

De (regie)rol van gemeenten bij schuldenbewind

Stand van zaken wetsvoorstel Adviesrecht
en voorbeelden van werkende praktijken

Documenteigenschappen

Document locatie: teams/verbinden_schuldendomein/01_vBVV

Historie:

Versie	Datum	Status ¹	Auteur	Aanpassingen
0.1	20 mei 20	Initieel	Saskia Peeman	
0.9	28 mei 20	Concept	Saskia Peeman	Review commentaar verwerkt
1	11 juni 20	Definitief	Saskia Peeman	

Distributie:

Naam	Rol	Versie ²				
		0.1	0.9	1.0		
Edith van Ruijven	Projectleider	✓				
Alex Driesens	Business-analist	✓				
Valerie Roos	Communicatie adviseur	✓				
Robert van Rijssel	Strategisch adviseur	✓				

Gereviewd door:

Naam	Rol	Versie ³				
		0.1	0.2	0.3	0.4	1.0
Alex Driesens	Business-analist	✓				
Robert van Rijssel	Strategisch adviseur	✓				

¹ v0.1= Initieel v0.2 t/m v0.9 = Concept v1.0, v2.0 etc. = Finaal v1.1, v1.2, v2.1...vN.9 = Revisie

² A: ter accordering I: ter informatie R: ter review

³ ☺ Review commentaar is geleverd en verwerkt ☹ Heeft niet gereageerd ☹ Review is niet noodzakelijk

Inhoudsopgave

Documenteigenschappen	2
1. Inleiding	4
2. Stand van zaken inzake het wetsvoorstel Adviesrecht	6
3. Samenwerking onder de huidige wetgeving.....	9
4. Voorbeelden van werkende praktijken	10
Bijlage 1 Instroom schuldenbewind beperken via de T- aanpak - gemeente Tilburg.....	11
Bijlage 2. Samen sterker aanpak – gemeente Arnhem.....	13

Colofon

Deze handreiking is mede tot stand gekomen door een samenwerking van VNG en VNG Realisatie

Voor meer informatie en vragen verwijzen we u naar de websites vng.nl en www.vngrealisatie.nl/producten/verbinden-schuldendomein. Indien u naar aanleiding van dit document nog vragen heeft, of advies wilt over de schuldenwetgeving in het algemeen kunt u deze stellen via schulden@vng.nl
In deze handreiking wordt gesproken over 'hij' waar hij of zij bedoeld wordt in verband met de leesbaarheid.

© Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, juni 2020

1. Inleiding

Beschermingsbewind is één van de manieren waarop mensen met problematische schulden kunnen worden geholpen om grip te krijgen op hun financiële situatie. Beschermingsbewind is een ingrijpende maatregel. Wanneer beschermingsbewind wordt ingesteld mag de inwoner niet langer zelfstandig beschikken over zijn geld of goederen. De beschermingsbewindvoerder richt zich primair op het stabiliseren van de situatie en het zeker stellen van basisvoorzieningen zoals huur, water, elektra en zorgverzekering. In het regeerakkoord⁴ is opgenomen dat gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom beschermingsbewind wegens problematische schulden, ook wel schuldenbewind⁵ genoemd. Het doel van dat adviesrecht is ervoor te zorgen dat gemeenten de regierol, die hen is toebedeeld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, ook in de gevallen waarin een inwoner met een bewindvoerder of op eigen verzoek schuldenbewind bij de rechtbank aanvraagt, beter kunnen vervullen.

Achtergrond

Op 1 januari 2014 is 'het hebben van problematische schulden' als grond voor beschermingsbewind toegevoegd. Onder problematische schulden⁶ wordt verstaan dat redelijkerwijs is te voorzien dat de schuldenaar zijn schulden niet meer zelfstandig kan blijven betalen, of is opgehouden deze te betalen. Het is de taak van de beschermingsbewindvoerder om de betrokkene toe te leiden naar een schuldhulpverleningstraject of, indien dat niet mogelijk is, een schuldsaneringstraject. Gemeenten zijn op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning bij schulden aan hun inwoners. Gemeenten zijn op dit moment vaak niet op de hoogte van verzoeken tot de instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden en hebben daardoor geen zicht op de instroom. Daarbij speelt mee dat gemeenten in veel gevallen de kosten van het beschermingsbewind betalen. Wanneer een inwoner de kosten van het beschermingsbewind niet zelf kan betalen, wat vaak het geval is wanneer inwoners onder schuldenbewind worden gesteld, dient de gemeente immers de kosten te vergoeden via de bijzondere bijstand.⁷ Om daadwerkelijk iets te kunnen doen aan problematische schulden is samenwerking tussen gemeenten, rechters en beschermingsbewindvoerders van groot belang. Gemeenten hebben om die reden eerder gepleit voor een adviesrecht bij schuldenbewind zodat de gemeente in staat kan worden gesteld om de regierol bij de brede aanpak van schulden te vervullen.

