

Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1 Inleiding

Het kabinet streeft ernaar mensen met schulden beter te helpen en het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen. In dit licht is in het regeerakkoord opgenomen dat gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom beschermingsbewind wegens problematische schulden (hierna ook: schuldenbewind). Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering.

Eén op de tien huishoudens heeft problematische schulden. Een grote groep Nederlanders loopt het risico om problematische schulden te krijgen. Het wetsvoorstel is een van de acties in een breder palet maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken.¹ Ook wil het kabinet via programmatische afspraken met gemeenten een vernieuwende schuldenaanpak en verbeterd schuldhulpverleningstraject opzetten.

Beschermingsbewind is één van de manieren waarop mensen met problematische schulden kunnen worden geholpen. Als beschermingsbewind wordt ingesteld mag de betrokkene niet langer zelfstandig beschikken over diens onder bewind gestelde goederen. Deze beschermingsmaatregel kan worden ingesteld als de betrokkene zijn vermogensrechtelijke belangen zelf niet of onvoldoende kan behartigen. De kantonrechter beslist of het vermogen onder bewind wordt gesteld. Tot instelling van beschermingsbewind kunnen onder meer de betrokkene zelf, diens partner, nabije familieleden en zorginstellingen verzoeken. Als de betrokkene problematische schulden heeft, kan ook de gemeente verzoeken beschermingsbewind in te stellen. Bij het instellen van beschermingsbewind benoemt de rechter een beschermingsbewindvoerder. In geval van problematische schulden richt de beschermingsbewindvoerder zich primair op het stabiliseren van de situatie en het zeker stellen van de basisvoorzieningen, zoals het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld. Uit onderzoek blijkt dat het in verreweg de meeste gevallen lukt om financiële stabiliteit te brengen.²

Gemeenten zijn op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning bij schulden aan hun inwoners. Gemeenten zijn op dit moment vaak niet op de hoogte van verzoeken

¹ Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, p. 27.

² "Bij naar schatting 4% van alle onderbewindgestelden lukt het niet om financiële stabiliteit te realiseren." Zie Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 77.

tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden. Daardoor kunnen zij onvoldoende regie voeren op het terrein van schuldhulpverlening. Zij ervaren het gebrek aan zicht op de instroom in beschermingsbewind als problematisch.

De rechter buigt zich bij de beslissing op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden nu uitsluitend over de vraag of beschermingsbewind moet worden ingesteld. Hij kan daarbij op dit moment onvoldoende afwegen of kan worden volstaan met een minder ingrijpende vorm van ondersteuning die mogelijk passender is voor de betrokkene.

Het wetsvoorstel beoogt ten eerste gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schuldhulpverlening beter te vervullen. Dit wordt bewerkstelligd doordat in gevallen waarin de instelling van schuldenbewind wordt verzocht, de gemeente hiervan op de hoogte wordt gesteld. Op deze manier kan de gemeente bijvoorbeeld de betrokkene (ook) aanbieden op andere wijze ondersteuning te geven en de rechter daarvan door middel van het advies in kennis stellen. 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.

Ter inleiding op de introductie van het adviesrecht voor gemeenten (par. 4) wordt eerst stilgestaan bij beschermingsbewind (par. 2) en de rol van gemeenten bij schuldenproblematiek (par. 3).

2 Beschermingsbewind

2.1 Beschermingsmaatregelen voor kwetsbare volwassenen

Het Burgerlijk Wetboek (hierna ook: BW) biedt de mogelijkheid om kwetsbare volwassenen te beschermen door een wettelijke beschermingsmaatregel in te stellen: curatele, beschermingsbewind of mentorschap. Deze drie beschermingsmaatregelen bieden de mogelijkheid om in elk individueel geval te voorzien in een passende bescherming van de belangen van de betrokkene.

Curatele is de oudste beschermingsmaatregel (titel 1.16 BW). Een curator kan worden benoemd als een meerderjarige zijn belangen van vermogensrechtelijke of immateriële aard zelf niet of onvoldoende kan behartigen. In 1982 is het beschermingsbewind daaraan toegevoegd (titel 1.19 BW). Een beschermingsbewindvoerder behartigt vermogensrechtelijke belangen. Hieraan is in 1995 het mentorschap toegevoegd (titel 1.20 BW). Een mentor wordt benoemd om belangen van persoonlijke aard te beschermen. Met name kan worden gedacht aan belangenbehartiging op het gebied van verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding.

In het Burgerlijk Wetboek is opgenomen wie kunnen verzoeken een beschermingsmaatregel in te stellen. Het gaat bijvoorbeeld om nabije familieleden, de partner en de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan hem begeleiding biedt. De rechter beslist op het verzoek.

Besluit de rechter een beschermingsmaatregel in te stellen, dan benoemt hij een curator, beschermingsbewindvoerder of mentor (hierna tezamen ook aangeduid als: vertegenwoordigers). Daarbij vergewist de rechter zich ervan dat de kandidaat-vertegenwoordiger geschikt is om als vertegenwoordiger te functioneren. Bij de benoeming van de vertegenwoordiger volgt de rechter in beginsel de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene, bijvoorbeeld voor de partner, een bepaald familielid of een goede bekende.

De rechter houdt toezicht op het functioneren van vertegenwoordigers. Vertegenwoordigers die drie of meer mensen bijstaan (hierna: professionele vertegenwoordigers) moeten bovendien aan kwaliteitseisen voldoen (zie hierover nader par. 2.2). Zowel professionele als familiebeschermingsbewindvoerders dienen jaarlijks rekening en verantwoording af te leggen aan de betrokkene ten overstaan van de rechter.

Curatele heeft de meest verstrekkende gevolgen: iemand die onder curatele is gesteld is in beginsel handelingsonbekwaam. Dat betekent dat betrokkene over veel zaken niet meer zelfstandig kan beslissen. Deze ingrijpende maatregel kan nodig zijn als iemand de gevolgen van zijn handelen niet meer overziet of een gevaar vormt voor zijn eigen veiligheid. Indien beschermingsbewind wordt ingesteld mag de betrokkene niet meer zelfstandig beschikken over de onder beschermingsbewind gestelde goederen. Het kan gaan om het volledige vermogen van betrokkene, of bijvoorbeeld alleen om een woning. Als mentorschap is ingesteld mag de betrokkene niet meer zelfstandig beslissen over bijvoorbeeld zijn verzorging en verpleging. De vertegenwoordigers moeten beslissingen wel zoveel mogelijk in samenspraak met de betrokkene nemen.

In dit verband is van belang dat het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap bepaalt dat alle maatregelen zoals curatele, beschermingsbewind en mentorschap voorzien in passende en doeltreffende waarborgen in overeenstemming met het internationale recht inzake de mensenrechten om misbruik te voorkomen. Het verdrag bepaalt verder onder meer dat dergelijke maatregelen de rechten, wil en voorkeuren van de betrokkene respecteren, proportioneel zijn en toegesneden op de omstandigheden van de betrokkene, van toepassing zijn gedurende een zo kort mogelijke periode en onderworpen zijn aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of gerechtelijke instantie.³ De wet geeft hiervan rekenschap door als uitgangspunt te nemen dat een beschermingsmaatregel niet verder ingrijpt dan in de gegeven situatie noodzakelijk is. Zo mag de rechter uitsluitend curatele in-

³ Zie art. 12, vierde lid, VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

stellen als beschermingsbewind of mentorschap of een combinatie daarvan, niet voldoende is om de belangen van de betrokkene te beschermen.

2.2 *Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap*

Op 1 januari 2014 is de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap in werking getreden.⁴ Deze wet bevat aanvullingen en wijzigingen van de regels omtrent curatele, beschermingsbewind en mentorschap. De voor het wetsvoorstel relevante wijzigingen worden hieronder kort besproken.

