

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 april 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Algemene opmerkingen	2
2. Inleiding	3
3. Beschermingsbewind	5
4. De rol van gemeenten bij schuldenproblematiek	6
5. Inhoud wetsvoorstel	7
5.1 Schuldenbewind voor bepaalde tijd	7
5.2 Het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewind in de praktijk	9
5.3 De procedure	9
5.4 Wie krijgt op welk moment welke informatie?	10
6. Verwerking van persoonsgegevens	10
7. Financiële gevolgen	10
7.1 Financiële gevolgen voor gemeenten	10
8. Advies en consultatie	12
9. Overig	13
II. ARTIKELSGEWIJS	14
Onderdeel A: wijziging artikel 1:431 BW	14

I. ALGEMEEN

1. Algemene opmerkingen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden (hierna: het wetsvoorstel). Zij zijn positief over de brede schuldenaanpak en de inzet van de regering om het aantal huishoudens met problematische schulden of het risico daarop terug te dringen. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij menen dat schuldenbewind een waardevol instrument is in de aanpak van schuldenproblematiek en dat het betrokkenen kan helpen bij het weer op de rit krijgen van iemands leven. Het wetsvoorstel biedt een welkome toevoeging aan het schuldenbewind door gemeenten een plek te geven in dit proces, zo menen voornoemde leden. Zij hebben nog wel vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel waarmee gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden. Het voornemen om gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schuldhelpverlening beter te vervullen en bij te dragen aan de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders kan rekenen op steun van deze leden. Zij hebben nog enkele vragen die ze de regering willen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat, kort gezegd, voorziet in een adviesrecht voor gemeenten bij de beoordeling van een aanvraag om schuldenbewind. Zij realiseren zich tot hun grote spijt dat onder de huidige uitzonderlijke en onwerkelijke omstandigheden steeds meer mensen in financiële problemen (zullen) raken. Deze leden hopen dat dit wetsvoorstel, als onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken, zal bijdragen aan een beperking van het daarmee samenhangende leed en gemeenten beter in staat zal stellen om maatwerk in de aanpak van problematische schulden te leveren, maar zij hebben ook kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat de gewenste verbeterde informatie-uitwisseling en samenwerking ook op een andere manier dan voorgesteld kan worden gerealiseerd. Voornoemde leden hebben daarom nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van goede samenwerking tussen de verschillende partners bij het oplossen van schuldenproblematiek. Het wetsvoorstel wordt gepresenteerd als een van de acties in een breder palet aan maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken. Deze leden hebben in dat licht nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien dit wetsvoorstel als een goede stap in het brede palet aan maatregelen dat deze regering neemt om de

schuldenproblematiek terug te dringen. Voornoemde leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat een adviesrecht voor gemeenten regelt. Zij vinden het belangrijk dat bij problematische schulden of in andere gevallen zo goed mogelijk hulp beschikbaar is en op een manier die zo min mogelijk ingrijpt in het leven van betrokkenen. Voornoemde leden hebben over het wetsvoorstel enkele vragen.

2. Inleiding

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de invoering van een wettelijk adviesrecht en het voorgestelde uniforme kader waar dit wetsvoorstel in voorziet. Zij zijn van mening dat het voorzien van een adviesrecht de gemeente een regierol geeft over de schuldhulpverlening en de daarmee gepaarde betrokkenheid bij het schuldenbewind. Voornoemde leden lezen met instemming het streven naar de inzet van minder ingrijpende maatregelen en het teruggeven van de regie aan de onder bewind gestelde persoon waar mogelijk. Deze leden willen weten op welke wijze gemeenten hun inwoners kunnen helpen om weer zicht en grip te krijgen op de eigen financiën. In hoeverre kan een leertraject voor budgetvaardigheden uitkomst bieden bij beschermingsbewind? De regering stelt dat het wetsvoorstel niet in de weg staat aan het voortzetten van convenanten, pilots en andere alternatieven. Blijft het voor gemeenten binnen de kaders van de wet ook mogelijk om nieuwe pilots en andere initiatieven te introduceren? Zo ja, op welke wijze wordt dit gestimuleerd vanuit het Rijk?

