenwerken op basis van vrijwilligheid. Een ander voordeel is dat het kader waarbinnen vorm wordt gegeven aan de samenwerking op betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden aangepast op basis van de ervaringen die in de uitvoering van een convenant of tijdens een pilot worden opgedaan, zo blijkt ook uit de pilot «T-aanpak Beschermingsbewind».

Het kabinet wil met het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid bieden tot betrokkenheid bij schuldenbewind in de vorm van een adviesrecht en voor het adviesrecht voorzien in een uniform kader. De introductie van het adviesrecht creëert een eenduidig wettelijk kader. De betrokken partijen weten wat zij binnen dit kader van elkaar mogen verwachten. De gedachte van het kabinet is dat samenwerking op deze manier wordt gestimuleerd. Daarnaast stelt een wettelijke regeling zeker dat er een grondslag is voor de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens (zie hierover par. 5 van de memorie van toelichting). Indien er bijvoorbeeld bij pilots voor informatie-uitwisseling geen wettelijke grondslag is voor de verwerking van persoonsgegevens zal de verwerking doorgaans uitsluitend kunnen plaatsvinden als de betrokkene daarvoor toestemming geeft (art. 6, eerste lid, onderdeel a, AVG). De samenwerking wordt daardoor in feite afhankelijk van de vraag of de betrokkene toestemming geeft voor de verwerking van zijn persoonsgegevens.



Overigens staat het wetsvoorstel niet in de weg aan het voortzetten van convenanten en pilots. Het kabinet benadrukt het belang van de inzet van een breed palet aan maatregelen bij de aanpak van schuldenproblematiek. Er is geen panacee voor deze problematiek. De wettelijke regeling van het adviesrecht alleen is onvoldoende om de meest passende vorm van ondersteuning te vinden voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Uit de pilot «T-aanpak Schuldenbewind» blijkt dat ook niet kan worden volstaan met het in de pilot gekozen instrument van een adviesgesprek. Het kabinet beziet het adviesrecht en initiatieven zoals een adviesgesprek als onderdelen van de veelomvattende aanpak van schuldenproblematiek op landelijk en regionaal niveau.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is opnieuw bezien op welke manier de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen in het kader van het voorgestelde adviesrecht kan worden bevorderd door de gemeente eerder dan drie maanden na de instelling van een schuldenbewind – bij de ontvangst van de bedoelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder – te informeren over de instelling van het bewind. Met het oog op het belang van – tijdige – informatie-uitwisseling is in de memorie van toelichting ingegaan op de bestaande mogelijkheid dat de gemeente al op de hoogte raakt van de hulpvraag van inwoners rond de instelling van schuldenbewind door aanwezig te zijn op de rechtbank en eventueel – met goedvinden van de betrokkene – bij de instellings-zitting (zie par. 3.3).

Daarnaast is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de beschermingsbewindvoerder de gemeente binnen een week na de instelling van het beschermingsbewind bericht over de instelling (art. 1:432a, vierde lid, BW), mits de gemeente bij de rechtbank heeft aangegeven advies te willen uitbrengen in gevallen waarin een schuldenbewind is ingesteld (zgn. «opt in»). De beschermingsbewindvoerder zal dit doorgaans kunnen combineren met de aanvraag voor bijzondere bijstand. Deze informatieverplichting dient twee doelen. In de eerste plaats weet de gemeente op deze manier in welke gevallen zij advies mag uitbrengen. In de tweede plaats geeft de informatieverplichting de gemeente 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 beschermingsbewind aan de gemeente te sturen. Voldoet de beschermingsbewindvoerder niet aan deze verplichting, dan kan de gemeente aan de bel trekken bij de beschermingsbewindvoerder en zo nodig bij de rechtbank.