Verkwisting vormde tot 2014 een grond voor het instellen van curatele. Deze grond is vervallen bij curatele en geïntroduceerd bij beschermingsbewind. Daarmee is het ingrijpen in het leven van betrokkene in geval van verkwisting beperkt tot de sfeer waar het probleem zich voordoet: in de sfeer van het vermogen.⁵

Daarnaast is in 2014 als grond voor beschermingsbewind toegevoegd "het hebben van problematische schulden". Beschermingsbewinden die op deze grond worden ingesteld worden ook wel kortweg schuldenbewinden genoemd. In de praktijk kwam het steeds vaker voor dat mensen die in een problematische schuldsituatie verkeerden zelf verzochten om onderbewindstelling. Deze feitelijke ontwikkeling is juridisch zichtbaar gemaakt, door problematische schulden als grond voor onderbewindstelling te kwalificeren.⁶ Onder problematische schulden wordt verstaan dat redelijkerwijs is te voorzien dat de schuldenaar zijn schulden niet meer kan blijven betalen, of is opgehouden deze te betalen.⁷ Het instellen van een schuldenbewind is primair gericht op het stabiliseren van de situatie en het zorgen voor basisvoorzieningen, zoals het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld, in gevallen waarin de betrokkene hiertoe zelf niet langer in staat is. Uit onderzoek blijkt dat naar schatting zes tot negentien procent van de betrokkenen op termijn in staat zou moeten zijn om de financiën weer zelf te beheren.⁸ Het is de taak van de beschermingsbewindvoerder om de betrokkene toe te leiden naar een schuldhulpverleningstraject, of indien dat niet mogelijk is, een schuldsaneringstraject.⁹ De mogelijkheid van bescherming door een schuldenbewind is ook van belang voor de mensen die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering (zie hierover ook par. 3.2).¹⁰

⁴ *Stb.* 2013, 414.

⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, 3, p. 6.

⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, 3, p. 30.

⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, 3, p. 30.

⁸ Zie Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 78.

⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, 6, p. 8-9.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, 3, p. 7.

Met de wetwijziging is ook het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren geïntroduceerd.¹¹ Het bepaalt onder meer dat een professionele beschermingsbewindvoerder vastlegt wat het doel van het beschermingsbewind is en welke afspraken hij maakt met de betrokkene om dat doel te bereiken. Het besluit bevat tevens opleidings- en scholingseisen, eisen voor dossiervorming, administratie, bedrijfsvoering en de klachtenregeling van een professionele vertegenwoordiger, eisen over de communicatie met en bejegening van de betrokkene, en een regeling die ertoe strekt belangenverstrengeling tegen te gaan.

De wet verplicht de publicatie van schuldenbewind in het Centraal Curatele- en Bewindregister (hierna: register). Aantekening van dergelijke beschermingsbewinden in het register beoogt eraan bij te dragen dat de schuldsituatie niet verergert. Voordien was niet voor iedereen kenbaar dat het vermogen van de betrokkene onder bewind is gesteld. Dat had tot gevolg dat degene bij wie de betrokkene bijvoorbeeld een telefoon kocht, ondanks het beschermingsbewind, in beginsel nakoming van de overeenkomst en daarmee betaling van de koopsom kon vorderen. Door aantekening van het beschermingsbewind in het register kan de beschermingsbewindvoerder zich doorgaans beroepen op ongeldigheid van de koopovereenkomst, omdat de verkoper het beschermingsbewind had behoren te kennen.¹²

De wet heeft de kring vergroot van verzoekers tot instelling en opheffing van een beschermingsmaatregel, alsmede tot het ontslag van de vertegenwoordiger. Zo is ook de gemeente bevoegd om een verzoek in te dienen tot instelling of opheffing van een schuldenbewind, en om te verzoeken de beschermingsbewindvoerder in een dergelijk bewind te ontslaan.

Elke ingestelde beschermingsmaatregel dient op grond van de wet ten minste vijfjaarlijks te worden geëvalueerd. Daarmee wordt beoogd dat de maatregel niet langer duurt dan noodzakelijk is. De maatregel kan ook eerder worden beëindigd. Bijvoorbeeld op verzoek van de betrokkene zelf, familieleden of de gemeente, die onderbouwd aangeven dat beschermingsbewind niet meer nodig is.

De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap wordt op dit moment geëvalueerd. De uitkomsten hiervan worden medio 2018 verwacht. De voor het wetsvoorstel relevante onderdelen van de evaluatie worden betrokken bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel.

¹¹ *Stb.* 2014, 46.

¹² *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, 3, p. 28.

3 De rol van gemeenten bij schuldenproblematiek

Gemeenten zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) in 2012 verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan hun inwoners bij schulden. De Wgs is een kaderwet die gemeenten grote beleidsvrijheid laat om zelf invulling te geven aan hun taak. De wet geeft gemeenten een zorgplicht en regie op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Integrale schuldhulpverlening omvat het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn financiële problemen, voor de eventuele oorzaken hiervan, of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Daarnaast wordt zoveel mogelijk voorkomen dat problematische schulden ontstaan (preventie) en terugkeren (nazorg). Uitgangspunt daarbij zijn brede toegankelijkheid tot schuldhulpverlening, maatwerk en beperkte wacht- en doorlooptijden.

3.1 Schuldhulpverlening door de gemeente

Wanneer een inwoner met problematische schulden zich meldt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening volgen aanmelding en intake. De schuldhulpverlener brengt de hulpvraag van de inwoner in beeld en beoordeelt of de inwoner bij de schuldhulpverlening met deze hulpvraag aan het juiste adres is en of op andere leefdomeinen ook hulp nodig is (bijv. op het gebied van wonen, gezondheid, de gezinssituatie, verslaving).

Minnelijk traject

Vervolgens stelt de schuldhulpverlener een plan van aanpak op. In veel gevallen is eerst een periode van stabilisatie nodig, waarbij inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht worden gebracht, zodat vaste lasten en incidentele kosten kunnen worden betaald. De schuldhulpverlener zal daarbij bijvoorbeeld nagaan of een inwoner gebruik maakt van de inkomensondersteunende maatregelen waar hij recht op heeft en of diens beslagvrije voet correct is vastgesteld. De schuldhulpverlener streeft ernaar te voorkomen dat nieuwe schulden ontstaan. Hiertoe maakt de schuldhulpverlener afspraken met de inwoner over de hoogte van het bedrag dat de inwoner kan besteden om te voorzien in zijn dagelijks behoeften (zgn. leefgeld). Daarnaast tracht de schuldhulpverlener de schulden op te lossen.

In een minnelijk traject streeft de schuldhulpverlener in de eerste plaats ernaar om met schuldeisers op basis van vrijwillige medewerking betalingsregelingen te treffen. Het doel van betalingsregelingen is dat de inwoner alle schulden aflost, meestal over een periode van 36 maanden. Wanneer de inwoner de schulden niet binnen die periode kan aflossen, vraagt de schuldhulpverlener voor het restant van de schulden kwijtschelding aan bij de schuldeisers. De schuldhulpverlener kan dit op twee manieren regelen: met een schuldsanering of met schuldbemiddeling. Bij schuldsanering geeft de gemeente een lening (zgn. saneringskrediet) waarmee de schulden kunnen worden afgelost. De inwoner heeft dan

nog alleen een schuld bij de gemeente. Bij schuldbemiddeling maakt de schuldhulpverlener afspraken met de schuldeisers om de schulden naar vermogen van de inwoner af te lossen.