De leden van de CDA-fractie constateren dat gekozen is voor een constructie waarbij het schuldenbewind al is opgelegd en een bewindvoerder is aangewezen alvorens de gemeente de kans krijgt om advies uit te brengen. Deze leden begrijpen dat dit onder meer voortkwam uit het advies van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). In dat kader vragen zij welke mogelijkheden de regering ziet om de gemeente een rol te geven in het adviseren over welke bewindvoerder aangewezen dient te worden. Voornoemde leden menen dat het belangrijk is dat de bewindvoerder gericht is op het verbeteren van de situatie van de onderbewindgestelde. Mistanden veroorzaakt door financieel gewin bij bewindvoerders dienen vermeden te worden, zo stellen deze leden. Is hier ruimte voor in het advies dat gemeenten aan de rechter geven?

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. Deze leden constateren dat in bijna 10% van de gevallen naar aanleiding van het adviesgesprek direct een lichtere vorm van ondersteuning dan beschermingsbewind is gevonden. Zij 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. Voornoemde leden lezen dat om recht te doen aan de verschillende invullingen die gemeenten aan de aanpak van schuldenproblematiek geven en te borgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt, het wetsvoorstel gemeenten alleen adviesrecht toekent wanneer zij de rechtbank ervan op de hoogte hebben gesteld voor hun inwoners gebruik te willen maken van het adviesrecht («opt-in»). Deze leden vragen de regering waarom voor de systematiek van «opt-in» is gekozen. Bevat deze systematiek niet een soort prikkel voor gemeenten met veel

complexe schuldenproblematiek om die nadrukkelijker begeleiding niet te gaan geven?

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. De vraag doet logischerwijze op of, en zo ja, in welke vorm, de uitkomsten van de pilots nog zullen worden meegenomen in de wet- en regelgeving inzake schuldenbewind. Kan de regering toezeggen dat de wet opnieuw zal worden gewijzigd als de uitkomsten van lopende experimenten daar aanleiding toe zouden geven? Kan de regering nu al enkele noties uit de lopende experimenten ophalen en met de Kamer delen? Is de regering, vooral ook met het oog op de door de coronacrisis te verwachten oplopende problematiek, sowieso bereid om het adviesrecht schuldenbewind de komende jaren te monitoren voor zowel de financiële gevolgen als wat betreft de uitvoerbaarheid? Hoe zorgt de regering dat met een toenemend beroep op de gemeentelijke schuldhelpverlening niemand verstoken blijft van de noodzakelijke schuldhelpverlening? Hoe wordt gestimuleerd dat (vertegenwoordigers van) beschermingsbewindvoerders en gemeenten samenwerkingsafspraken (blijven) maken over aansluitende dienstverlening en snelle doorgeleiding naar schuldhelpverlening 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?

De leden van de PvdA-fractie vinden het van belang dat de regering ernaar streeft om mensen met schulden beter te helpen en het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen. Deze leden vinden het positief dat dit wetsvoorstel beoogt gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schuldhelpverlening beter te vervullen en bij te dragen aan de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders. Voornoemde leden zijn van mening dat het adviesrecht dat in dit wetsvoorstel wordt toegekend aan gemeenten te vrijblijvend is. Zij vragen daarom of de regering bereid is om beschermingsbewindvoerders te verplichten een advies in te winnen bij gemeenten voordat de rechter besluit. Is de regering eveneens bereid de gemeenten dan financieel in staat te stellen die taak te vervullen? 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. Voornoemde leden vragen of de regering mogelijk vreest dat gemeenten om budgettaire redenen schuldenbewind adviseren in plaats van schuldhelpverlening. Ziet de regering mogelijkheden dit te voorkomen?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te verduidelijken op welke wijze cliënten of belanghebbenden het schuldenbewind tussentijds kunnen beëindigen. Is de regering voornemens bewindvoerders te verplichten een oplossing te bewerkstelligen voor de cliënt, dat wil zeggen schuldhelpverlening of anders het op eigen kracht schuldenvrij worden?

De aan het woord zijnde leden vinden net als verschillende onderzoekers dat schuldenbewinden te lang voortduren. Mensen verdienen het niet om oneindig lang in de schulden te blijven zitten. Deze leden zijn daarom blij dat dit wetsvoorstel de tijdelijkheid van schuldenbewind benadrukt en

tijdige uitstroom wil bespoedigen. In het wetsvoorstel wordt het instellen van bewind vanwege problematische schulden alleen mogelijk voor bepaalde tijd. Voornoemde leden zijn van mening dat bepaalde tijd helaas ook te lang kan duren.

