university of groningen

umcg

University of Groningen

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het schuldenbewind

Eding, Marije; Vols, Michel

Published in:
Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2024

Link to publication in University of Groningen/UMCG research database

Citation for published version (APA):
Eding, M., & Vols, M. (2024). De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het schuldenbewind: de rol van de gemeente. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, *2024*(11), 284-296. Artikel FJR 2024/56.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license. More information can be found on the University of Groningen website: https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment.

Take-down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): http://www.rug.nl/research/portal. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Download date: 10-11-2026

Mr. M. Eding & prof. mr. dr. M. Vols[1]

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het schuldenbewind: de rol van de gemeente

FJR 2024/56

Gemeenten hebben een regierol in de aanpak van schulden op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast hebben zij bij de introductie van het schuldenbewind een rol toebedeeld gekregen in de wettelijke regeling van het beschermingsbewind. Gelet op het ingrijpende karakter van het bewind is een terughoudende en 'passende' inzet van het bewind als schuldhulpverleningsinstrument geboden. In deze bijdrage gaan wij in op de positie van de gemeente in het schuldhulpverleningsproces en bespreken wij hoe de gemeente een bijdrage kan leveren aan een proportionele toepassing van het schuldenbewind.

1. Inleiding

Op 1 januari 2023 hebben meer dan 700.000 Nederlandse huishoudens te maken met problematische schulden.[2] Van een problematische schuldsituatie is sprake indien redelijkerwijs te verwachten is dat iemand zijn schulden niet langer zal kunnen betalen of als een schuldenaar is opgehouden met betalen.[3] De persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van schulden zijn groot: mensen ervaren eenzaamheid, uitsluiting, zijn niet in staat om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij en kunnen hun woning verliezen.[4] Steeds meer onderzoek laat bovendien zien dat schulden allerlei gezondheidsproblemen met zich meebrengen.[5] Doel van het kabinet Rutte IV was dan ook een halvering ten opzichte van 2015 van het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030.[6] Het regeerprogramma van het kabinet Schoof is minder specifiek, maar beoogt wel de verbetering van de (gemeentelijke) schuldhulpverlening door te zetten. Om de schuldenproblematiek fundamenteel aan te pakken zal het kabinet een integraal pakket aan maatregelen ontwikkelen.[7]

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de aanpak van problematische schulden. Sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) in 2012 hebben zij zelfs de wettelijke verantwoordelijkheid voor het bieden van passende ondersteuning aan inwoners met schulden.[8] Uitgangspunt van de wet is schuldhulpverlening met een integraal karakter. Dit betekent dat schuldhulpverlening toegesneden moet zijn op de individuele omstandigheden van de schuldenaar.[9] Volgens de Wgs omvat schuldhulpverlening het voorkomen van problematische schulden, ondersteuning verlenen bij het vinden van een oplossing voor schulden en het bieden van nazorg.[10] Op basis van de wet kunnen inwoners met schulden bij de gemeente onder meer terecht voor advies, een saneringskrediet of schuldbemiddeling.[11]

Het wettelijk kader dat de Wgs biedt, staat naast de andere wettelijke instrumenten die kunnen worden ingezet met het oog op schuldhulpverlening.[12] Een van deze instrumenten betreft een veel ingrijpender manier om mensen met schulden te helpen, namelijk het instellen van een beschermingsbewind over iemands vermogen.[13] In dat geval verliest de betrokkene de zelfstandige zeggenschap over zijn financiën: hij wordt beheersonbevoegd en kan niet zonder medewerking van de bewindvoerder over zijn vermogen beschikken.[14] Het beschermingsbewind vormt derhalve een forse inperking op het zelfbeschikkingsrecht van de betrokkene. Het is daarom vereist dat het bewind passend is en niet verder ingrijpt dan noodzakelijk.[15]

Gelet op de verstrekkende gevolgen van het bewind verdient het de voorkeur om mensen met schulden (eerst) te helpen in het vrijwillige kader van gemeentelijke schuldhulpverlening. Een bewind moet pas worden toegepast indien minder ingrijpende voorzieningen onvoldoende soelaas bieden.[16] Daarnaast geldt dat het bewind zo kort mogelijk moet duren: zodra gemeentelijke schuldhulpverlening

1 Mr. M. (Marije) Eding is promovenda aan de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. dr. M. (Michel) Vols is hoogleraar Openbare-orderecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek is medegefinancierd met een ERC Starting Grant verstrekt door de European Research Council (ERC), projectnummer 949316.