Tot slot is naar aanleiding van het advies van de Afdeling het belang van samenwerking in de memorie van toelichting nader toegelicht (zie par. 3.3). Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om daarbij melding te maken van de recente ontwikkelingen omtrent de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders. Het betreft het initiëren van een landelijk platform-overleg van rechtbanken, gemeenten en verenigingen van beschermingsbewindvoerders door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het doel van het overleg is kennisuitwisseling. Het geeft de betrokken partijen de gelegenheid om best practices en ervaringen uit bijvoorbeeld pilots te delen. De insteek is dat hetgeen in het landelijke platformoverleg wordt besproken uiteindelijk effect krijgt in de praktijk op lokaal niveau.

*b. Proportionaliteit: middel van het adviesrecht en plaats in het proces*

*Ook al zou een adviesrecht voor gemeenten op zichzelf wel een bijdrage kunnen leveren aan een betere informatiepositie van de gemeente en het overwegen van andere, lichtere vormen van ondersteuning, dan nog rijst de vraag naar de proportionaliteit van de gekozen oplossing.*

*Doordat gemeenten pas na instelling van schuldenbewind hun advies geven, heeft de rechter op het moment dat hij beslist over het instellen van schuldenbewind nog geen inzicht in voor deze burger passende andere middelen. De instelling van het schuldenbewind vergt inspanning, tijd en geld van alle betrokken partijen, zowel van de betrokkene zelf, als van de rechter, de bewindvoerder en de gemeente. Deze inspanningen kunnen vervolgens (deels) onnodig blijken te zijn. Wanneer de rechter het advies van de gemeente tot inzet van lichtere middelen volgt, dan beëindigt hij het schuldenbewind kort nadat het is begonnen. Bij betrokkene kan dit tot onbegrip leiden. Hij dacht beschermd te zijn, maar is dat niet meer. Dit lijkt niet proportioneel.*

*Uit de toelichting blijkt dat aanvankelijk een adviesrecht voorafgaande aan instelling van schuldenbewind, op basis van het verzoekschrift, werd overwogen. Hier is van afgezien omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is op het moment van dat verzoek om een onderbouwd gemeentelijk advies te kunnen geven. Als alternatief kwam in het consultatieproces naar voren, om het adviesrecht nog verder aan de voorkant van het proces te positioneren<sup>29</sup>. Namelijk voorafgaand aan het indienen van het verzoek tot instelling van schuldenbewind. Hiervan is afgezien omdat dit als een drempel kan worden ervaren om beschermingsbewind te verzoeken. Ook zou een dergelijke processtap voor vertraging zorgen en niet efficiënt zijn nu er voorafgaande aan het instellen van schuldenbewind onvoldoende informatie beschikbaar is voor de gemeente<sup>30</sup>.*

*De Afdeling merkt op, dat de toelichting weliswaar gegronde redenen noemt om af te zien van een adviesrecht aan de voorkant van het proces. Maar dit ondervangt niet bovengenoemde bezwaren bij een adviesrecht later in het proces.*

*Vanuit het oogpunt van proportionaliteit roept tot slot de omvang van de doelgroep voor wie het adviesrecht effect kan hebben vraagtekens op. Uit onderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen bij schuldenbewind ook sprake is van een andere toestand, zoals verstandelijke, geestelijke of verslavingsproblematiek<sup>31</sup>. Voor veel onderbewindgestelden geldt dat zij ook op langere termijn niet in staat zullen zijn om hun financiën zelf te beheren<sup>32</sup>. Voor hen voegt het adviesrecht dan ook niets toe. Slechts voor een beperkte groep zal een lichter, gemeentelijk alternatief passend zijn. Tegelijkertijd ligt het voor de hand dat de gemeente alleen gebruikmaakt van het adviesrecht in gevallen waarin dat effectief is.*

*De Afdeling concludeert, gelet op de onder 3a geschetste problematiek van het gebrek aan informatie-uitwisseling en samenwerking en de daarop gerichte pilots, dat de invoering van een wettelijk adviesrecht op zijn minst genomen voorbarig is. In dat licht acht zij de in het voorstel gekozen oplossing vooralsnog niet proportioneel. Daarnaast lijkt de*

<sup>29</sup> Advies VNG 9 oktober 2018, p. 2.

<sup>30</sup> Toelichting, paragrafen 8.2 en 8.3.