Het instrumentarium voor schuldhulpverlening varieert per gemeente. In het algemeen bieden gemeenten verschillende vormen van ondersteuning, variërend van lichtere, kortdurende interventies tot intensieve en langdurige ondersteuning. Naar gelang de ernst en complexiteit van de schuldenproblematiek kan ondersteuning worden geboden via een adviesgesprek, ondersteuning door een vrijwilliger, budgetcoaching en verschillende gradaties van budgetbeheer.

Budgetcoaching ondersteunt de inwoner bij het opdoen van kennis en vaardigheden waardoor deze op een verantwoorde manier met diens geld leert omgaan. Het doel van budgetcoaching is de inwoner in staat te stellen om zelfstandig diens financiële huishouden te kunnen voeren.

Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het geheel of gedeeltelijk beheren van de inkomsten van de inwoner door de budgetbeheerder en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het budgetplan. Dit plan wordt door de budgetbeheerder in samenspraak met de inwoner opgesteld en vormt de basis voor het budgetbeheer. Budgetbeheer beoogt bij te dragen aan het integraal oplossen of beheersbaar maken van bestaande financiële problemen en het voorkomen van nieuwe financiële problemen. Budgetbeheer heeft in elk geval betrekking op de betaling van de huur of hypotheek, nutsvoorzieningen en wettelijk verplichte verzekeringen.¹³

Binnen het minnelijke traject staat de schuldhulpverlening ook een aantal wettelijke middelen ter beschikking, zoals het (klein) moratorium, het dwangakkoord en het breed moratorium.¹⁴ Deze wettelijke instrumenten hebben tot doel de mogelijkheden voor een succesvol minnelijk traject te vergroten.

Daarnaast kan de gemeente de rechter verzoeken beschermingsbewind wegens verkwisting of problematische schulden in te stellen. De gemeente kan behalve de *instelling* van beschermingsbewind, ook de *opheffing* van het beschermingsbewind en het *ontslag* van de beschermingsbewindvoerder verzoeken (zie hierover ook par. 2.2). Indien een inwoner de kosten van het beschermingsbewind niet zelf niet kan betalen, dient de gemeente deze via de bijzondere bijstand te vergoeden (art. 35, eerste lid, Participatiewet).

¹³ Zie NVVK, *Module budgetbeheer*, te raadplegen via <https://www.nvvk.eu/l/library/download/urn:uuid:e2f56c93-ff0e-4ec1-853b-fbd21edd9b58/module-budgetbeheer.pdf>.

¹⁴ Een uitgebreide toelichting op het gemeentelijk instrumentarium is o.m. beschikbaar in Platform31, *De eindjes aan elkaar knopen, Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk. De update*, 2017 en op de website van de NVVK, te raadplegen via <https://www.nvvk.eu/gedragscodes-en-modules>.

Wettelijke schuldsanering

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 Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp). Voorwaarde voor een dergelijk verzoek is dat de gemeente een verklaring afgeeft waarin zij vermeldt dat het minnelijke traject niet is geslaagd. Indien de betrokkene wordt toegelaten tot de Wsnp, worden schuldeisers gedwongen medewerking te verlenen aan de schuldregeling. De betrokkene dient zich onder begeleiding van een Wsnp-bewindvoerder gedurende 36 maanden in te spannen om de schulden af te lossen. Bij een succesvolle afronding volgt kwijtschelding van de restschuld, ook wel 'schone lei' genoemd.

3.2 De verhouding van schuldenbewind met schuldhulpverlening en schuldsanering

Het verschil tussen enerzijds schuldhulpverlening en schuldsanering en anderzijds schuldenbewind is dat het laatste niet primair is gericht op het aflossen van de schulden, maar op het stabiliseren van de situatie en het zorgen voor de basisvoorzieningen.

Veel gemeenten bieden in het kader van schuldhulpverlening (een) vorm(en) van budgetbeheer aan, vaak door een overeenkomst met de betrokkene te sluiten. Bij budgetbeheer kan de betrokkene zelfstandig over zijn vermogen blijven beschikken, bij beschermingsbewind is de beschermingsbewindvoerder hiertoe bevoegd. Een beschermingsbewindvoerder kan bijvoorbeeld een koopovereenkomst van de betrokkene terugdraaien (zie par. 2.2), een budgetbeheerder kan dat niet. Een ander verschil is gelegen in het toezicht op de beschermingsbewindvoerder en budgetbeheerder. De rechter houdt op grond van het Burgerlijk Wetboek toezicht op het functioneren van beschermingsbewindvoerders. Professionele beschermingsbewindvoerders dienen bovendien aan wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Op budgetbeheerders wordt geen toezicht gehouden en zijn geen wettelijke eisen van toepassing.

Schuldenbewind wordt dus gekenmerkt door wettelijke bescherming en minder zelfstandigheid voor betrokkene, en (vormen van) budgetbeheer door meer zelfstandigheid. Zelfbeschikking is het uitgangspunt in het burgerlijk recht. Daarom heeft het de voorkeur om de betrokkene – indien mogelijk – te ondersteunen met een minder ingrijpende voorziening dan schuldenbewind, zoals budgetbeheer.

Schuldenbewind kan met name in drie gevallen de gewenste hulp en bescherming bieden waar die niet kunnen worden geboden door schuldhulpverlening en schuldsanering.

In de eerste plaats kan schuldenbewind nuttig zijn indien personen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Gemeenten hebben op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de mogelijkheid om iemand niet in aanmerking te laten komen voor schuldhulpverlening vanwege fraude of recidive.¹⁵ In die gevallen kan schuldenbewind als vangnet fungeren.

In de tweede plaats kan schuldenbewind nuttig zijn voorafgaand aan en tijdens de toepassing van de Wsnp. De betrokkene overziet zijn schulden mogelijk niet meer. Voordat kan worden toegekomen aan het oplossen van de schuldenproblematiek, moet ervoor worden gezorgd dat er geen nieuwe schulden bij komen.¹⁶ De beschermingsbewindvoerder kan de situatie stabiliseren. De kans op een succesvol verloop van de schuldsaneringsprocedure neemt dan toe.

In de derde plaats kan schuldenbewind als vangnet fungeren voor mensen die niet kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Soms is toelating tot de Wsnp niet mogelijk, omdat betrokkene niet te goeder trouw is geweest of omdat hij al eerder gebruik heeft gemaakt van de Wsnp. In dit soort gevallen kan schuldenbewind een noodzakelijk alternatief zijn om de problematische schulden te stabiliseren en indien mogelijk te verminderen.

Samengevat is een schuldenbewind ten opzichte van de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering te beschouwen als een complementair hulpmiddel, dat kan worden ingezet afhankelijk van de specifieke situatie, dat niet per se volgtijdelijk is en dat de andere trajecten kan versterken. Een schuldenbewind leidt niet per se tot een oplossing van de schuldenproblematiek. Daarvoor zijn schuldhulpverlening en schuldsanering van toegevoegde waarde.¹⁷

4 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel introduceert het recht voor gemeenten om de rechter te adviseren bij de beantwoording van de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de instelling van schuldenbewind. Op deze manier kunnen gemeenten hun regierol bij de aanpak van schuldenproblematiek beter vervullen en krijgt de rechter de mogelijkheid af te wegen of kan worden volstaan een met minder ingrijpende vorm van ondersteuning dan schuldenbewind. In deze paragraaf wordt eerst de procedure weergegeven (par. 4.1). Daarna volgt een toelichting op hoofdlijnen op het advies van gemeenten (par. 4.2).