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. Wanneer zullen de resultaten van deze pilots bekend zijn? Voornoemde leden vinden het net als de Afdeling en diverse andere organisaties onverstandig om deze wetswijziging in te dienen voordat de resultaten van verschillende pilots bekend zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat een toenemend aantal mensen een beroep doet op beschermingsbewind. In ons land is sprake van een toenemende schuldenproblematiek en naar verwachting zal dit door de huidige coronacrisis alleen nog maar verder toenemen. Daarom is het essentieel dat de gemeentelijke schuldhelpverlening op orde is, dat gewerkt wordt aan preventie en vroegsignalering en dat ook landelijk maatregelen genomen worden, zoals het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel, een socialere Rijksincasso en de invoering van een register voor incassobureaus. Voornoemde leden waarderen het dat de regering over de volle breedte van de schuldenproblematiek stappen zet, maar zij willen de urgentie van deze problematiek nogmaals onderstrepen en de regering vragen om met spoed ook de andere voorstellen uit de brede schuldenaanpak uit te werken en aan de Kamer voor te leggen. De aan het woord zijnde leden 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 schuldhelpverlening 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. Is de regering bereid om de komende jaren te monitoren of deze nieuwe rol voor gemeenten goed uitvoerbaar en financieel haalbaar is? Verwacht de regering 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? Overweegt de regering nog andere stappen op dit punt?

3. Beschermingsbewind

De leden van de D66-fractie lezen dat een ruime meerderheid van de ondervraagde rechters, professionele beschermingsbewindvoerders en schuldhelpverleners positief is over de toevoeging van problematische schulden als grond voor beschermingsbewind. Deze leden vragen of een eenduidige definitie bestaat van «problematische schulden» en wat deze precies inhoudt.

De leden van de PvdA-fractie vinden de regierol van gemeenten als het gaat om beschermingsmaatregelen voor kwetsbare volwassenen van groot belang. Zij constateren helaas dat de afgelopen jaren de schuldenproblematiek door toedoen van de overheid voor sommigen is veranderd in een verdienmodel. Deze leden zijn van mening dat er te weinig toezicht is op bewindvoerders, deurwaarders en anderen om mensen uit de schulden te helpen. Voornoemde leden zijn van mening dat marktwerking

niet thuishoort in deze branche. Waarom kiest de regering niet voor een vorm van schuldenbewind die wordt uitgevoerd door gemeenten? De aan het woord zijnde leden vragen de regering om bij de verandering van de beloning van de bewindvoerders 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 zorgplicht van gemeenten met betrekking tot de schuldhulpverlening is expliciet vastgelegd, maar gemeenten hebben veel beleidsruimte. Helaas constateren voornoemde leden ook dat de schuldhulpverlening vaak als moeilijk toegankelijk wordt ervaren. Kan de regering in kaart brengen hoelang het bij verschillende gemeenten duurt na het ontstaan van de eerste betalingsachterstanden voordat men in de schuldhulpverlening wordt toegelaten? Kan de regering aangeven hoe lang de minnelijke trajecten gemiddeld duren bij verschillende gemeenten? De aan het woord zijnde leden vragen voorts welke andere maatregelen kunnen worden getroffen om de regierol van gemeenten te vergroten.

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. Kan in kaart worden gebracht wat de huidige wacht- en doorlooptijden zijn bij verschillende gemeenten? Welke maatregelen neemt de regering als geconstateerd wordt dat de wacht- en doorlooptijden te lang zijn?

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 problematische schulden, de inwoner in geen van de gevallen het beschermingsbewind zelf kan betalen. Welke financiële gevolgen heeft dit voor gemeenten met veel inwoners die beschermingsbewind krijgen vanwege problematische schulden? Ontvangen deze gemeenten hiervoor financiële hulp vanuit het Rijk?

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 (Wsnp). Indien het minnelijke traject niet met succes kan worden afgerond, bijvoorbeeld omdat schuldeisers geen medewerking verlenen aan schuldbemiddeling, kan de inwoner een verzoek indienen bij de rechter voor toelating tot de Wsnp. Waarom stelt de regering geen maximum termijn waarna vanuit het minnelijke traject wordt overgegaan tot de Wsnp?