<sup>31</sup> Bureau Bartels 2015, p. 13.

<sup>32</sup> Bureau Bartels 2015, p. 78.

*omvang van de doelgroep voor wie het voorgestelde adviesrecht tot beëindiging van het schuldenbewind zou leiden, relatief klein in relatie tot het ingrijpende karakter van een adviesrecht.*

### *3.b.1. Proportionaliteit: middel van het adviesrecht en plaats in het proces*

De Afdeling merkt terecht op dat doordat gemeenten pas na instelling van schuldenbewind hun advies geven, de rechter op het moment dat hij beslist over het instellen van schuldenbewind nog geen inzicht heeft in voor deze burger passende andere middelen. De Afdeling merkt tevens terecht op dat de instelling van schuldenbewind inspanning, tijd en geld vergt van alle betrokken partijen, zowel van de betrokkene zelf, als van de rechter, de beschermingsbewindvoerder en de gemeente. De Afdeling merkt vervolgens op dat deze inspanningen vervolgens (deels) onnodig kunnen blijken te zijn als de rechter het advies van de gemeente tot inzet van lichtere middelen volgt en het schuldenbewind beëindigt, kort nadat het is ingesteld. Deze conclusie deel ik niet. De inspanningen zijn dan niet voor niets geweest.

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.

Als de rechter schuldenbewind instelt, is het de taak van de beschermingsbewindvoerder om overzicht in de situatie te brengen en te voorkomen dat er nieuwe schulden bijkomen. De betrokkene wordt tegen nieuwe schulden beschermd doordat de beschermingsbewindvoerder een overeenkomst die de betrokkene zelf tijdens het bewind sluit, kan terugdraaien. Het verkrijgen van overzicht in de problematiek is een noodzakelijke stap voordat de situatie kan worden gestabiliseerd en de schuldenproblematiek kan worden opgelost (door de beschermingsbewindvoerder of schuldhulpverlening). Zo lang weliswaar duidelijk is dat sprake is van problematische schulden, maar het overzicht in de problematiek er niet is, kan de rechter noch de gemeente beoordelen of de betrokkene met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met schuldenbewind kan worden ondersteund.

Het overzicht wordt verkregen aan de hand van de boedelbeschrijving. Eenmaal benoemd dient de beschermingsbewindvoerder op grond van het bestaande recht zo spoedig mogelijk een boedelbeschrijving op te maken en in te leveren bij de griffie van de rechtbank (art. 1:436, eerste lid, BW). Deze geeft inzicht in de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de aanvang van het bewind. Onderdeel ervan is een inschatting van de maandelijks inkomsten, waaronder bijvoorbeeld salaris, een uitkering en toeslagen, en uitgaven, zoals de vaste lasten.

Op grond van het wetsvoorstel zendt de beschermingsbewindvoerder binnen drie maanden na aanvang van het schuldenbewind de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente (art. 1:432a, tweede lid, BW). De gemeente heeft vier weken de tijd om op basis van deze documenten advies uit te brengen. Vervolgens kan de rechter op basis van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder en het advies van de gemeente beslissen of het bewind wordt voortgezet dan wel beëindigd.

De inspanningen die de beschermingsbewindvoerder verricht in de eerste maanden van het bewind worden niet voor niets verricht, ook niet wanneer de rechter het bewind beëindigt naar aanleiding van het advies

van de gemeente. Het aan de hand van de boedelbeschrijving in kaart brengen van de situatie is immers een noodzakelijke voorwaarde om de situatie te kunnen gaan stabiliseren en de problematiek op te gaan lossen. De boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder 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. Indien de rechter het beschermingsbewind beëindigt naar aanleiding van het advies van de gemeente en de gemeente ondersteuning aan de betrokkene aanbiedt, vormt de boedelbeschrijving de basis voor de verdere gemeentelijke ondersteuning. De werkzaamheden die de beschermingsbewindvoerder heeft uitgevoerd, hoeven niet opnieuw door de gemeente te worden uitgevoerd.