⁴ Regeerakkoord 2017-2021, Rutte III 'Vertrouwen in de toekomst', p.27

⁵ Om de leesbaarheid van dit document te vergroten, wordt bij gebruik van het woord 'schuldenbewind' het beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden bedoeld.

⁶ Risicovolle schulden: "Kenmerkend voor een risicovolle schuldsituatie is dat een huishouden de situatie nog wel kan oplossen als het zich daar hard voor in zet." (Jungmann, Wesdorp & Duinkerken, 2017, p. 13).

Problematische schulden: "Bij een problematische schuldsituatie ligt dat anders. De schuldsituatie is dan zo ernstig dat een schuldregeling met kwijtschelding ... eigenlijk de enige oplossing is om op afzienbare termijn uit de problemen te komen." (Jungmann, Wesdorp & Duinkerken, 2017, p. 13).

⁷ Artikel 35, eerst lid, Participatiewet

Leeswijzer

Dit document beschrijft de huidige stand van zaken voor wat betreft de totstandkoming van een in regelgeving verankerde rol voor gemeenten bij de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind. Vervolgens wordt aangegeven welke mogelijkheden de huidige wettelijke kaders bieden om regie te voeren binnen de procedure van schuldenbewind. Het laatste hoofdstuk beschrijft een aantal succesvolle voorbeelden in de praktijk.

2. Stand van zaken inzake het wetsvoorstel Adviesrecht

In het regeerakkoord is opgenomen dat gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind.⁸

Voortgang

Op 25 juni 2018 is een voorstel van de Wet Adviesrecht gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden ter internetconsultatie (hierna: de Wet) aangeboden. Het voorstel wijzigt bepalingen in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De Raad van State heeft op 7 november 2019 een advies uitgebracht op het voorstel. De Raad van State is er niet van overtuigd of een wettelijk en formeel adviesrecht voor gemeenten proportioneel is.

Zij constateert dat het werkelijke probleem vooral lijkt te liggen in de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders. De Raad van State acht het denkbaar dat dit probleem ook zonder adviesrecht kan worden opgelost. Het kabinet heeft hierop aangegeven dat het wetsvoorstel moet worden gezien vanuit het doel om het aantal mensen met schulden terug te dringen en beter te kunnen helpen. Het voorstel stelt gemeenten beter in staat hun regierol bij schuldhulpverlening te vervullen en de samenwerking tussen rechtbank, bewindvoerders en gemeenten te bevorderen. Het kabinet wil met het wetsvoorstel samenwerking stimuleren en gemeenten de mogelijkheid bieden tot nauwere betrokkenheid bij schuldenbewind. In de vorm van een wettelijk adviesrecht. Op 1 april 2020 is een herziene versie van de Wet bij de Tweede Kamer ingediend.

Inhoud van het voorstel

Schuldenbewind voor bepaalde tijd

De Wet bepaalt dat schuldenbewind in het vervolg enkel voor bepaalde tijd mag worden uitgesproken, zodat een schuldenbewind niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is en tevens de uitstroom uit schuldenbewind wordt bevorderd.

Opt in

Het voorstel geeft gemeenten een zogenaamde 'opt in' mogelijkheid. De gemeente kan schriftelijk aan de rechtbank kenbaar maken dat zij advies wenst uit te brengen wanneer een inwoner bewindvoering op grond van problematische schulden aanvraagt.

Wanneer de gemeente gebruik maakt van de opt-in regeling, kan de gemeente in twee gevallen advies geven **na het uitspreken van het bewind**:

1. *De beschermingsbewindvoerder is verplicht om de gemeente binnen twee weken na instelling te berichten over de instelling en daarnaast binnen drie maanden na de instelling van een schuldenbewind een afschrift van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan het College toe te sturen;*

⁸ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017), *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*.