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. Het geeft de belanghebbende partijen de gelegenheid om best practices en ervaringen uit bijvoorbeeld pilots te delen. Voornoemde leden lezen dat het platformoverleg gevoed zal worden door ervaringen van rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders op lokaal niveau. De aan het woord zijnde leden 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 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? Voornoemde leden vinden dat in alle gevallen goed contact zou moeten zijn tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders. Zij vragen of de regering bereid is om beschermingsbewindvoerders te verplichten contact te houden met betrokken gemeenten.

5. Inhoud wetsvoorstel

5.1 Schuldenbewind voor bepaalde tijd

De leden van de VVD-fractie lezen dat uit de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap blijkt dat in de praktijk schuldenbewinden te lang in stand blijven. Deze leden lezen met instemming dat gemeenten meer inspraak krijgen en dat het tijdelijke karakter wordt ingevoerd zodat schuldenaren niet onnodig lang in bewind worden gehouden. Kan de regering toelichten waarom sommige schuldenbewinden in de praktijk langer dan noodzakelijk in stand worden gelaten? Welke stappen is de regering naast het adviesrecht bereid te nemen om het tijdelijke karakter van schuldenbewind in de praktijk te bewerkstelligen?

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 mogelijk is om een schuldenbewind voor bepaalde tijd op te leggen, terwijl dit al tot de mogelijkheden van de rechter behoorde. Wat is de reden dat 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? Kan de regering aangeven of het feit dat een schuldenbewind langer voortduurt dan nodig is ook kan voortkomen uit financiële prikkels die professionele bewindvoerders krijgen?

De leden van de D66-fractie constateren dat één van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap op het gebied van het schuldenbewind is dat rechters dergelijke bewinden vooral instellen als zij verwachten dat de betrokkene tijdelijk dient te worden beschermd. Niettemin menen door de onderzoekers ondervraagde respondenten dat schuldenbewinden te lang voortduren, zo lezen deze leden. Welke rol spelen bewindvoerders in het te lang blijven voortduren van schuldenbewinden? Zij vragen de regering naar de wijze waarop tot op heden uitvoering is gegeven aan de motie-Raemakers/Peters (Kamerstuk 24 515, nr. 436) 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 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 (Kamerstuk 24 515, nr. 506). Heeft de regering al een vervolgggesprek met de bewindvoerders, de rechtspraak en de gemeenten geïnitieerd om te bezien of het regelen van de toetsing via een keurmerk kan worden vormgegeven? Zo ja, wat zijn hiervan de uitkomsten? Zo nee, op welke termijn vindt dit vervolgggesprek plaats?

De aan het woord zijnde leden lezen dat rechters van de Expertgroep van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (hierna: de Expertgroep) hebben opgemerkt dat schuldenbewinden vaak te lang voortduren. Bij een aanzienlijk deel van de schuldenbewinden zou volgens de Expertgroep na enkele jaren zicht moeten zijn op een oplossing. Voornoemde leden vragen of het sinds de invoering van het schuldenbewind per 1 januari 2014 niet al de taak van de beschermingsbewindvoerder is om de betrokkene toe te leiden naar een schuldhulpverlenings-traject, of indien dat niet mogelijk is, een schuldsaneringstraject, en in hoeverre daarover door de beschermingsbewindvoerder rekening en verantwoording wordt afgelegd aan de rechter. Overleggen beschermingsbewindvoerders sinds de invoering van het schuldenbewind al over een plan van aanpak bij de rechter ten behoeve van mensen wier vermogen wegens problematische schulden onder bewind wordt gesteld en, zo ja, waarom leidt dat desondanks toch tot schuldenbewinden die lang voortduren?

De leden van de PvdA-fractie vinden het van belang dat de gemeente bij alle gevallen van beschermingsbewindvoering betrokken is. Om die reden vinden zij het adviesrecht en de «opt-in» mogelijkheid onvoldoende. Deze leden pleiten dan ook voor een verplichting voor beschermingsbewindvoerders om advies in te willigen bij gemeenten.

Voornoemde leden lezen dat uit de evaluatie blijkt dat rechters uit de Expertgroep 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 bij een deel van de beschermingsbewindvoerders, wellicht mede vanwege financiële noodzaak, vooral wordt ingezet op het vergroten van de efficiency. Dit gaat gepaard met standaardisatie van de werkprocessen waardoor de mogelijkheden worden verkleind om per betrokkene maatwerk te leveren om aldus 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 volgens de Expertgroep na enkele jaren zicht moeten zijn op een oplossing. De aan het woord zijnde leden menen dat de bevindingen van deze Expertgroep onderstrepen dat marktwerking een negatief effectief heeft en mensen niet uit de schulden helpt.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn positief over de mogelijkheid die met dit wetsvoorstel geïntroduceerd wordt 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 voornoemde 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. Deelt de regering deze opvatting? Is de regering bereid 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?

5.2 Het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewind in de praktijk

De leden van de D66-fractie lezen dat het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren 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.

De aan het woord zijnde leden lezen dat naar aanleiding van de stakeholderbijeenkomst het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wijziging van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren 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.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat door de regering en vereniging van beschermingsbewindvoerders wordt voorgesteld om de beloning voor beschermingsbewindvoerders te verhogen. Deze leden denken dat dit onvoldoende zal leiden tot een snellere uitstroom uit schuldenbewind. Welke andere maatregelen worden genomen om te zorgen dat mensen sneller uit het schuldenbewind worden geholpen?

De aan het woord zijnde leden vinden het belangrijk dat gemeenten de bevoegdheid houden een verzoek in te dienen tot opheffing van een schuldenbewind en te verzoeken de beschermingsbewindvoerder in een dergelijk bewind te ontslaan. Voornoemde leden ontvangen signalen 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.

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 verstreckende maatregelen beter gepast waren. Zij vragen hoe de regering dit weegt. In hoeverre is dit in lijn met het uitgangspunt dat de minst verstreckende maatregelen worden opgelegd? Ook vragen de aan het woord zijnde leden welke gevolgen er zijn indien een schuldenbewind onterecht is opgelegd.

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.

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?

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. Is de gegevensbeschermingsfunctionaris van de gemeente daar verantwoordelijk voor?

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. Kan ook in dergelijke gevallen blijken wat iemands lichamelijke of geestelijke toestand is, als deze informatie met gemeenten wordt gedeeld? Geldt voor dergelijke gevallen dezelfde grondslag uit het wetsvoorstel?

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. Heeft de regering daar een verklaring voor? Indien dit niet enkel komt omdat er vaker minder verstreckende 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.

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. 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. Zij vragen de regering ook of de financiële gevolgen van het wetsvoorstel nog actueel zijn in het licht van de ontwikkelingen rondom de coronacrisis. Kan de regering in gesprek gaan met de Rvdr en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel als het aantal procedures rond beschermingsbewind toeneemt als gevolg van de coronacrisis? In hoeverre acht de regering het denkbaar dat uitvoering van de wet onder druk kan komen te staan door oplopende tekorten op gemeentelijke begrotingen?

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. In hoeverre zal dit in de praktijk gaan leiden tot een onbalans waar de rijkere gemeenten met een goede schuldhelpverlening ook meer advies zullen uitbrengen ten opzichte van gemeenten met minder florissante begrotingen die als kostenbesparende maatregel geen advies meer zullen uitbrengen? In dat kader vragen de aan het woord zijnde leden of de regering bereid is om te monitoren of het adviesrecht schuldenbewind financieel uitvoerbaar is en blijft.

De leden van de D66-fractie lezen dat is afgesproken dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de effecten van de maatregelen voor gemeenten en mensen met een schuldenbewind na verloop van tijd zal monitoren en met de VNG in gesprek blijft over het bredere financieringsvraagstuk. Deze leden 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 schuldhelpverlening zal toenemen. Is de regering bereid de Kamer te informeren over de uitkomsten van deze monitoring?

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. Klopt het dat het gevolg van die formulering is dat gemeenten dus geen aanspraak kunnen maken op extra financiën vanuit het Rijk voor dit recht? Waarom acht de regering het te rechtvaardigen dat gemeenten geen extra geld krijgen voor het uitbrengen van advies? Is de kans niet zeer aanwezig dat gemeenten dan uit financiële overwegingen zullen nalaten advies uit te brengen? Zo nee, kan de regering uitgebreid onderbouwen waarom zij denkt dat dat niet het geval zal zijn? Zou het niet wrang 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? Is de regering bereid gemeenten financieel te compenseren voor het nieuwe adviesrecht wat zij krijgen als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie zijn verbaasd in de memorie van toelichting te lezen dat de regering stelt dat deze wetswijziging geen extra kosten voor gemeenten met zich mee zou brengen. Zij menen dat met dit nieuwe adviesrecht voor gemeenten, zij daarmee ook extra tijd en geld zullen investeren om een goed advies uit te kunnen brengen. Voornoemde leden lezen dat de regering schrijft dat het geven van advies aan de rechter een mogelijkheid is, geen plicht. Dit betekent dat een gemeente – om haar moverende redenen – ervoor kan kiezen om geen gebruik te maken van het adviesrecht, of slechts in bepaalde gevallen waarin zij het zinvol vindt om advies uit te brengen. De aan het woord zijnde leden vinden dat gemeenten hiermee worden gestimuleerd om géén gebruik te maken van hun adviesrecht, aangezien zij in dat geval zelf de uitvoeringskosten dragen.