2 'Schuldenproblematiek in beeld. Ontwikkeling huishoudens met geregistreerde problematische schulden', https://dashboards.cbs.nl/.

3 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 1 en 8; *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 30. Zie ook art. 284 lid 1 Faillissementswet.

4 'Visual Aanpak geldzorgen, armoede en schulden', https://www.rijksoverheid.nl/; M. Vols, 'European law and private evictions: property, proportionality and vulnerable people', *European Review of Private Law*, 2019 nr. 4, p. 719-752.

5 'Cijfers en feiten over de relatie tussen armoede en gezondheid', loketgezondleven.nl; *Van schuld naar schone lei* (advies aan de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen), Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2022, p. 22-24. Zie ook S. Mullainathan & E. Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven 2013.

6 Het aantal huishoudens met problematische schulden in 2015 bedroeg 661.730, zie brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 3 februari 2023, p. 1 (*Kamerstukken II* 2022/23, 24515, nr. 667). Zie ook 'Schuldenproblematiek in beeld. Ontwikkeling huishoudens met geregistreerde problematische schulden', https://dashboards.cbs.nl/.

7 Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 13.

8 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, *Stb.* 2012, 78. De wet is per 1 juli 2012 inwerking getreden, met uitzondering van artikelen 5 en 11.

9 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 6.

10 Art. 1 Wgs; *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 21.

11 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 1.

12 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 16.

13 Art. 1:431 lid 1 onder b BW.

14 Art. 1:438 BW.

15 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 3; *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 11. Zie ook: Aanbevelingen meerderjarigenbewind 2023 van het Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht (LOVT), p. 4.

16 C. Blankman & K. Vermariën, 'Vertegenwoordigingsregelingen voor wilsonbekwamen in het Nederlandse recht in het licht van het VN-Verdrag Handicap en het EVRM', *Handicap & Recht* 2016-1, p. 18; *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I* 2020/653.

volstaat, dient het bewind te eindigen. Ondanks deze uitgangspunten speelt het beschermingsbewind een grote rol in onze samenleving. De laatst bekende cijfers laten zien dat op 1 januari 2022 maar liefst 63.500 personen een schuldenbewind over hun vermogen hebben.[17] Jaarlijks betaalt de overheid 36 miljoen euro aan vergoedingen voor schuldenbewind via de bijzondere bijstand.[18] Uit de laatste voortgangsrapportage van de landelijke aanpak geldzorgen, armoede en schulden blijkt bovendien dat de doorstroom van bewind naar schuldhulp beperkt is, waardoor het risico bestaat dat bewinden onnodig lang voortduren en betrokkenen met schulden blijven zitten.[19]

De gemeente is vanwege haar in de Wgs neergelegde regierol bij uitstek een van de actoren die kan waken tegen te vroegtijdige of langdurige inzet van het beschermingsbewind. Door de instrumenten uit de Wgs in te zetten, kan zij ervoor zorgen dat inwoners passende ondersteuning ontvangen en dat bewind alleen wordt ingezet voor inwoners die dat nodig hebben. In de gevallen dat bewind wel de gewenste voorziening is, kan de gemeente een proportionele toepassing van de maatregel bewerkstelligen door ervoor te zorgen dat het bewind niet te lang voortduurt. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft in de wettelijke regeling van het beschermingsbewind een aantal bevoegdheden gekregen die hieraan kunnen bijdragen. Over deze rol van de gemeente in de huidige procedure en het beleid van gemeenten inzake het bewind zijn onlangs nog Kamervragen gesteld.[20]

In dit artikel gaan we aan de hand van een analyse van wetgeving, parlementaire geschiedenis en literatuur in op de vraag welke wettelijke instrumenten het college tot zijn beschikking heeft om een beschermingsbewind te voorkomen, dan wel om een proportionele toepassing van de maatregel te bewerkstelligen. Daarnaast beantwoorden we op basis van een analyse van jurisprudentie en gemeentelijke beleidsstukken de vraag hoe gemeenten dit instrumentarium toepassen in de praktijk. In dit kader zijn de beleidsstukken aangaande schuldhulpverlening en bewind van de zes grootste gemeenten in Nederland geanalyseerd: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Groningen. Het beschermingsbewind in relatie tot de Wgs en de bevoegdheden die het college heeft ten aanzien van het bewind zijn niet eerder vanuit dit perspectief in de literatuur besproken.[21]

Om bovenstaande vragen te beantwoorden staan wij eerst stil bij het schuldenbewind (§2). Vervolgens onderscheiden wij twee fasen in het proces van gemeentelijke schuldhulpverlening in relatie tot het bewind. In de eerste fase is nog geen sprake van bewind en besteden we aandacht aan de rol van de gemeente in het voorkomen daarvan (§3). Na een korte introductie van de Wgs (§3.1) bespreken we achtereenvolgens de rol van de gemeente in het kader van vroegsignalering (§3.2), haar aanbod tot schuldhulpverlening (§3.3) en het verzoek om een breed moratorium (§3.4). De tweede fase ziet op de rol van de gemeente na de instelling van een schuldenbewind. We behandelen de bevoegdheden die het college heeft om te zorgen voor een proportionele toepassing van de maatregel. Daartoe komt allereerst het adviesrecht van het college bij schuldenbewind aan bod (§4.1), vervolgens de bevoegdheid van het college om de instelling van een (beperkt) bewind te verzoeken (§4.2) en ten slotte het verzoek om opheffing van de maatregel (§4.3). We sluiten af met een conclusie.

2. Het schuldenbewind

Sinds 1 januari 2014 kan de kantonrechter op grond van artikel 1:431 lid 1 onder b Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) een beschermingsbewind instellen over het vermogen van een meerderjarige indien deze als gevolg van problematische schulden of verkwisting niet in staat is zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen.[22] Voor de wetswijziging in 2014 was een beschermingsbewind alleen mogelijk indien de betrokkene door een lichamelijke of geestelijke toestand niet in de behartiging van zijn vermogensrechtelijke belangen kon voorzien.[23] In de praktijk was echter de onwenselijke situatie ontstaan dat de rechter in sommige arrondissementen 'schulden' als grond voor het bewind erkende en in andere niet.[24] Gedurende de voorbereiding van de nieuwe wet vormden deze schuldenbewinden dan ook een substantieel aandeel in het totale aantal bewinden. Bovendien steeg deze groep relatief het snelst.[25]

Bij de introductie van het schuldenbewind heeft de gemeente de bevoegdheid gekregen om instelling van de maatregel te verzoeken.[26] Voortaan zou het college met het beschermingsbewind een extra instrument kunnen inzetten voor de inwoner die zich aanmeldt voor schuldhulpverlening.[27]

17 *Kamerstukken II* 2022/23, 24515, nr. 649, p. 2.

18 *Naar een beter werkende schuldenketen* (eindrapport van juni 2024 van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Problematische schulden), p. 22.

19 *Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden* (afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 19 december 2023), p. 30. Zie ook: B. Berkhout e.a., *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, Utrecht: Bureau Berenschot 2019, p. 50.

20 *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 1876, p. 2. Zie ook de initiatiefnota 'Meer tijd bij bewind' van voormalig Kamerlid Kat (*Kamerstukken II* 2023/24, nr. 36464, nr. 2, p. 7 en 8).

21 Het beschermingsbewind in verhouding tot de wettelijke schuldsanering is eerder besproken door Nuytinck in *WPNR* 2012/6919. In dit tijdschrift wordt regelmatig aandacht besteed aan beschermingsbewind, maar nog niet eerder aan bewind in relatie tot de Wgs. Zie onder meer K. Blankman, *FJR* 2010/81, S.C. Braun, *FJR* 2013/80, M. Meinema, *FJR* 2014/3, W.E.M. Verjans, *FJR* 2014/12, K. Blankman, *FJR* 2014/71, K. Blankman, *FJR* 2016/65, K. Blankman, *FJR* 2019/14, K. Blankman *FJR* 2020/64, J. van der Hoeven, *FJR* 2022/35 en F.M. de Kievit en W.M. Schrama, *FJR* 2024/17.

22 Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, *Stb.* 2013, 414. De wet is per 1 januari 2014 in werking getreden, *Stb* 2013, 435.

23 Zie art. 1:431 lid 1 onder a BW.

24 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 11 en 37.

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

26 Art. 1:432 lid 2 BW.

27 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 31.