Voorts merkt de Afdeling ten aanzien van de mogelijke beëindiging van het schuldenbewind enkele maanden na de instelling ervan op dat dit bij de betrokkene tot onbegrip kan leiden omdat hij dacht beschermd te zijn, maar dat niet meer is. Ik vind het van belang dat de betrokkene weet waar hij aan toe is. Hoe moet worden omgegaan met de verwachtingen van betrokkenen in schuldenbewinden is een relevant uitvoeringsvraagstuk. Denkbaar is dat de rechter het beschermingsbewind niet onmiddellijk beëindigt maar na enkele maanden en dat daar een evaluatiegesprek aan voorafgaat. De toepassing van het adviesrecht in de praktijk is één van de onderwerpen die zullen worden besproken in het beoogde landelijke platformoverleg met rechters, gemeenten en verenigingen van beschermingsbewindvoerders (zie hierover het slot van par. 3.a). Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen de omgang met de verwachtingen van betrokkenen in schuldenbewinden als onderwerp voor het landelijke platformoverleg agenderen.

Overigens is schuldenbewind bedoeld als tijdelijke maatregel. Teneinde de tijdelijkheid van de maatregel te benadrukken wordt in het wetsvoorstel geregeld dat schuldenbewinden uitsluitend nog voor bepaalde tijd kunnen worden ingesteld (zie hierover par. 4.1).

### *3.b.2. Proportionaliteit: (de omvang van) de doelgroep*

De Afdeling merkt op dat de omvang van de doelgroep voor wie het voorgestelde adviesrecht tot beëindiging van het schuldenbewind zou kunnen leiden, relatief klein lijkt in relatie tot het ingrijpende karakter van een adviesrecht. De Afdeling haalt daarbij onderzoek van Bureau Bartels uit 2015 aan. Hieronder wordt de context van de bevindingen van dat onderzoek geschetst.

Het onderzoek vond plaats in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het had tot doel de achterliggende oorzaken te vinden van de groei van het aantal betrokkenen in beschermingsbewind en de daarmee voor gemeenten gepaard gaande kosten. Beoogd werd aan de hand van het onderzoek een beeld te krijgen van de (kenmerken van) betrokkenen in beschermingsbewind en mogelijkheden om hun financiële zelfredzaamheid te vergroten.

De onderzoekers hebben onderscheid gemaakt tussen een groep «in principe onveranderbare» en «in potentie veranderbare» betrokkenen in beschermingsbewind. In de groep «onveranderbaar» hebben de onderzoekers gevat de betrokkenen in beschermingsbewind bij wie (in ieder geval) sprake is van de toestanden lichamelijke beperking, verstandelijke beperking, dementie en psychische problemen. In de groep «veranderbaar» hebben de onderzoekers gevat de betrokkenen in beschermings-

bewind bij wie sprake was van (een combinatie van) de toestanden problematische schulden, verkwisting, verslaving en multiprobleemgezinnen. In een onderzoek onder 628 betrokkenen komen de onderzoekers uit op 77% «onveranderbare» betrokkenen en 23% «veranderbare» betrokkenen. Betrokkenen met problematische schulden maken onderdeel 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. Het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind heeft tot doel de meest passende, minst ingrijpende vorm van ondersteuning voor deze groep te vinden.

De gemeente kan ook een adviesrecht hebben als beschermingsbewind is ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand en tevens sprake is van problematische schulden. De rechter beslist in een dergelijk geval of de beschermingsbewindvoerder verplicht is een kopie van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente te sturen. Dit sluit aan bij het advies van de Raad voor de rechtspraak bij het voorontwerp (zie hierover de toelichting op art. 1:432a, derde lid, BW). Ook in deze gevallen is het van belang dat voor de aanpak van de schuldenproblematiek de meest passende en minst ingrijpende vorm van ondersteuning wordt gevonden. In deze gevallen kan de beschermingsbewindvoerder financiële stabiliteit brengen en kan de schuldhulpverlening proberen de schulden zoveel mogelijk op te lossen. Als de problematische schulden zijn opgelost, betekent dit niet automatisch dat het beschermingsbewind kan worden opgeheven. De lichamelijke of geestelijke toestand van de betrokkene kan aanleiding zijn om het bewind in stand te laten.