2. *De rechter kan de beschermingsbewindvoerder verplichten om bij een bewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand een afschrift van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan het college te verstrekken indien tevens sprake is van problematische schulden.*

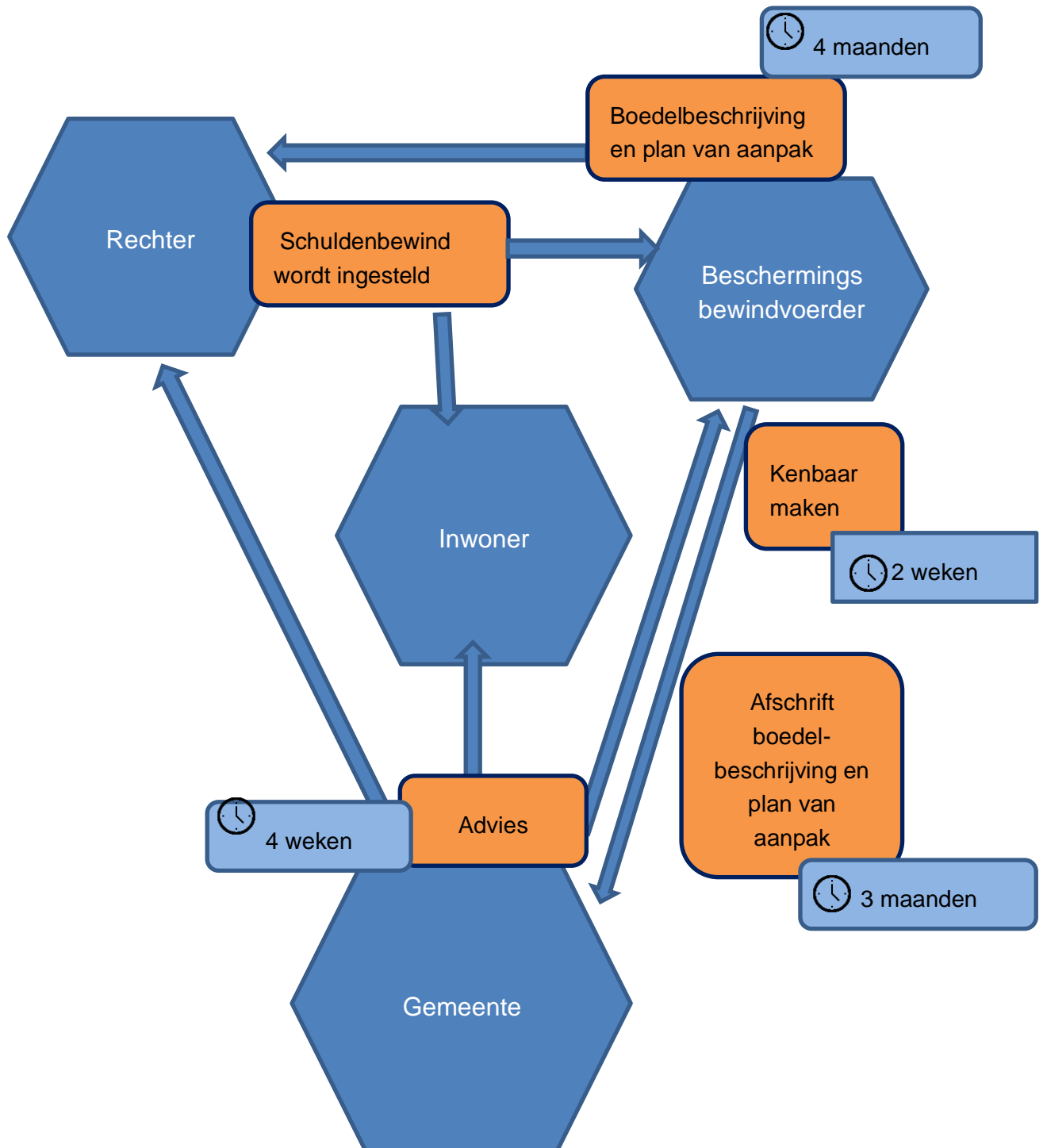
Het College heeft vervolgens vier weken de tijd om een advies op te stellen over de vraag of voldoende behartiging van de belangen van de inwoner ook kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder ingrijpende maatregel. Dit advies wordt verstrekt aan de griffier, de inwoner en de beschermingsbewindvoerder.

Inhoud van het gemeentelijk advies

Het advies van de gemeente bevat een beschrijving van het eventuele aanbod dat de gemeente kan doen, waarom dat volgens de gemeente passend is en per wanneer de ondersteuning vanuit de gemeente kan beginnen. Het advies kan ook zijn dat de gemeente aangeeft dat de bewindvoering wordt voortgezet. Het is vervolgens aan de rechter om het advies van de gemeente over te nemen of niet.