De wetgever achtte dit wenselijk nu het college verantwoordelijk is voor de minnelijke schuldhulpverlening en een vergelijkbare bevoegdheid heeft ten aanzien van de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling. Daarmee zou een betere afstemming tussen schuldhulpverlening en beschermingsbewind mogelijk worden gemaakt en zou de gemeente het beleid op beide terreinen kunnen integreren.[28]

Ten tijde van de introductie van het schuldenbewind bespreekt de wetgever wat de relatie is van het bewind ten opzichte van de minnelijke schuldhulpverlening.[29] Anders dan schuldhulpverlening is het bewind volgens de wetgever niet zozeer gericht op het aflossen van schulden, maar op het beheersen van de schuldenlast en het stabiliseren van de situatie.[30] Het bewind zorgt ervoor dat nieuwe schuldeisers zich niet op het onderbewindgestelde vermogen kunnen verhalen en dat de bewindvoerder de basisvoorzieningen betaalt.[31] Het is volgens de wetgever wel de taak van de beschermingsbewindvoerder om de rechthebbende toe te leiden naar een schuldhulpverleningstraject, of indien dat niet mogelijk is naar een schuldsaneringstraject.[32]

Volgens de wetgever heeft het beschermingsbewind in twee opzichten toegevoegde waarde ten aanzien van de minnelijke schuldhulpverlening. Allereerst heeft het schuldenbewind een vangnetfunctie indien iemand niet in aanmerking komt voor gemeentelijke schuldhulp.[33] Zo zou het college schuldhulpverlening kunnen weigeren als een inwoner fraude heeft gepleegd.[34] Indien het college schuldhulpverlening weigert, kan een beschermingsbewind de situatie stabiliseren en bijvoorbeeld de afsluiting van energie of een huisuitzetting voorkomen.[35] Daarnaast geeft de wetgever aan dat het schuldenbewind kan helpen om schulden te stabiliseren voorafgaand aan of gedurende de inzet van de minnelijke schuldhulpverlening.[36] Zodoende moet het beschermingsbewind worden beschouwd als een complementair hulpmiddel, dat kan worden ingezet afhankelijk van de specifieke situatie en de andere trajecten kan versterken.[37]

Tegelijkertijd is een van de uitgangspunten van de wetswijziging in 2014 dat het beschermingsbewind, gelet op de inbreuk die het maakt op het zelfbeschikkingsrecht van een betrokkene, niet verder ingrijpt dan noodzakelijk.[38] De kantonrechter moet daarom bij het instellingsverzoek de meest 'passende' maatregel opleggen.[39] De wetgever heeft zich hierbij in belangrijke mate laten leiden door artikel 12 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag).[40] Het vierde lid van dit artikel vereist dat het bewind proportioneel moet zijn, toegesneden op de omstandigheden van de persoon in kwestie en van toepassing gedurende een zo kort mogelijke periode. Dat een maatregel passend is betekent volgens Kolkman en Salomons dat deze voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.[41] In dit kader betekent proportionaliteit dat de reikwijdte van de maatregel moet stroken met het daarmee nagestreefde doel. Subsidiariteit houdt in dat de maatregel wordt afgewezen of beëindigd indien deze te ver gaat en zo mogelijk wordt vervangen door een lichter alternatief.[42]

In overeenstemming met het zojuist genoemde proportionaliteitsbeginsel is de rechter sinds 1 januari 2021 gehouden een bepaalde tijdsduur aan het bewind te koppelen.[43] Voor deze wetswijziging behoorde zowel een schuldenbewind voor bepaalde als onbepaalde tijd tot de mogelijkheden. Uit evaluatie van de wet was echter gebleken dat schuldenbewinden vaak te lang voortduren.[44] De gedwongen tijdelijkheid van het bewind moest er voortaan voor zorgen dat de rechter op korte termijn beoordeelt of voortzetting van het bewind noodzakelijk is.[45]

Gelet op het bovenstaande hanteert de wetgever een tweeledige, op het oog tegenstrijdige, benadering van het beschermingsbewind ten opzichte van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Enerzijds heeft het beschermingsbewind volgens de wetgever een complementair karakter en kan het worden ingezet om schulden te stabiliseren voorafgaand aan, of gedurende de inzet van de minnelijke schuldhulpverlening. Anderzijds heeft het beschermingsbewind nadrukkelijk het karakter van een *ultimum remedium* en mag deze maatregel alleen worden toegepast indien een minder ingrijpend alternatief niet voorhanden is.

Deze tweeledige benadering zorgt ervoor dat de gemeente de lastige taak heeft om aan de ene kant regie te voeren op het gebied van gemeentelijke schuldhulpverlening en dus ook in het kader van beschermingsbewind als onderdeel

28 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 31 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 7.