De Afdeling merkt voorts op dat uit voornoemd onderzoek blijkt dat voor veel betrokkenen in beschermingsbewind geldt dat zij ook op langere termijn niet in staat zullen zijn om hun financiën zelf te beheren. Met name voor betrokkenen van wie de toestand «onveranderbaar» is, is financiële zelfredzaamheid – en daarmee mogelijke uitstroom uit het beschermingsbewind – volgens de onderzoekers veelal geen reëel perspectief; in die gevallen is stabiliteit in de financiële situatie het hoogst haalbare. De onderzoekers geven zelf aan dat zij «met de nodige voorzichtigheid» een inschatting hebben gemaakt van het aantal betrokkenen in beschermingsbewind dat op (lange) termijn in staat zou moeten zijn om hun financiën weer zelf te beheren. In de meest optimistische variant komen de onderzoekers uit op een schatting van 19% van de betrokkenen. Op grond van dit geschatte percentage concluderen de onderzoekers dat in veel beschermingsbewinden «geen of nauwelijks mogelijkheden zijn voor de bevordering van financiële zelfredzaamheid en vervolgens uitstroom uit beschermingsbewind».

Het geschatte percentage van 19% ziet niet alleen op schuldenbewinden, maar ook op beschermingsbewinden wegens een lichamelijke of geestelijke toestand. De onderzoekers benoemen de betrokkenen in laatstgenoemde beschermingsbewinden als – in principe – «onveranderbaar». Hierboven is geconcludeerd dat op basis van hetzelfde onderzoek kan worden gesteld dat 23% van de betrokkenen «veranderbaar» is, waaronder alle betrokkenen met problematische schulden, zonder lichamelijke of geestelijke toestand die aanleiding is voor het instellen van beschermingsbewind. Hoe het geschatte percentage van 19% zich hiertoe verhoudt, volgt niet uit het onderzoek.

Uit de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap blijkt dat rechters vooral schuldenbewinden instellen als zij verwachten dat de betrokkene tijdelijk dient te worden beschermd. Rechters schatten dus in dat de betrokkene na de instelling van een schuldenbewind op enige termijn dermate financieel zelfredzaam is dat het schuldenbewind kan worden opgeheven. Beëindiging van een schuldenbewind betekent niet dat de betrokkene weer volledig financieel zelfredzaam hoeft te zijn. De betrokkene kan ook verder worden geholpen met een lichtere vorm van – gemeentelijke – ondersteuning. Onderhavig wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen dat die lichtere vorm van ondersteuning waar mogelijk sneller wordt gevonden. In de periode 2014–2019 zijn gemiddeld per jaar ruim 14.000 schuldenbewinden ingesteld. Op basis van voornoemd onderzoek kan worden gesteld dat het in deze beschermingsbewinden gaat om «veranderbare» betrokkenen. Het kabinet acht de groep betrokkenen voor wie met behulp van het adviesrecht naar de meest passende en minst ingrijpende vorm van ondersteuning kan worden gezocht substantieel van omvang en daarmee het wetsvoorstel een proportioneel instrument.

#### *4. Beoordeling van het wetsvoorstel: schuldenbewind voor bepaalde tijd*

*Dat schuldenbewind met dit voorstel voortaan voor bepaalde tijd wordt ingesteld, en dat de termijn aan de rechtbank wordt gelaten, sluit op zichzelf goed aan bij de maatwerkgedachte en ruimte om in de uitvoering de juiste afwegingen te kunnen maken. De vraag is echter hoe haalbaar de beoogde tijdelijkheid van schuldenbewind voor de meeste onderbewindgestelden is.*

*Uit onderzoek blijkt dat ongeveer een kwart (23%) van de onderbewindgestelden kan worden aangemerkt als «veranderbaar»<sup>33</sup>. Dit zijn gevallen waar uitsluitend sprake is van (een combinatie van) de toestanden «problematische schulden», «verkwisting», «verslaving» en «multi-probleemgezinnen». Dit is een relatief klein aandeel om voor de hele doelgroep de tijdelijkheid wettelijk te verankeren.*