Voornoemde leden 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.

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. Ook begrijpen deze leden dat gemeenten niet per definitie op het verzoek in een concreet geval in hoeven te gaan. Hoe wordt in een dergelijk geval dan invulling gegeven aan het beperken van het beschermingsbewind tot alleen gevallen waarin geen andere oplossing mogelijk is? Hoe is in dat geval de tijdelijkheid van het beschermingsbewind gewaarborgd? Of is de verwachting dat de betrokken gemeenten ook in alle gevallen gebruik van dit adviesrecht zullen maken als zij hier eenmaal voor hebben gekozen?

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. Zijn er geen andere aanvullende verplichtingen tot informatie-uitwisseling nodig?

8. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (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.

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. Is de regering bereid op de uitkomsten van deze pilots te wachten en deze zo nodig mee te nemen in het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet? Wat zou dat betekenen voor de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel? Waarom acht de regering het aangewezen om nu een eenduidig kader te creëren? 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. Zo nee, bent u bereid om dit alsnog inzichtelijk te maken?

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.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Afdeling er vooralsnog niet van overtuigd is dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking. De Afdeling adviseert de resultaten van de pilots af te wachten voordat verdere stappen worden gezet. Is de regering bereid de resultaten van de pilots af te wachten voordat verdere stappen worden gezet? Zo nee, waarom niet?

Voornoemde leden vragen waarom de regering ervoor kiest met dit wetsvoorstel een maximale termijn te stellen aan het schuldenbewind. De Afdeling wijst er ook op dat het hen niet duidelijk werd waarom dit voor de gehele groep zou moeten gelden. Waarom acht de regering het wenselijk die maximale termijn op drie jaar te stellen? Is drie jaar genoeg volgens de huidige vaststaande afspraken om een schuldenbewind succesvol tot een einde te brengen? Kan de regering dit nader onderbouwen? Is ook gekeken naar andere manieren om te bewerkstelligen dat schuldenbewinden niet nodeloos lang voortduren? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen? Zo nee, is de regering bereid dat alsnog te doen? 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 2020¹, 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. Hoe draagt dit wetsvoorstel bij aan een verbetering op deze punten?

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 gemeente gemeld moet worden, zodat het beter samenvalt met de aanvraag voor bijzondere bijstand. Kan de regering hierop ingaan? Is de regering bereid de termijn aan te passen van één week 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. Hoe wordt daar voorafgaand aan de maatregel al rekening mee gehouden?

De aan het woord zijnde leden 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. Is juist het toevoegen van een kwalificatie als «zwaarwegend» of «alleen met redenen afwijken» geen garantie dat gemeenten hun regierol ook echt serieus zullen nemen?

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.

¹ <http://www.bpbi.nl/media/1214/reactie-brancheverenigingen-gezamenlijk-op-wetsvoorstel-adviesrecht.pdf>.

Voornoemde leden verzoeken de regering uiterste coulance aan de dag te leggen. Welke mogelijkheden ziet de regering om dat te doen? Is het bijvoorbeeld mogelijk om tijdelijk geen aanmaningskosten in rekening te brengen? Is de regering bereid een makkelijke en toegankelijke procedure op te zetten voor het aanvragen van uitstel van betaling door particulieren en kleine ondernemers aan de overheid?

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 per definitie ook meer werk te betekenen voor beschermingsbewindvoerders. Achten de regering het in dat licht verstandig om beschermingsbewindvoerders met dit wetsvoorstel te belasten met de invoering van nieuwe procedures en de daarmee gepaard gaande extra werkdruk? Zo ja, waarom? Zo nee, welke mogelijkheden ziet de regering om de extra werkdruk voor beschermingsbewindvoerders tot een minimum te beperken?

II. ARTIKELSGEWIJS

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. Is een periode van bijvoorbeeld tien of twintig jaar nog steeds «tijdelijk»?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Burger