¹⁵ Zie ook *Kamerstukken II 2011/12, 33054, 6, p. 8.*

¹⁶ Zie ook *Kamerstukken II 2011/12, 33054, 6, p. 9.*

¹⁷ Zie ook *Kamerstukken II 2011/12, 33054, 6, p. 8.*

4.1 *De procedure*

De gemeente waar de betrokkene woont, krijgt het adviesrecht. Om de gemeente de mogelijkheid te geven advies uit te brengen, wordt de griffier van de rechtbank verplicht om een kopie van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden aan de gemeente door te zenden.

De rechtspraak heeft een formulier ontwikkeld voor het verzoek tot instelling van beschermingsbewind (hierna: het (verzoekschrift)formulier).¹⁸ De griffier van de rechtbank die het verzoek ontvangt, kan aan de doorzendplicht voldoen door een kopie van het formulier door te sturen naar de gemeente. Het verschaft de gemeente (a) een fundament om de vraag te kunnen beantwoorden of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de instelling van beschermingsbewind, en (b) de mogelijkheid om in contact te treden met de verzoeker, de betrokkene – bij schuldenbewinden doorgaans zelf de verzoeker – en de beoogde beschermingsbewindvoerder.

Als de gemeente advies uitbrengt, doet zij dit binnen vier weken na ontvangst van de kopie van het verzoek. In de praktijk blijkt dat de periode tussen het indienen van een verzoek en de beslissing op het verzoek gemiddeld circa twee maanden bedraagt. Dit betekent dat de procedure over het verzoek beschermingsbewind in te stellen in het overgrote deel van de gevallen niet wordt vertraagd door het uitbrengen van advies door de gemeente. Voor crisissituaties geldt een adviestermijn van drie dagen. Hiermee is aangesloten bij de termijn waarbinnen gemeenten inwoners op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening dienen te helpen in geval van spoedeisende omstandigheden.

De rechter beslist niet eerder op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind dan nadat de adviestermijn van de gemeente is verstreken. Hij hoeft niet te wachten tot het verstrijken van deze termijn als de gemeente eerder advies uitbrengt of heeft laten weten geen advies uit te brengen. Een gemeente kan om haar moverende redenen het beleid voeren dat geen advies wordt uitgebracht op verzoeken tot instelling van een schuldenbewind. Het wetsvoorstel biedt deze gemeente de mogelijkheid om dit schriftelijk kenbaar te maken aan de rechtbank. In dat geval vervalt de doorzendplicht voor de griffier. Op deze manier wordt voorkomen dat (1) onnodig persoonsgegevens worden gedeeld, (2) rechtbanken nodeloos de moeite nemen verzoekschriften door te sturen, en (3) gemeenten informatie ontvangen die zij niet gebruiken, maar die zij wel tijdig moeten verwijderen. Hierdoor worden zo min mogelijk persoonsgegevens verwerkt (zie hierover nader par. 5). De gemeente kan de verklaring schriftelijk intrekken. Op dat moment herleven de doorzendplicht van de griffier en het adviesrecht van de gemeente.

¹⁸ Het formulier is beschikbaar via <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Paginas/Verzoek-tot-onderbewindstelling-.aspx>.

De doorzendplicht bij beschermingsbewind wegens problematische schulden staat er niet aan in de weg dat de gemeente ook het recht heeft advies uit te brengen indien naast problematische schulden tevens sprake is van een lichamelijke of geestelijke toestand die ingevolge artikel 1:431, eerste lid, onderdeel a, BW grond kan zijn voor de instelling van beschermingsbewind. Als de gemeente een meer passende en minder ingrijpende voorziening voorstelt om de problematische schulden van de betrokkene aan te pakken, kan de rechter concluderen dat er geen reden is om beschermingsbewind in te stellen *wegens problematische schulden*. De rechter zou dan niettemin kunnen beslissen om beschermingsbewind in te stellen *wegens de lichamelijke of geestelijke toestand* van de betrokkene. Daarnaast zou de gemeente uitvoering kunnen geven aan de voorziening in een minnelijk traject die is voorgesteld om de betrokkene ondersteuning te bieden voor diens problematische schulden. De ondersteuning door de gemeente laat onverlet dat het beheer over het onder bewind gestelde vermogen toekomt aan de beschermingsbewindvoerder (art. 1:438, eerste lid, BW).

4.2 *Het advies*

De gemeente beantwoordt in het advies de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de instelling van schuldenbewind.

Als de gemeente adviseert dat de belangen van de betrokkene beter kunnen worden behartigd met een voorziening in het kader van schuldhulpverlening dan met beschermingsbewind, motiveert de gemeente waarom zij *deze* voorziening aanbiedt. Het advies kan ook inhouden dat de gemeente beschermingsbewind de meest passende maatregel acht. Het is ook mogelijk dat de gemeente in haar advies voorstelt de betrokkene gezamenlijk met een beschermingsbewindvoerder ondersteuning te bieden.

De rechter behandelt verzoeken tot instelling van beschermingsbewind voor mensen uit verschillende gemeenten. De rechter ontvangt dan ook adviezen van verschillende gemeenten. Het wordt aan gemeenten gelaten of zij een adviesmodel opstellen, voorzien van een afwegingskader, in samenspraak met de rechtspraak.

Een aantal bestaande onderzoeken, handreikingen en screeningsinstrumenten kan behulpzaam zijn bij de beantwoording van de vraag of beschermingsbewind of een gemeentelijke voorziening de meest passende maatregel is. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het rapport 'Op weg naar een sluitende aanpak voor financieel kwetsbaren'.¹⁹ Hierin zijn de voorzieningen beschreven die in een aantal gemeenten beschikbaar zijn en voor sommige inwoners als beter passend wor-

¹⁹ Te raadplegen via <https://www.platform31.nl/publicaties/op-weg-naar-een-sluitende-aanpak-voor-financieel-kwetsbaren>.

den geduid dan beschermingsbewind. Het gaat hierbij in de regel om (vormen van) budgetbeheer, het zwaarste instrument dat de gemeente ter beschikking stelt in het kader van de schuldhulpverlening. Uit dit rapport blijkt overigens dat vaak meerdere gemeentelijke voorzieningen naast elkaar worden ingezet. Een vaak voorkomende combinatie is budgetbeheer en budgetcoaching. In de praktijk is ook een afwegingskader ontwikkeld dat schuldhulpverleners en vrijwilligers helpt om financieel kwetsbare inwoners naar de best passende ondersteuning door te verwijzen. Daarbij wordt nadrukkelijk de vraag gesteld of beschermingsbewind noodzakelijk is. Deze 'Quickscan bewind'²⁰ is bedoeld als methode om snel inzicht te verkrijgen in de ondersteuningsbehoefte bij de inwoner en de verschillen tussen beschermingsbewind en gemeentelijke voorzieningen. In deze scan doorloopt de schuldhulpverlener of vrijwilliger een aantal vragen, die tevens als kader kunnen dienen voor de afweging die gemeenten maken bij de onderbouwing van het advies aan de rechter. Daarnaast zijn ook andere screeningsinstrumenten ontwikkeld die voor zowel gemeenten als rechters behulpzaam kunnen zijn bij de beantwoording van de vraag of beschermingsbewind of een alternatieve vorm van ondersteuning de meest passende maatregel is.²¹

De verzoeker tot instelling van beschermingsbewind zou op basis van het advies van de gemeente kunnen beslissen om het verzoek in te trekken en in te gaan op het aanbod van de gemeente. Daarom wordt de gemeente verplicht haar advies naar zowel de rechter als de verzoeker te sturen. Als het verzoek naar aanleiding van het advies wordt ingetrokken binnen twee weken nadat het is uitgebracht, en nog voordat het verzoek op zitting wordt behandeld of de rechter over het verzoek beslist zonder zitting, stort de griffier het reeds betaalde griffierecht terug. Op deze manier wordt voorkomen dat een verzoek niet wordt ingetrokken louter omdat het griffierecht reeds is betaald. Trekt de verzoeker het verzoek niet in, dan betreft de rechter het advies bij zijn beslissing op het verzoek.

5 Verwerking van persoonsgegevens

Met ingang van 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG)²² van kracht. De AVG regelt de bescherming van persoonsgegevens. Deze gegevens betreffen alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Identificeerbaar is een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd aan de hand van bijvoorbeeld een naam of één of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, psychi-

²⁰ Te raadplegen via https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/105/9/Platform31_Quickscan_Beschermingsbewind-1522922474.pdf.

²¹ Zie bijv. het screeningsinstrument *Mesis voor beschermingsbewind*, te raadplegen via <https://mesis.nu/mesis-voor-beschermingsbewind/>.

²² Voluit: Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (*PbEU* 2016, L 119).

sche, economische of sociale identiteit van die persoon (art. 4, eerste lid, AVG). Onder verwerking van persoonsgegevens wordt verstaan een bewerking met betrekking tot persoonsgegevens, zoals het verzamelen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, raadplegen, doorzenden, wissen of vernietigen van gegevens (art. 4, tweede lid, AVG).

Omdat het wetsvoorstel griffiers van rechtbanken verplicht om verzoeken tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden, houdende persoonsgegevens, aan gemeenten door te zenden, is in de voorbereidingsfase een Privacy Impact Assessment uitgevoerd.²³ Met behulp hiervan is de noodzaak van de gegevensverwerking door gemeenten bekeken, en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de voorgestelde regeling op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding (art. 5, eerste lid, onderdeel c, AVG), en de rechten van betrokkenen. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in deze paragraaf.

Voorop staat dat persoonsgegevens alleen aan de gemeente worden doorgezonden als dat noodzakelijk is voor het uitbrengen van een advies. Gewaarborgd moet worden dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt (gegevensminimalisering) en dat de gegevens die worden verwerkt alleen worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt (doelbinding).

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als daarvoor een grond bestaat. De grondslag voor de verwerking van de gegevens is in dit geval de noodzaak om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de griffier rust (art. 6, eerste lid, onderdeel e, AVG).

Door het ontvangen van het verzoekschrift wordt de gemeente verwerker van de persoonsgegevens die daarin zijn opgenomen. In paragraaf 4.1 is toegelicht dat de griffier aan de doorzendplicht kan voldoen door het verzoekschriftformulier, dat de rechtspraak heeft ontwikkeld, aan de gemeente door te zenden. In het huidige formulier wordt onder meer gevraagd in te vullen de naam, contactgegevens en geboortedatum en -plaats van de betrokkene, van de verzoeker, van belanghebbenden (bijv. de partner en kinderen) en van de beoogde bewindvoerder. Verder wordt onder meer verzocht in te vullen de reden van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind (lichamelijke of geestelijke toestand, of verkwisting dan wel problematische schulden, en de feiten waaruit dat blijkt) en de omvang van het beschermingsbewind (alle goederen van betrokkene of een deel daarvan). Deze gegevens zijn gewone persoonsgegevens in de zin van de AVG.

De gemeente moet weten ten behoeve van wie wordt verzocht beschermingsbewind wegens problematische schulden in te stellen. Daartoe heeft zij de naam en de geboorteplaats en -datum van de betrokkene nodig. Verder heeft de gemeen-

²³ *Kamerstukken I 2010/11, 31051, D, motie Franken.*

te de contactgegevens van de betrokkene nodig om eventueel met hem in contact te treden. Hetzelfde geldt voor de contactgegevens van de verzoeker (voor zover de betrokkene niet de verzoeker is) en beoogde bewindvoerder. De inkomens- en vermogensgegevens van de betrokkene heeft de gemeente nodig als inhoudelijk fundament voor haar advies. Op basis hiervan kan de gemeente de zwaarte van de financiële problematiek inschatten. Kortom, de gemeente heeft deze gegevens redelijkerwijs nodig om advies uit te kunnen brengen. De gemeente krijgt de beschikking over deze gegevens door doorzending van het verzoekschriftformulier.

Verder wordt in het huidige formulier gevraagd naar het burgerservicenummer (hierna: BSN) van de betrokkene en verzoeker. Aan de hand van het BSN kan de rechtbank nagaan of (a) het adres van betrokkene klopt (het verblijfsadres komt niet altijd overeen met het adres volgens de Basisregistratie Persoonsgegevens) en (b) alle kinderen van betrokkene als belanghebbende in het formulier zijn vermeld, om te voorkomen dat (één van de) kinderen ten onrechte als belanghebbende buiten de procedure wordt gehouden. In combinatie met het BSN van de verzoeker kan de rechtbank nagaan wat de relatie is tussen de verzoeker en de betrokkene, als deze niet zelf de verzoeker is.

De gemeente hoeft niet te beschikken over het BSN van de betrokkene en verzoeker om advies uit te kunnen brengen. Hetzelfde geldt voor de geboortedatum en -plaats van de verzoeker en van de beoogde beschermingsbewindvoerder, en de persoonsgegevens van belanghebbenden. Op dit moment wordt de verzoeker verzocht ook deze gegevens in te vullen in het formulier. Om advies te kunnen geven is het voor gemeenten niet noodzakelijk over deze gegevens te beschikken. Een mogelijkheid is dat het verzoekschriftformulier met het oog op het adviesrecht wordt aangepast, met inachtneming van de privacybelangen van de betrokkene, verzoeker, belanghebbenden en beoogde beschermingsbewindvoerder. Een andere mogelijkheid is dat de griffier informatie die niet noodzakelijk is voor het uitbrengen van advies onleesbaar maakt voordat hij de kopie van het formulier aan de gemeente zendt. Dit wordt tijdens de consultatiefase besproken met de Raad voor de rechtspraak en VNG.

Voor gevallen waarin het verzoekschriftformulier aan de gemeente wordt doorgezonden, moet voor degene wiens persoonsgegevens het betreft, of voor degene die de persoonsgegevens heeft ingevuld, duidelijk zijn dat deze gegevens aan de gemeente worden doorgezonden (art. 13, eerste lid, onderdeel d, en 14, eerste lid, onderdeel e, AVG). Hoe hiermee in de praktijk kan worden omgegaan wordt ook met de Raad voor de rechtspraak en VNG besproken.

6 Financiële gevolgen

Het totale aantal beschermingsbewinden is sinds 2009 toegenomen (zie figuur 1).²⁴

Figuur 1: Aantal lopende beschermingsbewinden op 31 december van elk jaar

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
96.550	107.960	122.285	139.907	161.932	188.408	209.600	228.299	242.033

Het aantal toegekende verzoeken tot onderbewindstelling lag in de periode 2009 tot en met 2017 tussen de 16.944 en 39.190 (zie figuur 2).²⁵

Figuur 2: Aantal toegekende verzoeken tot onderbewindstelling

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
16.944	19.791	23.923	28.078	34.319	39.190	37.312	36.701	34.964

Bij deze cijfers gaat het zowel om beschermingsbewinden waarin een professionele beschermingsbewindvoerder is benoemd als beschermingsbewinden waarin een familiebeschermingsbewindvoerder is benoemd. Binnen deze aantallen wordt geen onderscheid gemaakt tussen beschermingsbewinden ingesteld wegens problematische schulden en beschermingsbewinden ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand.

Op basis van de beschikbare cijfers kan worden geschat dat het aantal verzoeken tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden waarbij gemeenten op grond van dit wetsvoorstel een advies mogen indienen ten minste enkele duizenden per jaar bedraagt. Bij de adviesaanvraag aan de Raad voor de rechtspraak wordt verzocht indien mogelijk een (precieze) inschatting van dit aantal te geven. Zijn advies kan aanleiding geven deze paragraaf aan te passen.