*Daarnaast is het al praktijk dat rechtbanken schuldenbewind vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden. De toelichting stelt dat het voorstel betrokken partijen dwingt om op kortere termijn te beoordelen of voortzetting van het bewind noodzakelijk is<sup>34</sup>. Onvoldoende duidelijk is waarom partijen daartoe moeten worden gedwongen, als de rechtbanken de tijdelijkheid wel voor ogen hebben. De noodzaak om de tijdelijkheid te benadrukken zoals dit wetsvoorstel doet, lijkt daarmee niet op voorhand aangetoond. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.*

#### *4.1. Noodzaak tot wetswijziging teneinde de tijdelijkheid van schuldenbewind te benadrukken*

De tijdelijkheid van schuldenbewinden en het belang daarvan is aan de orde gekomen bij de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap uit 2018 en bij de consultatie van het voorontwerp van onderhavig wetsvoorstel. De Afdeling merkt terecht op dat uit de evaluatie blijkt dat rechters schuldenbewind sinds de wetswijziging vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk

<sup>33</sup> Bureau Bartels 2015, p. 15 en 16. De cijfers moeten wel met de nodige voorzichtigheid worden bezien. De groep «veranderbaar» kan deels onveranderbaar blijken, de groep «onveranderbaar», waarin ook mensen met psychische problemen zijn ingedeeld, kan veranderbaar blijken.

<sup>34</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.

beschermd dient te worden. Uit de ervaringen met schuldenbewind in de praktijk blijkt dat dit enkele feit onvoldoende is om ervoor te zorgen dat schuldenbewinden niet langer duren dan noodzakelijk is. Bovendien betekent het feit dat rechters schuldenbewind vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden niet dat schuldenbewinden daadwerkelijk voor bepaalde tijd worden ingesteld. Daarom acht het kabinet het noodzakelijk om de tijdelijkheid van schuldenbewind bij wet te regelen. Conform het advies van de Afdeling wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op de noodzaak tot wetswijziging (zie par. 4.1).

De context van het door de Afdeling aangehaalde percentage betrokkenen in beschermingsbewind dat kan worden aangemerkt als «veranderbaar» is hiervoor geschetst (zie par. 3.b.2). De Afdeling concludeert dat dit een relatief klein aandeel is om voor de hele doelgroep de tijdelijkheid van schuldenbewind in de wet te verankeren. In het licht van het voorgaande acht het kabinet de omvang van deze groep substantieel.

#### *4.2. Het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewind in de praktijk*

Deze wetswijziging alleen is onvoldoende om de uitstroom uit schuldenbewind te bevorderen. De uitstroom moet in de praktijk worden gerealiseerd. Daarom is het van belang dat de praktijk aandacht heeft voor het bevorderen van zelfredzaamheid van betrokkenen en hun uitstroom uit schuldenbewind. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben verschillende stakeholderbijeenkomsten georganiseerd naar aanleiding van de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel en de wetsevaluatie uit 2018. Tijdens deze bijeenkomsten is gebleken dat het bevorderen van zelfredzaamheid van betrokkenen en hun uitstroom uit schuldenbewind de aandacht heeft van zowel beschermingsbewindvoerders als rechtbanken en gemeenten. In de evaluatie 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 en (b) adequate beloning van beschermingsbewindvoerders. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling en de stakeholderbijeenkomst van 5 december 2019 wordt hierop ingegaan in de memorie van toelichting (zie par. 4.1).

#### *5. Conclusie*

- (1) De Afdeling is er voorsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking, zeker gezien de late plaats in het proces. De Afdeling adviseert de resultaten van de pilots af te wachten voordat verdere stappen worden gezet.*
- (2) De Afdeling concludeert dat de toelichting onvoldoende ingaat op de noodzaak van de tijdelijkheid van schuldenbewind in relatie tot de omvang van de doelgroep voor wie deze tijdelijkheid haalbaar is.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker