

Reactie Schulinck op het Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind

Deze reactie richt zich op vijf punten:

1. Onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel
2. Gevallen waarin onderbewindstelling al is uitgesproken
3. Waarborg voor een meer passende en minder verstrekkende voorziening
4. Verduidelijking van de reikwijdte van het adviesrecht
5. Opmerkingen van redactionele of wetstechnische aard

1. Onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel

Allereerst willen wij stilstaan bij de vraag naar de noodzaak van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt ten eerste gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schuldhulpverlening beter te vervullen. Ten tweede biedt het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om alternatieve vormen van ondersteuning af te wegen bij de beoordeling van het verzoek tot instelling van een schuldenbewind.¹ Hieronder zullen wij ingaan op de vraag of verwacht mag worden dat deze doelen verwezenlijkt zullen worden.

Dit wetsvoorstel geeft gemeenten een adviesrecht dat hen de mogelijkheid biedt om hun regierol beter te vervullen. In de Memorie van Toelichting wordt een ruwe schatting gegeven van ten minste enkele duizenden verzoeken tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden waarbij gemeenten op grond van het wetsvoorstel een advies mogen indienen². De vraag is echter of gemeenten hun regierol metterdaad vorm zullen geven middels het uitbrengen van adviezen.

Er is aanleiding te veronderstellen dat gemeenten niet, althans niet grootschalig, zullen overgaan tot advisering. In de eerste plaats brengt het uitbrengen van advies namelijk (uitvoerings)kosten voor de gemeente met zich, die niet door het rijk worden vergoed³, nu het gaat om een adviesrecht en niet om een adviesplicht. In de tweede plaats maken gemeenten thans geen gebruik van de mogelijkheid om de rechter te verzoeken een schuldenbewind te beëindigen, zoals mw. mr. P.A.M. Penders in haar reactie op de internetconsultatie opmerkt⁴, terwijl schuldenbewinden toch al vanaf 1 januari 2014 kunnen worden ingesteld. Als het er op lijkt dat gemeenten thans niet interveniëren in reeds uitgesproken schuldenbewinden, zullen zij dan middels het adviesrecht hun invloed doen gelden op de instelling van schuldenbewinden? In de derde plaats kunnen adviezen weliswaar leiden tot een vermindering van de uitgaven uit het gemeentelijke budget voor bijzondere bijstand, maar lijken

¹ Zie p. 2 van de Memorie van Toelichting.

² Zie p. 15 van de Memorie van Toelichting.

³ Zie p. 16 van de Memorie van Toelichting.

⁴ Mw. mr. P.A.M. Penders schrijft dat zij zich sinds 2011 als rechter met bewindszaken bezighoudt bij twee verschillende rechtbanken en dat zij nog nooit een verzoek van een gemeente tot opheffing van een beschermingsbewind heeft gezien.

gemeenten hun uitgaven voor bijzondere bijstand al te kunnen verminderen door zelf de dienst beschermingsbewind aan te bieden.⁵

Nu onzeker/onduidelijk is of gemeenten hun regierol metterdaad vorm zullen geven middels het uitbrengen van adviezen, mag aan het bereiken van zowel het eerste als het tweede doel (rechterlijke afweging van alternatieve ondersteuningsvormen) van dit wetsvoorstel worden getwijfeld. Een nadere onderbouwing met een prognose van het gebruik van het adviesrecht is zeer gewenst om te adstrueren dat dit wetsvoorstel nodig is.

2. Gevallen waarin onderbewindstelling al is uitgesproken

Het wetsvoorstel ziet niet op gevallen waarin onderbewindstelling al is uitgesproken. Wordt voornamelijk aangenomen dat een adviesrecht bij (nieuwe) verzoeken om schuldenbewind zinvol is, dan zou ook een adviesrecht met betrekking tot een schuldenbewind dat reeds van kracht is zinvol kunnen zijn.⁶ Een adviesrecht zou bijvoorbeeld kunnen worden geboden bij gelegenheid van de vijfjarige evaluatie waarbij de bewindvoerder verslag uitbrengt over het verloop van het schuldenbewind en de vraag of het moet voortduren⁷, of bij gelegenheid van een verzoek om verlenging van een bewind dat voor een bepaalde tijdsduur is ingesteld⁸. Het niet tevens invoeren van een adviesrecht met betrekking tot een al uitgesproken schuldenbewind is zo gezien een gemiste kans. De gemeente kan weliswaar verzoeken om beëindiging van een schuldenbewind en bij zo'n verzoek aanvoeren dat er een meer passende en minder verstrekkende voorziening voorhanden is, maar aangezien gemeenten geen volledig beeld (kunnen) hebben van het totale aantal inwoners dat onder schuldenbewind is gesteld⁹ zullen zij van die mogelijkheid niet altijd gebruik (kunnen) maken.

3. Waarborg voor een meer passende en minder verstrekkende voorziening

Dit wetsvoorstel beoogt dat de gemeente de rechter in kennis kan stellen van de ondersteuning die zij betrokkene kan aanbieden. Ook vermeldt de Memorie van Toelichting dat een voorziening die de gemeente voorstelt, per direct beschikbaar moet zijn.

Als gemeenten een advies uitbrengen, dan is het enkele beschikbaar zijn van een voorziening wel wat magertjes. Het wetsvoorstel zou meer moeten inhouden, namelijk de waarborg dat de meer passende en minder verstrekkende voorziening inderdaad, en vooral op korte termijn, aan de betrokken persoon wordt verschaft. Met de enkele beschikbaarheid van een passende en minder verstrekkende voorziening is die (snelle verschaffing van de) voorziening voor de betrokkene nog niet gegarandeerd. Als de burger al in aanmerking kan komen voor een voorziening op grond van de Wgs,

⁵ Tegen het aanbieden van de dienst beschermingsbewind hoeft uit oogpunt van de Mededingingswet geen bezwaar te bestaan, zie het besluit van 25 juli 2018 van de ACM, zaaknummer ACM/18/032801 (Groningen).

⁶ Dat een schuldenbewind kan eindigen binnen een afzienbare periode, namelijk wanneer de schuldsituatie is opgelost, doet hier niet aan af. Dat geldt namelijk zowel voor reeds uitgesproken schuldenbewinden als voor nieuwe schuldenbewinden.

⁷ Art. 1:446a BW. Bij schuldenbewind zou een evaluatietermijn van 3 jaar o.i. meer voor de hand liggen.

⁸ Artikel 1:449 lid 3 BW

⁹ In het Centraal Curatele- en Bewindregister (CCBR) kan niet worden gezocht op woonplaats.

dan zal hij eerst een aanvraag om schuldhulp moeten indienen alvorens de gemeente die toekent. Dient de burger een aanvraag in, dan kan hij nog stranden in de aanvraagprocedure.

Tot slot verdient het, in dezelfde sfeer, aanbeveling een gemeentelijke plicht tot voorlichting van de burger in het wetsvoorstel te verankeren voor het geval een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject uiteindelijk voortijdig strandt. Deze plicht houdt dan ten minste in dat de gemeente de burger in zo'n geval informeert over de mogelijkheid opnieuw schuldenbewind aan te vragen, maar zou zelfs kunnen inhouden dat de gemeente in zo'n geval schuldenbewind voor de betrokkene aanvraagt.

4. Verduidelijking van de reikwijdte van het adviesrecht

De rechter volgt bij de benoeming van de bewindvoerder de uitdrukkelijke voorkeur van de rechthebbende, tenzij gegronde redenen zich tegen zodanige benoeming verzetten (artikel 1:435 lid 3 BW). Het advies van de gemeente kan volgens het wetsvoorstel (dan ook) geen betrekking hebben op de (rechts)persoon die tot bewindvoerder wordt benoemd. Om misverstanden te voorkomen verdient het aanbeveling dit in de Memorie van Toelichting te verduidelijken.

Het is ook aan te bevelen te verduidelijken dat het wetsvoorstel de gemeente geen mogelijkheid biedt om nadere informatie omtrent de persoonlijke situatie op te vragen. In dit verband zij opgemerkt dat weliswaar de Wgs een wettelijke grondslag voor een intake en een verplichting tot het verstrekken van inlichtingen bevat, maar dat die enkel ten aanzien van personen die een aanvraag om gemeentelijke schuldhulpverlening hebben ingediend van toepassing is; voor de Participatiewet geldt, *mutatis mutandis*, hetzelfde.¹⁰

Het eerste lid sluit niet uit dat de gemeente advies kan geven in gevallen waarin de betrokkene lijdt aan bijvoorbeeld een (licht) verstandelijke beperking of een psychische aandoening (zoals een persoonlijkheidsstoornis).¹¹ Aan deze kwestie is een passage in de Memorie van Toelichting gewijd¹². Ook in gevallen waarin er behalve schulden ook sprake is van zo'n *beperking of aandoening* komt de gemeente voor de vraag te staan of een voldoende behartiging van de (vermogensrechtelijke) belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekende voorziening dan onderbewindstelling. Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet duidelijk of het de bedoeling is dat de gemeente in zulke gevallen ook de haar bekende medische omstandigheden betreft in haar advies, of dat zij de beoordeling van medische omstandigheden moet overlaten aan de rechter voor diens beantwoording van de vraag of beschermingsbewind wegens de lichamelijke of geestelijke toestand van betrokkene aangewezen is. Verduidelijking op dit punt is gewenst.