6.1 Financiële gevolgen voor de rechtspraak

Bij het inschatten van de financiële gevolgen voor de rechtspraak spelen de volgende overwegingen mee.

Niet bij elk verzoekschrift wordt een advies uitgebracht

Een gemeente kan er in een individueel geval van afzien om een advies uit te brengen, of om haar moverende redenen het beleid voeren dat geen adviezen worden uitgebracht. Het betreft immers een recht om te adviseren, geen plicht.

²⁴ Bron: Raad voor de rechtspraak.

²⁵ Bron: Raad voor de rechtspraak.

Het intrekken van een verzoek naar aanleiding van het advies

Het advies van de gemeente kan ertoe leiden dat de verzoeker diens verzoek intrekt. In die gevallen komt de rechter niet tot een beoordeling van het advies. Bovendien is in dat geval sprake van een grotere tijdsbesparing dan alleen door het uitblijven van de beoordeling van het advies. Ten eerste hoeft het verzoek niet in behandeling te worden genomen. Ten tweede blijft een investering van tijd en middelen uit voor het doorlopende toezicht op het functioneren van een beschermingsbewindvoerder in het geval de rechter zou hebben beslist tot instelling van beschermingsbewind.

Het doorsturen van verzoekschriftformulieren en beschikkingen

Het doorsturen van verzoekschriftformulieren aan gemeenten brengt kosten met zich voor de rechtspraak. De tijdsinvestering die hiermee is gemoeid kan worden beperkt door afspraken tussen rechtbanken en gemeenten binnen hun arrondissement. Te denken valt aan een loket of andere vorm van vast contactpunt bij een gemeente. Dit vergemakkelijkt het doorsturen van de formulieren. Als een gemeente advies uitbrengt, dient de griffier een kopie van de beschikking naar de gemeente te sturen. Dit vergt een additionele handeling, geen nieuwe beslissing. Ook hiervoor is een vast contactpunt bij de gemeente behulpzaam.

Beoordeling van het advies

De tijd die de beoordeling van adviezen in beslag neemt, kan worden beperkt door het gebruik van een adviesmodel, op te stellen door gemeenten, in samenwerking met de rechtspraak. De tijdsinvestering zal voorts in de toekomst afnemen door gewenning aan het beoordelen van adviezen.

Afname van het aantal verzoeken tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden

Het adviesrecht heeft naar verwachting niet alleen tot gevolg dat sommige verzoeken worden ingetrokken naar aanleiding van het advies van de gemeente, maar ook dat het aantal ingediende verzoeken afneemt. Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is gemeenten in staat te stellen hun regierol bij de aanpak van schuldenproblematiek beter te vervullen. Door het adviesrecht komt de rol van gemeenten nadrukkelijker in beeld. Zodra de bekendheid van gemeentelijke voorzieningen in het algemeen toeneemt, is te verwachten dat het aantal verzoeken tot instelling van een schuldenbewind afneemt.

6.2 Financiële gevolgen voor gemeenten

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor gemeenten om een advies te geven over het instellen van beschermingsbewind wegens problematische schulden. Dit is een mogelijkheid, geen plicht. De gemeente beslist bij welk verzoek zij een advies wil uitbrengen en kan ook beslissen geen adviezen uit te brengen. Het voorstel brengt daarom geen extra kosten voor gemeenten met zich die op grond van artikel 108 van de Gemeentewet voor vergoeding vanwege het Rijk in aanmerking zouden komen. Voor zover het opstellen van een advies uitvoerings-

kosten met zich brengt, is het ter overweging van de gemeente of deze kosten doelmatig zijn.

Wat betreft de kosten van een eventueel bij het verzoek betrokken beschermingsbewindvoerder zij het volgende opgemerkt. De betrokkene die het verzoek tot instelling van beschermingsbewind indient, wordt daarbij in veel gevallen begeleid door een professionele beschermingsbewindvoerder, die als beoogde beschermingsbewindvoerder aan de rechter wordt voorgedragen. Indien de rechter het verzoek tot instelling van beschermingsbewind toewijst en de beoogde beschermingsbewindvoerder benoemt, heeft deze recht op een beloning voor aanvangswerkzaamheden.²⁶ Wijst de rechter het verzoek af, dan krijgt de beschermingsbewindvoerder geen beloning voor zijn voorwerk. Het wetsvoorstel verandert dit risico voor beschermingsbewindvoerders niet. Het wordt aan gemeenten gelaten of zij voorzien in de beloning van beschermingsbewindvoerders door gemeenten voor het verrichten van voorwerk indien de rechter het verzoek tot instelling van beschermingsbewind afwijst naar aanleiding van het advies van de gemeente.

7 Regeldrukeffecten

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om wet- en regelgeving na te leven. Bij de kosten die hiermee zijn gemoeid gaat het om kosten die voortvloeien uit informatie- en inhoudelijke verplichtingen. Het wetsvoorstel bevat geen informatie- en inhoudelijke verplichtingen voor bedrijven, burgers of professionals en heeft daarom geen regeldrukeffecten.

8 Advies en consultatie

In januari 2018 organiseerden het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rondetafelgesprek met stakeholders. Hieraan namen vertegenwoordigers van gemeenten, rechters en beschermingsbewindvoerdersverenigingen deel. Vervolgens zijn de uitgangspunten van een eerdere versie van dit voorontwerp besproken met gemeenten, rechters en beschermingsbewindvoerdersverenigingen. Met de inbreng van de deelnemers aan deze overleggen is rekening gehouden bij het opstellen van het voorontwerp.

²⁶ Zie art. 3, vijfde lid, onderdeel a, van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren (*Stcrt.* 2014, nr. 32149).

9 Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij zal de hand worden gehouden aan de vaste verandermomenten.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 1:432a BW

Het adviesrecht van gemeenten wordt geplaatst na artikel 1:431 BW dat de gronden bevat voor de instelling van beschermingsbewind en artikel 1:432 BW dat bepaalt wie een verzoek tot instelling van beschermingsbewind kunnen indienen.

In het algemeen deel van deze toelichting is degene wiens vermogen onder bewind wordt ingesteld aangeduid als 'de betrokkene' of 'de inwoner'. In de artikelen over beschermingsbewind in het Burgerlijk Wetboek wordt de betrokkene aangeduid als 'de rechthebbende'. Daarom wordt degene die hiervoor is aangeduid als 'de betrokkene' of 'inwoner' in het artikelsgewijze deel van deze toelichting aangeduid als 'de rechthebbende'.

Eerste lid

In het eerste lid wordt geregeld dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de rechthebbende woont (hierna: de gemeente) adviesrecht heeft indien de instelling van een beschermingsbewind wordt verzocht wegens problematische schulden.

Doorzendplicht voor de griffier van de rechtbank

De gemeente dient op de hoogte te raken van de indiening van het verzoek om een advies uit te kunnen brengen. Bij het opstellen van de regeling speelt een aantal overwegingen mee:

- Voorkomen moet worden dat de procedure over het verzoek beschermingsbewind in te stellen zou worden vertraagd door het uitbrengen van advies. Daarom is ervan afgezien om het vragen van advies aan de gemeente als voorwaarde te introduceren voor de verzoeker voordat hij een verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden zou mogen indienen.
- Tevens moet worden geborgd dat zowel de rechter als gemeente er zeker van zijn dat de gemeente wordt geïnformeerd over het verzoek. Daarom krijgt de griffier de plicht om de gemeente te informeren.
- Verder is het van belang dat de gemeente niet alleen van de indiening op de hoogte raakt, maar ook informatie ter beschikking wordt gesteld waarop het advies kan worden gebaseerd. In dit licht is ervoor gekozen om een kopie van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden aan de gemeente te laten zenden.
- Ten slotte moet worden voorkomen dat rechthebbenden en verzoekers extra worden belast, bijvoorbeeld door het invullen van een formulier voor de aanvraag van een advies bij de gemeente. In dit licht is ervoor gekozen te rege-

len dat de griffier van de rechtbank een kopie van het verzoek, dat in alle gevallen wordt ingediend, doorzendt aan de gemeente, zo spoedig mogelijk na ontvangst daarvan.

