

Advies wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (2^e ronde)

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum: 25 april 2019

Inhoud van de brief

Geachte heer Dekker,

Bij bericht van 4 februari jl. verzocht u de Raad voor de rechtspraak (**de 'Raad'**) **advies** uit te brengen over het aangepaste wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (**'het wetsvoorstel'**).

ALGEMEEN

Over een eerdere versie van dit wetsvoorstel heeft de Raad bij brief van 5 oktober 2018, kenmerk UIT 11207 Strat/DK/Eb, reeds advies uitgebracht. Zoals in dat advies aangegeven, is de Raad in algemene zin voorstander van het verbeteren van de mogelijkheden voor gemeenten om adequate schuldhelpverlening te bieden aan mensen met een problematische schuldensituatie. Voor het bieden van schuldhelpverlening zijn de gemeenten immers verantwoordelijk. De kritische kanttekeningen die de Raad destijds in het advies heeft gemaakt m.b.t. het moment waarop de gemeente om advies zou moeten worden gevraagd, en het afwachten van de uitkomst van de pilot in Tilburg, worden in dit advies herhaald. Daarnaast vraagt de Raad (wederom) aandacht voor de aanzienlijke verzwaring voor de werklast van de griffies van de rechtbanken.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

ADVIESRECHT TIJDENS BEWIND

In het eerdere advies over het wetsvoorstel heeft de Raad geadviseerd de gemeente tijdens (in plaats van voorafgaand aan de instelling van) het bewind in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen. Voor de rechtbank is deze werkwijze praktischer en beter uitvoerbaar.

Ook voor de gemeente is dit beter werkbaar. De termijn van vier weken voor het uitbrengen van advies is te kort. Op het moment dat de gemeente besluit advies uit te brengen is nog weinig bekend over de persoon van de rechthebbende, zijn schuldenlast en zijn inkomen.

De optie om het advies korte tijd na instelling van het bewind aan te vragen voldoet beter aan de doelstelling van het wetsvoorstel, n.l. dat de gemeenten beter in positie worden gebracht in geval van problematische schulden. Zeker nu steeds is benadrukt van de kant van gemeenten dat het adviesrecht in hoofdzaak niet bedoeld is om het aantal bewinden te verminderen in verband met de kosten van bijzondere bijstand, maar juist om beter op te hoogte te zijn van de schuldenproblematiek bij hun inwoners en in positie te worden gebracht om hun taak van schuldhelpverlening (beter) te kunnen oppakken.

Als het advies tijdens het bewind zou worden ingewonnen zou de gang van zaken als volgt zijn: na instelling schuldenbewind meldt de bewindvoerder zich binnen 3 maanden bij de betreffende gemeente. De gemeente is dan via de bewindvoerder standaard op de hoogte dat de betrokkene kampt met problematische schulden. Als dit de gemeente aanleiding geeft om een advies uit te brengen, zal de rechter dat advies beoordelen, met mogelijk als uitkomst de opheffing van het bewind. Als er geen advies van de gemeente binnenkomt, zal de bewindvoerder bij de boedelbeschrijving moeten melden waarom het advies is uitgebleven.

VERTRAGING IN DE PROCEDURE

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het uitbrengen van advies door gemeenten voorafgaand aan het bewind, geen vertraging van de procedure oplevert. De Raad onderschrijft dit niet. De verwachting is dat er wel degelijk vertraging gaat optreden in de procedure.

Op het moment dat bekend is dat een gemeente advies wil uitbrengen, zal de rechtbank waar de procedure aanhangig is, zeer waarschijnlijk wachten met het plannen van de zaak op zitting totdat het advies daadwerkelijk is ontvangen, althans totdat de termijn voor dat advies is verlopen. Zittingsruimte is duur en schaars, dus daar wordt zuinig mee omgesprongen.

Slechts in een klein percentage (10-20%) van de gevallen zal het advies luiden dat volstaan kan worden met schuldhelp en eventueel budgetbeheer, zo leert de ervaring in Tilburg (zie hierna). De grote meerderheid (80-90%) krijgt dus te maken met een procedure die langer duurt, terwijl uiteindelijk dan toch bewind wordt ingesteld.

PILOT IN TILBURG

Bij de rechtbank Zeeland-West Brabant is in een pilot ervaring opgedaan met het inwinnen van advies van de gemeente Tilburg. Die pilot is nog niet afgerond.

De Raad heeft eerder geadviseerd de resultaten van deze pilot af te wachten alvorens voort te gaan met het wetsvoorstel en herhaalt dit pleidooi.

De voorlopige ervaringen in de pilot zijn niet zodanig dat het invoeren van een adviesrecht voorafgaand aan bewind wordt gerechtvaardigd uit de behaalde successen met het advies. In minimaal 80% van de zaken is het advies nog steeds bewind. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat ten tijde van de instelling van het bewind nog te weinig kennis is opgedaan over de schuldenlast en de persoon van de rechthebbende, waardoor op dat moment slechts het positief advies resteert. Inmiddels zijn er situaties bekend waarin budgetbeheer door de gemeente werd geadviseerd, maar dit toch te beperkt is gebleken en alsnog bewind is uitgesproken.

GEHANDICAPTENVERDRAG

Artikel 432 a lid 2 spreekt van 'een meer passende en minder verstrekkende voorziening'. Deze formulering refereert aan artikel 12 van het Gehandicaptenverdrag (het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap) dat bepaalt dat passende maatregelen voor ondersteuning (die niet langer moeten duren en niet verder ingrijpen dan strikt noodzakelijk) onderworpen zijn aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of gerechtelijke instantie. **Alleen dan is er in de zin van het Verdrag sprake van een 'voorliggende voorziening'.**

Budgetbeheer en schuldhulp zijn niet onderworpen aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit. Dit betekent dat als er sprake is **van een handicap (ofwel in de termen van boek 1 BW een 'lichamelijke of geestelijke toestand'), er geen sprake kan zijn van schuldhulp of budgetbeheer als 'voorliggende voorziening'. Op zich is het goed dat ook in die situaties de gemeente wordt betrokken** bij de vraag of naast het door de rechter opgelegde beschermingsbewind de schuldenlast rijp is om te worden gesaneerd, maar dan niet als voorliggende voorziening.

Alleen als sprake is van een puur schuldenbewind (er zijn dus alleen schulden en er is geen sprake van andere problematiek waardoor rechthebbende wordt belemmerd in het voeren van een goede financiële huishouding) kan budgetbeheer of een schuldhulp door de gemeente een goede oplossing zijn. Het Gehandicaptenverdrag is dan niet van toepassing en een rechterlijke toets dus niet nodig.

SCHULDENRECHTER

Effectieve bestrijding van problematische schulden is gebaat bij een goede samenwerking tussen bewindvoerder/rechthebbende, gemeente (w.o. gemeentelijke schuldhulpverlening) en rechtbank. In dat verband zijn als basistaken te benoemen: de bewindvoerder zorgt voor financiële stabiliteit en inzicht in de schuldenproblematiek van de rechthebbende. De gemeente heeft zorgtaken op het gebied van (schuldhulp)verlening.

In het licht van de discussie over de zogenoemde schuldenrechter zou de werkwijze zoals die thans door de rechtbanken wordt uitgevoerd uitgebreid kunnen worden. De rechtbank houdt dan **als een soort trait d'union toezicht op het verloop** van het bewind en de aanpak van de schuldenproblematiek: hij maant de bewindvoerder contact op te nemen met de gemeente, kan de gemeente om toelichting vragen op haar (niet-)handelen, kan

de gemeente vragen of zij lichtere vormen van begeleiding aangewezen acht **(advisering), kan het bewind ambtshalve opheffen indien zo'n lichtere vorm van** begeleiding wenselijk is, etcetera. Deze werkwijze zou een kostenverhoging met zich brengen, die verantwoord kan worden geacht, gelet op de effectievere en persoonsgerichtere aanpak en daarmee kortere looptijd van het bewind.

REGISTRATIE PER GEMEENTE

Het wetsvoorstel laat aan iedere gemeente de keuze om een verklaring af te geven aan de rechtbank dat zij advies wil uitbrengen of niet en als de gemeente advies wil uitbrengen, of zij dat vooraf of tijdens het bewind wil doen. De Raad wijst erop dat als een meerderheid van de gemeenten verklaart geen advies te willen afgeven, het doel van het wetsvoorstel niet wordt bereikt. Die gemeenten ontvangen dan helemaal geen informatie over een verzoek instelling bewind.

Per gemeente kunnen de wensen anders liggen. De rechtbank moet op basis van het wetsvoorstel een lijst bijhouden van gemeenten en de keuzen per gemeente. Alleen als de rechtbank te maken heeft met maar één of twee gemeente(n) is het doenlijk dit bij te houden. De meerderheid van de rechtbanken heeft echter met een veelheid van gemeenten te maken. Het risico op fouten is reëel in dit systeem. Als het eenmaal fout is gegaan, moet het worden hersteld. Dat kost weer tijd.

Het bijhouden van een lijst per gemeente komt bovenop de werkzaamheden die de griffie nu ook al verricht na ontvangst van een verzoekschrift tot instelling van bewind. Het gaat dan om inschrijving van het verzoek, checken wie de verzoeker is, of deze bevoegd is het verzoek in te dienen, wie de betrokkene is en wie de belanghebbenden zijn bij het verzoek, wat de BRP-gegevens van deze personen zijn, of het verzoek compleet is, en of de voorgestelde bewindvoerder benoembaar is (als sprake is van een professionele bewindvoerder). Indien stukken ontbreken worden deze opgevraagd.

De Raad heeft er in zijn eerdere advies al op gewezen dat het wetsvoorstel leidt tot een aanzienlijke toename van de werklast voor de griffie. Dit geldt mutatis mutandis voor dit **wetsvoorstel. Zie verder onder het kopje 'Werklast'.**

WERKLAST

Aantal verzoeken schuldenbewind

In paragraaf 7.1 van de toelichting op het wetsvoorstel wordt de verwachting uitgesproken dat het aantal verzoeken voor schuldenbewind zal afnemen door het adviesrecht. De argumentatie die hiervoor wordt aangedragen overtuigt de Raad niet. Evenmin is het de Raad duidelijk waarom er een oorzakelijk verband zou zijn tussen het adviesrecht en het aantal schuldenbewinden. Het bestaan van een adviesrecht voor gemeenten zal niet veel af- of toedoen aan het gegeven dat een grote groep mensen te kampen heeft met problematische schuldensituaties. In verschillende rapporten is hiervoor in de afgelopen jaren aandacht gevraagd. Een groot deel van deze mensen heeft überhaupt de weg naar de schuldhulpverlening en beschermingsbewind (nog) niet gevonden. Het enige dat daar een oplossing voor lijkt te zijn, is het terugdringen van het ontstaan van (oplopende) schulden.

Overigens kan blijkens die rapporten de overheid zelf daarin sterk de hand hebben, onder meer door minder snel kostenverhogende maatregelen te nemen als de overheid zelf de schuldeiser is.

Regeldrukeffecten

In de toelichting, paragraaf 8, wordt de verwachting uitgesproken dat aan het adviesrecht voorafgaand aan bewind geen regeldrukeffecten kleven. Niet duidelijk is waarop deze verwachting is gebaseerd. Gelet op het hiervoor vermelde effect van vertraging van de procedure door de adviesprocedure, zal er wel degelijk een regeldrukeffect zijn.

In de optie van advies tijdens bewind wordt er, aldus de toelichting, wel een regeldrukeffect verwacht, maar worden de lasten daarbij geschat op nihil. De hiervoor gegeven argumentatie (nl. dat de verzending van stukken digitaal kan plaats vinden) overtuigt de Raad niet.

In beide opties (advies voorafgaand en tijdens bewind) is geen rekening gehouden met de aanzienlijke werklasteffecten voor de rechtspraak. De rechtbanken zullen immers met iedere gemeente afspraken moeten maken en vastleggen en monitoren. De verschillende taken zullen vermoedelijk grotendeels worden belegd op het niveau van de griffies, maar mogelijk zal ook inzet van rechterlijk personeel nodig zijn.

In zijn eerdere advies heeft de Raad aangegeven dat voor de nieuwe taken die het gevolg zijn van de invoering van het wetsvoorstel per rechtbank 0,6 FTE griffiepersoneel extra nodig zal zijn, wat voor de hele Rechtspraak neerkomt op een bedrag van ruim €400.000 per jaar structureel. Deze inschatting was gebaseerd op de wijze waarop het adviesrecht in de eerste consultatieversie van het wetsvoorstel was vormgegeven, nl. dat in iedere schuldenbewind-zaak de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen.

In het onderhavige wetsvoorstel is het adviesrecht iets anders vormgegeven:

- **er wordt een 'opt-in-regeling' ingevoerd voor gemeenten die hebben aangegeven** advies te willen uitbrengen;
- ook bij bewinden wegens een lichamelijke of geestelijke toestand kan de rechter de gemeente in de gelegenheid stellen advies uit te brengen;
- de gemeente kan op instigatie van de rechter en door tussenkomst van de bewindvoerder advies uitbrengen over boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak.

Aanname van de Raad is dat de toename van de werklast in beide versies van het wetsvoorstel grosso modo op hetzelfde bedrag uitkomt. Dit betekent dat de werklast die voortvloeit uit dit wetsvoorstel neerkomt op een bedrag van ruim €400.000 per jaar structureel.

Dit bedrag heeft dus betrekking op de extra werklast voor de griffie. De mogelijke extra werklast voor inzet van rechterlijk personeel is niet doorgerekend.

IT-CONSEQUENTIES

De IT-kosten voor aanpassing van de systemen zullen te zijner tijd worden berekend als daarvoor meer aanknopingspunten zijn. Duidelijk is wel dat de IT-kosten substantieel zullen zijn. Het gaat dan om aanpassingen aan het systeem voor registratie en bewaking **van toezicht (het 'iris-systeem')** en t.z.t. aan het toezichtstelsel (verzenden en ontvangen van berichten aan/van de gemeente, al dan niet digitaal en/of op papier). Het zijn aanpassingen die ook implementatie vergen en wellicht (lichte) opleiding.

Realisatie van de aanpassingen is afhankelijk van de financiering ervan. Als de aanpassingen wegens het ontbreken van financiering niet kunnen worden doorgevoerd, zal het wetsvoorstel nauwelijks tot niet uitvoerbaar zijn.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. H. Rappa-Velt,

Lid Raad voor de rechtspraak