¹⁰ De vraag of die wettelijke grondslagen in de Wgs en de Participatiewet benut mogen worden om informatie te vergaren die nodig is voor het uitbrengen van het advies in het kader van een verzoek om beschermingsbewind laten we hier buiten beschouwing.

¹¹ Bij toepassing van de in het vierde lid neergelegde adviesmogelijkheid zal het zelfs in de regel gaan om gevallen waarin de betrokkene lijdt aan een verstandelijke beperking of een psychische aandoening.

¹² Zie p. 21 van de Memorie van Toelichting.

5. Opmerkingen van redactionele of wetstechnische aard

De gemeente verstrekt het advies – in geval van spoedeisende omstandigheden – binnen drie dagen na ontvangst van het afschrift van het verzoek tot instelling van bewind. Hiermee is aangesloten bij de termijn waarbinnen gemeenten inwoners op grond van de Wgs dienen te helpen in geval van spoedeisende omstandigheden.¹³ In de Wgs wordt echter gesproken van drie werkdagen. Een termijn van drie werkdagen zou gemeenten iets meer ruimte geven die soms ook nodig zal zijn.

Tot slot een opmerking van wetstechnische aard. De meeste artikelleden, bijvoorbeeld het tweede lid, zien op de situatie dat instelling van het bewind wordt verzocht wegens problematische schulden. Welke artikelleden dat zijn, is wel duidelijk. Het vierde lid ziet, kort weergegeven, op de situatie dat instelling van het bewind wordt verzocht wegens een ándere grond dan wegens problematische schulden.¹⁴ Mede door de toelichting op dit vierde lid¹⁵ is onduidelijk of de artikelleden die zijn geschreven voor de situatie dat instelling van het bewind wordt verzocht wegens problematische schulden van overeenkomstige toepassing zijn op de situatie dat instelling van het bewind wordt verzocht wegens een ándere grond. Daarom zou het goed zijn te verduidelijken welke artikelleden van overeenkomstige toepassing zijn op deze situatie. Dat kan op twee manieren:

1. Aan het vierde lid toevoegen welke van de volgende bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn: eerste lid, tweede volzin; tweede lid; derde lid; vijfde lid; zesde lid; zevende lid; OF
2. Het vierde lid omnummeren tot het tweede lid en toevoegen: “Daarbij zendt de griffier zo spoedig mogelijk afschrift van het verzoek aan het college.” Vervolgens de nummering van de overige artikelleden met die omnummering in overeenstemming brengen. Op deze wijze zijn het (huidige) tweede, derde, vijfde, zesde en zevende lid van toepassing.

Over de auteurs

Deze reactie is afkomstig van het team schuldhulpverlening van Schulinck, bestaande uit:

- mr. Patricia Eickmans-van der Poel (eindredacteur Grip op schuldhulpverlening)
- mr. Guido le Noble (redacteur Grip op schuldhulpverlening en hoofdredacteur Tijdschrift Schuldsanering)
- mr. Carin Lennertz (redacteur Grip op schuldhulpverlening)

Samen zijn zij verantwoordelijk voor Grip op schuldhulpverlening, dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten en gemeentelijke kredietbanken. Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de uitvoering van de Wgs, brengen zij publicaties uit en stellen zij via Twitter belangstellenden op de hoogte van actualiteiten en rechtspraak op het gebied van geld, schulden en schuldhulpverlening. Wilt u meer weten over Schulinck of Grip op schuldhulpverlening? Kijk dan op www.schulinck.nl.

¹³ Zie p. 10 van de Memorie van Toelichting.

¹⁴ De tekst van het vierde lid luidt: Indien instelling van het bewind wordt verzocht wegens een lichamelijke of geestelijke toestand of indien de rechter ambtshalve instelling van bewind als bedoeld in artikel 432, derde lid, overweegt en het de rechter voor de beslissing op het verzoek blijkt dat sprake is van problematische schulden, bericht de griffier het college zo spoedig mogelijk dat het college advies kan uitbrengen als bedoeld in het eerste lid.

¹⁵ Zie p. 23 van de Memorie van Toelichting.