Doorzenden van het verzoekschriftformulier

In het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt dat de rechtspraak een formulier heeft ontwikkeld voor het verzoek tot instelling van beschermingsbewind (het (verzoekschrift)formulier). Toegelicht is dat de griffier van de rechtbank die het verzoek ontvangt aan de doorzendplicht kan voldoen door een kopie van het verzoekschriftformulier door te zenden naar de gemeente.

Uit de toelichting bij het formulier blijkt dat wordt verzocht – indien mogelijk – als bijlage mee te sturen een verklaring van een deskundige waaruit kan worden opgemaakt dat de toestand van de rechthebbende zodanig is, dat onderbewindstelling noodzakelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verklaring van een arts. De griffier zendt in beginsel alleen het formulier door, niet de eventuele bijlagen, zoals de verklaring van een arts. Dergelijke bijlagen kunnen alleen worden meegezonden indien uit het formulier blijkt dat de rechthebbende daarvoor toestemming heeft gegeven.

Doorzendplicht bij beschermingsbewind wegens problematische schulden

De verplichting om de gemeente het verzoekschrift te sturen, geldt als wordt verzocht beschermingsbewind in te stellen wegens problematische schulden. Deze grond voor beschermingsbewind is opgenomen in artikel 1:431, eerste lid, onderdeel b, BW. In het verzoekschriftformulier van de rechtspraak dient te worden aangegeven of beschermingsbewind wordt verzocht wegens problematische schulden. Hierdoor is voor de griffier in één oogopslag duidelijk welke verzoekschriftformulieren hij moet doorzenden naar de gemeente. De griffier zendt het formulier ook door indien naast problematische schulden ook een lichamelijke of geestelijke toestand als grondslag voor de instelling van beschermingsbewind wordt aangedragen.

Het advies

In het advies beantwoordt de gemeente de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de instelling van beschermingsbewind. In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de gemeentelijke voorzieningen in het kader van schuldhulpverlening, die een meer passende en minder verstrekkende voorziening kunnen zijn dan beschermingsbewind (zie par. 3).

Het advies kan een aanbod inhouden van de gemeente om de rechthebbende met een voorziening in het kader van schuldhulpverlening te ondersteunen. Het advies kan ook inhouden dat de gemeente voorstelt om de rechthebbende gezamenlijk met een beschermingsbewindvoerder ondersteuning te bieden. Te denken valt aan het hiervoor genoemde geval waarin er naast problematische

schulden tevens sprake is van een lichamelijke of geestelijke toestand waardoor de rechthebbende niet in staat is zijn vermogensrechtelijke belangen te behartigen. In dat geval kan de beschermingsbewindvoerder financiële stabiliteit brengen en kan de schuldhulpverlening proberen de schulden zoveel mogelijk op te lossen.

De gemeente motiveert haar advies. Kort gezegd betekent dit voor gevallen waarin zij adviseert dat de belangen van de rechthebbende beter kunnen worden behartigd met een gemeentelijke voorziening, dat zij toelicht om welke voorziening het gaat. In het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op bestaande onderzoeken, handreikingen en screeningsinstrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen van een afwegingskader, waarmee het advies kan worden onderbouwd (zie par. 4.2).

Indien de gemeente van oordeel is dat zij op basis van alleen het verzoekschriftformulier over onvoldoende informatie beschikt om een advies uit te brengen, kan zij daar in het advies melding van maken. Dit is voor de rechter geen reden om de beslissing op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind aan te houden. Op basis van de beschikbare informatie kan de gemeente mogelijk wel een inschatting geven of een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstreckende voorziening dan met beschermingsbewind.

In de praktijk blijkt dat in veel gevallen ondersteuning van de rechthebbende niet alleen nodig is vanwege problematische schulden, maar ook vanwege een lichamelijke of geestelijke toestand waardoor de rechthebbende niet in staat is zijn vermogensrechtelijke belangen te behartigen. Een dergelijke toestand blijkt niet altijd uit het verzoekschriftformulier. De rechter heeft de mogelijkheid na te gaan of sprake is van een lichamelijke of geestelijke toestand en wat de invloed daarvan op de rechthebbende is, bijvoorbeeld door een verklaring van een arts die als bijlage is gevoegd bij het verzoekschriftformulier. De rechter kan ook meer informatie opvragen en de rechthebbende en belanghebbenden spreken ter zitting. Een gemeente staat in beginsel uitsluitend het verzoekschriftformulier ter beschikking. Tevens kan de gemeente niet uitsluiten dat sprake is van een lichamelijke of geestelijke toestand, die reden kan zijn om beschermingsbewind in te stellen. De rechter dient zich er bij de beoordeling van het advies van bewust te zijn dat de gemeente geen volledig beeld heeft van de situatie van de rechthebbende.

Indien de gemeente voorziet dat de rechthebbende onvoldoende gemotiveerd is om resultaat te bereiken met de inzet van een voorziening, dan dient zij dit in haar advies te betrekken.

Een voorziening die de gemeente voorstelt, dient per direct beschikbaar te zijn. De reden hiervoor is dat als de rechter beslist tot instelling van beschermings-

bewind, het in werking treedt daags nadat de beschikking is verstrekt of verzonden (art. 1:434, tweede lid, BW).

Beschermingsbewind wordt voor onbepaalde of bepaalde tijd ingesteld. De gemeente kan de rechter ook omtrent de duur van het beschermingsbewind adviseren.

De rechter is gehouden in zijn beschikking op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind de gronden van zijn beslissing op te nemen (art. 287, eerste lid, jo. 230, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv)). Dit betekent dat de rechter het advies van de gemeente betreft bij de motivering van zijn beslissing.

De gemeente is geen belanghebbende bij het verzoek tot instelling van beschermingsbewind in de zin van artikel 798 Rv. Het feit dat de rechter het advies betreft in zijn motivering verandert dit niet. De rechter hoeft de gemeente dan ook niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. Het staat de rechter vrij de gemeente op te roepen om te verschijnen als haar verklaring van betekenis kan zijn voor de beoordeling van het verzoek (art. 800, tweede lid, Rv).

Naar aanleiding van een advies kan een verzoeker het verzoek intrekken of een rechter beslissen het verzoek tot instelling van beschermingsbewind afwijzen. De situatie kan zich voordoen dat de gemeentelijke voorziening niet het gewenste resultaat heeft en de problematische schuldenproblematiek voortduurt of verergert. Het staat de verzoeker, de rechthebbende (voor zover hij niet zelf de verzoeker is) of de gemeente vrij om dan (opnieuw) een verzoek tot instelling van beschermingsbewind in te stellen. De rechter weegt dan bij de beoordeling van het verzoek mee dat een eerdere poging om ondersteuning te bieden via een gemeentelijke voorziening niet het gewenste resultaat heeft gehad.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het advies van de gemeente geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Tweede lid

Als de gemeente advies uitbrengt, dient zij dit binnen vier weken na ontvangst van de kopie van het verzoekschriftformulier te doen. Met de termijn van vier weken is aangesloten bij de termijn waarbinnen gemeenten een eerste gesprek moeten houden met degene die een hulpvraag indient (art. 4, eerste lid, Wgs).