Wanneer de gemeente adviseert dat beschermingsbewind het meest passende instrument is, kan het nog steeds waardevol zijn dat de inwoner bij de gemeente in beeld is. Bijvoorbeeld vanwege het in beeld krijgen van ondersteuningsbehoefte op andere levensdomeinen, of vanwege gemeentelijke mogelijkheden om iemand te ondersteunen bij het vergroten van financiële (zelf)redzaamheid waardoor iemands uitstroommogelijkheden worden vergroot.

Figuur 1. Gegevensuitwisseling **bij opt-in**: adviesrecht na uitspreken schuldenbewind



3. Samenwerking onder de huidige wetgeving

De huidige – en toekomstige – wetgeving biedt mogelijkheden voor beschermingsbewindvoerders, de rechterlijke macht en gemeenten om samen te werken.. De samenwerking kan bijvoorbeeld via een convenant overeengekomen worden. Een voordeel van een convenant is dat er automatisch draagvlak voor de samenwerking is omdat de deelnemende partijen samenwerken op basis van vrijwilligheid. Een ander voordeel is dat het kader waarbinnen de samenwerking wordt vormgegeven op betrekkelijk eenvoudige wijze tussentijds kan worden aangepast op basis van de ervaringen die in de uitvoering van een convenant wordt opgedaan.

De bestaande samenwerkingen en de lopende pilots geven inzicht in een aantal voorwaarden voor een succesvolle samenwerking:

1. Duidelijkheid omtrent rol, positie en aanbod

Het is van belang dat zowel beschermingsbewindvoerders als gemeenten op de hoogte zijn van elkaars verschillen en krachten en kunnen. Het schuldenbewind wordt gekenmerkt door wettelijke bescherming en minder zelfstandigheid voor de inwoner, terwijl schuldhulpverlening uitgaat van meer zelfstandigheid.

Het instrumentarium voor schuldhulpverlening varieert per gemeente. In het algemeen bieden gemeenten verschillende vormen van ondersteuning aan, zoals coaching, ondersteuning door een vrijwilliger of een vorm van budgetbeheer. Deze vormen zijn primair gericht op het aflossen van schulden. Het schuldenbewind daarentegen is primair gericht op het stabiliseren van de situatie en het zorgen voor de basisvoorzieningen. Daarnaast is het een groot verschil dat bij schuldhulpverlening de inwoner zelfstandig over zijn vermogen kan blijven beschikken, terwijl bij schuldenbewind de bewindvoerder hier uitsluitend toe bevoegd is.

Het inzichtelijk maken van elkaars hulpaanbod, rol en positie is van belang zowel vóór de instelling van een schuldenbewind als tijdens het schuldenbewind. De beschermingsbewindvoerder kan een inwoner beter helpen en eventueel gerichter doorverwijzen wanneer hij kennis heeft van het precieze hulpaanbod van de gemeente en de gemeente kan beter inschatten wanneer beschermingsbewind juist een beter alternatief is.

2. Intrinsieke motivatie om samen te werken

Uit een succesvolle pilot van de gemeente Tilburg blijkt dat de wil om samen te werken een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle samenwerking. Een succesvolle aanpak zal immers (zeker in de beginfase) gepaard gaan met de inzet van extra capaciteit en middelen.

3. Alternatieven voor beschermingsbewind

De gemeente dient reële alternatieven aan te kunnen bieden voor schuldenbewind en moet snel kunnen schakelen, zodat de inwoner bij een doorverwijzing van een beschermingsbewindvoerder naar de gemeente snel kan worden geholpen.

4. Voorbeelden van werkende praktijken

Een aantal gemeenten heeft binnen het huidige wettelijk kader een samenwerking georganiseerd tussen de betrokken partijen om op die manier te worden betrokken bij het instellen van schuldenbewind.

De branchevereniging Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) heeft in het kader van het project '*Samen Verder*' modelconvenanten ontwikkeld en ter beschikking gesteld. Het modelconvenant kan als basis dienen om lokaal afspraken te maken.

In bijlage 1 wordt de pilot van de gemeente Tilburg besproken, waarbij de samenwerking ziet op zowel de instroom als de doorstroom van inwoners onder schuldenbewind. In bijlage 2 wordt het doel en de werkwijze van de gemeente Arnhem besproken, welke middels een convenant de samenwerking met bewindvoerders bevordert. Naast deze twee gemeenten zijn er door heel het land voorbeelden van gemeenten die samen met bewindvoerders en rechtbank succesvolle samenwerkingen hebben opgezet.⁹

⁹ Zoals bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam met het via internet te raadplegen convenant 'Samenwerking rond beschermingsbewind in de gemeente Rotterdam' en de gemeente Zaanstad met het convenant: 'Bewindvoering op de kaart'.

Bijlage 1 Instroom schuldenbewind beperken via de T-aanpak - gemeente Tilburg

Doel

Sinds maart 2018 werken de gemeente Tilburg, de rechtbank Zeeland-West-Brabant en beschermingsbewindvoerders nauw samen in de pilot T-aanpak Beschermingsbewind. Het doel van de pilot is om de inwoner met schulden die een aanvraag voor onderbewindstelling doet, de best passende ondersteuning te bieden. Dat betekent dat niet standaard wordt uitgegaan van de gevraagde maatregel, maar dat eerst wordt gekeken of er niet minder ingrijpende voorzieningen mogelijk zijn. Daarnaast is het doel om het aantal mensen onder schuldenbewind terug te dringen.

De samenwerking in Tilburg was in eerste instantie gericht op het beperken van de instroom. In het tweede deel van de (nog lopende) pilot is ook de doorstroom aan bod gekomen, omdat de gemeente merkte dat er een groot tijdsverloop zat tussen het uitspreken van het bewind en het overdragen van het schuldendossier aan de schuldhulpverlening. In Tilburg was er al sprake van periodiek contact tussen rechtbank, schuldhulpverlening en beschermings-bewindvoerders, omdat schuldhulpverlening en beschermingsbewindvoerders jaarlijks bij elkaar komen om elkaar bij te praten.

Werkwijze

Er zijn twee fases in het proces van schuldenbewind te onderscheiden, namelijk de instroomfase en de doorstroomfase.

Voor wat betreft de instroomfase zag het proces er als volgt uit:

- 1. De inwoner neemt contact op met een beschermingsbewindvoerder met het verzoek om schuldenbewind aan te vragen bij de rechtbank. De beschermingsbewindvoerder verzamelt informatie om te kunnen oordelen of er sprake is van (problematische) schulden.*
- 2. Voorafgaand aan het verzoek aan de rechtbank hebben de inwoner, de beschermingsbewindvoerder en de schuldhulpverlener een adviesgesprek. De beschermingsbewindvoerder maakt deze afspraak. In dit adviesgesprek wordt er gezamenlijk bekeken of er geschikte alternatieven zijn voor het schuldenbewind.*
- 3. De schuldhulpverlener stelt naar aanleiding van het gesprek een schriftelijk advies op en stuurt dit binnen 5 werkdagen naar de inwoner en de beschermingsbewindvoerder.*
- 4. De beschermingsbewindvoerder stuurt, wanneer wordt besloten om schuldenbewind bij de rechtbank aan te vragen, het verzoekschrift tot onderbewindstelling inclusief de adviesbrief van de schuldhulpverlener naar de rechtbank.*
- 5. De griffie van de rechtbank controleert of het advies van de gemeente is toegevoegd bij de aanvraag tot schuldenbewind. Wanneer dit niet het geval is wordt een rappèlbrief gestuurd naar de beschermingsbewindvoerder met het verzoek om een adviesgesprek te plannen.*
- 6. De kantonrechter bereidt de zaak voor en beziet het verzoek in samenhang met het advies van de gemeente. Aan de hand daarvan besluit de rechter om zitting te houden*

of te besluiten om administratief af te doen. De rechtbank stuurt de beschikking binnen een termijn van 14 dagen naar de beschermingsbewindvoerder en de inwoner.

De stappen die de partijen hebben genomen om ook de doorstroomfase te versnellen:

- 1. Medewerkers van de gemeente hebben het contact met beschermingsbewindvoerders geïntensiveerd. Zij bezochten bewindvoederskantoren om gezamenlijk schuldendossiers door te nemen en naar oplossingen te zoeken.*
- 2. Beschermingsbewindvoerders met inwoners in de Regeling wanbetalers zorgverzekering worden aangeschreven met het verzoek de dossiers aan te leveren aan schuldhulpverlening.*
- 3. De rechtbank heeft de doorstroom als aandachtspunt bij zowel de behandeling van het verzoek tot onderbewindstelling als bij de toetsing van de jaarlijkse rekening en verantwoording. De rechtbank maakt eventueel een afspraak met de beschermingsbewindvoerder over de termijn waarbinnen het dossier overgedragen kan worden aan schuldhulpverlening.*

Successen

Alle betrokken partijen geven aan dat de intensievere samenwerking bijdraagt aan een betere aanpak van bewind en daarmee kwalitatief betere hulp aan de inwoner, zowel op instroom als op doorstroom.

De activiteiten tussen maart 2018 en september 2019 – gericht op de instroom – hebben in ieder geval de volgende resultaten inzichtelijk gemaakt:

- Door de scherpste op de noodzaak van het schuldenbewind en de voorwaarde dat bewindvoerders met de inwoner naar de gemeente moeten voor een gesprek, is er bewustwording van de maatschappelijk kosten van schuldenbewind. De aanvraag is in de pilot periode gehalveerd.*
- Er zijn 313 adviesgesprekken gevoerd, welke in 29% hebben geleid tot een ander advies dan schuldenbewind.*
- In 28 gevallen hebben beschermingsbewindvoerder en inwoner al tijdens het gesprek van het verzoek tot schuldenbewind afgezien en heeft de inwoner zich direct aangemeld voor schuldhulpverlening.*
- Voor 57 inwoners adviseerde de gemeente de psychische of lichamelijke situatie van de aanvrager als grondslag voor het bewind en niet de schuldensituatie.*
- In 71% van de gevallen kwam de gemeente tot het advies dat schuldenbewind de best passende oplossing is voor de inwoner.*

Ook bij doorstroom zijn de eerste goede resultaten al zichtbaar: dossiers komen sneller bij de gemeente binnen.

Evaluatierapport

In het gepubliceerde evaluatierapport worden de resultaten uitgebreid besproken, succesfactoren uitgelicht, personele en financiële aspecten uiteengezet en inzichten uit de praktijk toegelicht. ¹⁰

¹⁰ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Zeeland-West-Brabant/Nieuws/PublishingImages/Evaluatierapport%20pilot%20T->

Bijlage 2. Samen sterker aanpak – gemeente Arnhem

Doel

De gemeente Arnhem heeft recent het samenwerkingsconvenant 'Samen Sterker' samen met op dit moment twaalf bewindvoerderskantoren ondertekend. Het doel van het convenant is om wederkerende afspraken te maken over de kwaliteit van dienstverlening en doorverwijzing.

Werkwijze

Om aan het convenant te kunnen deelnemen, moet een beschermingsbewindvoerder aan een aantal kwaliteitseisen voldoen:

1. De beschermingsbewindvoerder moet lid zijn van een branchevereniging met onafhankelijke klachtenprocedure.
2. De beschermingsbewindvoerder moet periodiek een klanttevredenheidsonderzoek doen en de uitkomsten verwerken in de dienstverlening.
3. Financiële transacties voor een inwoner door de beschermingsbewindvoerder worden onder het vierogenprincipe uitgevoerd.
4. De beschermingsbewindvoerder moet de continuïteit van de bedrijfsvoering kunnen garanderen.

Daarnaast is afgesproken elkaar ten minste jaarlijks te ontmoeten om onder meer kennis te delen en ervaringen uit te wisselen.

Beschermingsbewindvoerders die aan het convenant meedoen, krijgen van de gemeente een voorkeurspositie. Dit betekent dat het sociaal wijkteam (en andere potentiële verwijzers) aan inwoners één van deze beschermingsbewindvoerders adviseert, dan wel doorverwijst, wanneer de inwoner niet voldoende kan worden geholpen via reguliere stabilisatie of budgetondersteuning.

Andersom wordt van de beschermingsbewindvoerder verwacht dat deze voorafgaand aan een verzoek tot beschermingsbewind in alle gevallen beoordeelt of dit zinvol is of dat de inwoner ook kan worden geholpen met een lichtere vorm van ondersteuning. Wanneer dit laatste het geval is, verwijst de beschermingsbewindvoerder de inwoner naar het juiste loket bij de gemeente.

In de onderliggende processen bij het convenant is opgenomen dat de beschermingsbewindvoerder zich verbindt aan de ambitie om zo spoedig mogelijk toe te werken naar schuldoplossing. Wanneer de inwoner persoonlijk en financieel stabiel is, begeleidt de beschermingsbewindvoerder de inwoner naar beëindiging van schuldenbewind en eventueel lichtere ondersteuning.

Daarnaast is afgesproken dat samenwerkingspartners in overleg en met goedvinden van de inwoner de zorg overdragen aan het sociaal wijkteam bij het beëindigen van het bewind in het kader van nazorg.