Voorts is de gemeente op grond van het tweede lid verplicht het advies te verstrekken aan zowel de verzoeker als de rechtbank. De verzoeker kan op basis van het advies beslissen om het verzoek tot instelling van beschermingsbewind in te trekken en in te gaan op het aanbod van de gemeente. Handhaaft de verzoeker het verzoek, dan betreft de rechter het advies bij zijn beslissing over het verzoek tot instelling van beschermingsbewind. Naast het toetsen van de aanwe-

zigheid van een grond voor de instelling van beschermingsbewind weegt de rechter af of kan worden volstaan met de door de gemeente voorgestelde minder ingrijpende vorm van ondersteuning.

Derde lid

In het derde lid wordt bepaald dat de rechter niet eerder beslist op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind dan nadat de adviestertermijn is verstreken. De rechter hoeft niet te wachten tot het verstrijken van deze termijn als de gemeente eerder advies uitbrengt of aan de rechtbank heeft laten weten dat zij geen advies uitbrengt.

Vierde lid

De situatie kan zich voordoen dat het de rechter pas bij de beslissing op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind blijkt dat sprake is van problematische schulden, terwijl in het verzoekschriftformulier is aangegeven dat het beschermingsbewind (uitsluitend) wordt aangevraagd wegens een lichamelijke of geestelijke toestand. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als een familielid beschermingsbewind verzoekt in te stellen vanwege de geestelijke toestand van de rechthebbende en dit familielid er tijdens de indiening van het verzoek nog niet van op de hoogte is dat de rechthebbende problematische schulden heeft. Voor die gevallen wordt in het vierde lid geregeld dat de rechter aan de gemeente gelegenheid geeft om alsnog advies uit te brengen. Als de gemeente van deze mogelijkheid gebruikmaakt, verstrekt zij het advies zowel aan de verzoeker als aan de rechtbank.

Op grond van artikel 1:432, derde lid, BW kan de rechter voor wie een verzoek tot ondercuratelestelling of tot opheffing van curatele aanhangig is, bij afwijzing dan wel inwilliging van dat verzoek ambtshalve overgaan tot de instelling van een beschermingsbewind. De grond voor de instelling van beschermingsbewind kan ook in die gevallen zijn gelegen in problematische schulden. Daarom regelt het vierde lid van artikel 1:432a dat de gemeente tevens adviesrecht heeft als (1) de rechter een dergelijke ambtshalve instelling overweegt en (2) het de rechter voor de beslissing op het verzoek blijkt dat sprake is van problematische schulden.

Ook in deze gevallen bedraagt de adviestertermijn overeenkomstig het tweede lid vier weken. Van een kortere termijn is afgezien om te voorkomen dat wordt verzocht beschermingsbewind in te stellen wegens een lichamelijke of geestelijke toestand of wordt verzocht curatele in te stellen, om de adviestertermijn van vier weken te ontwijken, terwijl voor de verzoeker duidelijk is dat (ook) sprake is van problematische schulden.

Vijfde lid

In crisissituaties moet beschermingsbewind op zeer korte termijn kunnen worden ingesteld. Daarom bevat het vijfde lid een kortere termijn voor het uitbrengen van advies indien sprake is van spoedeisende omstandigheden. Hieronder wordt in elk geval verstaan een bedreigende situatie als bedoeld in artikel 4, tweede lid, Wgs. Het gaat om gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water, of opzegging dan wel ontbinding van de zorgovereenkomst. In dat artikellid is geregeld dat de gemeente in geval van een bedreigende situatie binnen drie werkdagen een eerste gesprek voert met degene die de hulpaanvraag indient. In lijn hiermee wordt in het vijfde lid van artikel 1:432a BW bepaald dat de adviestermijn drie dagen is in geval van spoedeisende omstandigheden. Het wordt aan rechtbanken en gemeenten gelaten om afspraken te maken over de wijze waarop aan de gemeente duidelijk wordt gemaakt dat sprake is van spoedeisende omstandigheden waardoor een kortere adviestermijn geldt.

Zesde lid

Indien een gemeente advies uitbrengt, past het daarbij dat zij op de hoogte wordt gebracht van de beslissing op het verzoek tot instelling van beschermingsbewind. In dit licht wordt de griffier in de eerste volzin van het zesde lid verplicht om een kopie van de beschikking naar de gemeente te zenden indien zij advies heeft uitgebracht. Het versturen van kopieën is geen nieuwe verplichting voor de griffier. Deze verplichting bestaat al jegens de verzoeker, verschenen belanghebbenden en belanghebbenden aan wie een kopie van het verzoekschrift is gezonden (art. 805, eerste lid, Rv). Mede met het oog op gegevensminimalisering worden gemeenten die geen advies uitbrengen niet op de hoogte gebracht over de beslissing van de rechter.

Degenen aan wie een kopie van de beschikking wordt gezonden mogen tegen die beschikking hoger beroep instellen op grond van artikel 806, eerste lid, onderdeel a, Rv. Deze bepaling wordt in de tweede volzin van het nieuwe artikel 1:432a, zesde lid, BW buiten toepassing verklaard voor zover het gaat om gemeenten waaraan een kopie van de beschikking wordt gezonden. Dit betekent dat gemeenten, net als op dit moment het geval is, geen hoger beroep kunnen instellen tegen de beslissing op het verzoek om beschermingsbewind in te stellen. De verzoeker en belanghebbenden kunnen dat wel.

Zevende lid

Vanaf de indiening van het verzoekschrift is griffierecht verschuldigd. Het dient binnen vier weken te zijn betaald (art. 3, vierde lid, Wet griffierechten burgerlijke zaken). Het advies van de gemeente kan ertoe leiden dat de verzoeker zijn verzoek intrekt. In die gevallen komt de rechter niet tot een beoordeling van het advies en het verzoek. Voorkomen moet worden dat een verzoek niet wordt in-

getrokken louter omdat het griffierecht reeds is betaald. Daarom is in het zevende lid geregeld dat de griffier het reeds betaalde griffierecht terugstort als het verzoek naar aanleiding van het advies wordt ingetrokken binnen twee weken nadat het is uitgebracht, en nog voordat (a) het verzoek op zitting wordt behandeld, of (b) de rechter op het verzoek beslist zonder zitting. Vergelijk artikel 11, tweede lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken na aanpassing van artikel 11 door de Invoeringswet KEI.²⁷ Daarin is geregeld dat in een zaak waarbij een vordering is ingesteld een derde deel van het griffierecht van de eiser wordt geheven indien de eiser de procesinleiding intrekt voordat de verweerder in de procedure is verschenen of uiterlijk in de procedure had kunnen verschijnen. Daarbij is verder geregeld dat de griffier het te veel betaalde griffierecht aan de eiser terugstort als deze het griffierecht reeds heeft voldaan.

Achtste lid

Een gemeente kan om haar moverende redenen het beleid voeren dat geen adviezen worden uitgebracht. Het achtste lid biedt deze gemeente de mogelijkheid om dit schriftelijk kenbaar te maken aan de rechtbank. In dat geval is het eerste lid niet van toepassing. Er bestaat dan geen doorzendplicht voor de griffier. In het algemeen deel van deze toelichting zijn de drie doelen van deze bepaling toegelicht (zie par. 4.1). De gemeente kan de verklaring schriftelijk intrekken. In dat geval herleven de doorzendplicht van de griffier en het adviesrecht van de gemeente.

Artikel II

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij zal de hand worden gehouden aan de vaste verandermomenten.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

²⁷ *Stb.* 2016, 290.