29 De verhouding van het bewind ten opzichte van de minnelijke schuldhulpverlening wordt door de wetgever herhaald in de memorie van toelichting bij de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, zie *Kamerstukken II* 2019/2020, 35428, nr. 3, p. 10 en 11.

30 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 6 en 35.

31 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 6 en 7. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 9.

32 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 8 en 9.

33 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 6 en 7.

34 De grondslag van deze weigering is art. 3 Wgs.

35 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 9.

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

37 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 8.

38 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 3. De wetgever herhaalt dit uitgangspunt in de memorie van toelichting bij de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, zie *Kamerstukken II* 2019/2020, 35428, nr. 3, p. 11.

39 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 3.

40 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 3.

41 *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I* 2020/653. Zie ook J.H. Lieber, 'De verhouding tussen curatele, mentorschap en meerderjarigenbewind en de invloed van alternatieve beschermingsmaatregelen', *WPNR* 2015/7064, p. 467.

42 *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I* 2020/653.

43 Wet van 30 september 2020 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, *Stb.* 2020, 389. De wet is op 1 januari 2021 in werking getreden, *Stb.* 2020, 406.

44 Uit evaluatie van de wet was gebleken dat schuldenbewinden vaak te lang voortduren, zie: E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm* (Eindrapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), Amersfoort: Bureau Bartels 2018, p. 11 en 12. Zie hierover ook M. Eding, 'Beschermingsbewind op maat', *WPNR* 2019/7248, p. 556.

45 *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 14.

daarvan, en aan de andere kant eveneens rekening dient te houden met een passende inzet van dat bewind. Tegelijkertijd blijkt uit latere evaluatie van de wet dat gemeenten de toevoeging van de grond 'problematische schulden' zien als een belangrijke oorzaak voor de sterke stijging van het aantal schuldenbewinden en de daarmee samenhangende toenemende kosten van de bijzondere bijstand.[46] Vanwege de forse beperking van iemands financiële vrijheid is een te voortvarende toepassing van het beschermingsbewind niet wenselijk en is van belang dat eerst gezocht wordt of andere, minder ingrijpende manieren van schuldhulpverlening volstaan om de problematische schulden te adresseren. Indien bewind de meest passende voorziening is, moet de gemeente bovendien zorgen voor een proportionele inzet van de maatregel.

3. Fase 1: rol van de gemeente voorafgaand aan de instelling van het bewind

3.1 *De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*

Voorafgaand aan de invoering van de Wgs kampten gemeenten met verschillende problemen die de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening sterk verminderden. Zo bleek de schuldhulpverlening beperkt toegankelijk en hadden inwoners te maken met lange wachtlijsten en doorlooptijden. Ook liet de kwaliteit van de schuldhulpverlening te wensen over.[47] Verder waren de verschillen tussen gemeenten groot. In een deel van de gemeenten functioneerde de schuldhulpverlening op een redelijk niveau, maar in andere gemeenten werd niet of in zeer geringe mate schuldhulp aangeboden.[48] In slechts een kwart van de gevallen leidde een aanbod tot schuldhulpverlening ook daadwerkelijk tot een oplossing.[49]

Met de komst van de Wgs werd de opzet en de inrichting van het gemeentelijk stelsel van schuldhulpverlening drastisch gewijzigd. De Wgs moest de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening sterk verbeteren en de verschillen tussen gemeenten verkleinen, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om maatwerk te leveren en tegelijkertijd recht te doen aan plaatselijke en regionale verschillen.[50] Ook moest de Wgs zorgen voor een brede toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening en de wacht- en doorlooptijden maximeren.[51] Bovendien moest schuldhulpverlening voortaan op de politieke gemeentelijke agenda staan en een onderwerp worden waarop gemeenten beleid voerden. Op deze manier veranderde de algemene zorgplicht van gemeenten voor hun inwoners op grond van de Gemeentewet in een expliciet wettelijk kader met een regierol voor gemeenten op het gebied van integrale schuldhulpverlening.[52]

Zoals gezegd omvat schuldhulpverlening volgens artikel 1 van de Wgs niet alleen het voorkomen van schulden, maar ook de hulp bij het vinden van een oplossing voor schulden en het verlenen van nazorg.[53] De Wgs is een kaderwet zonder gedetailleerde regelgeving en geeft de gemeente grote beleidsvrijheid bij het invullen van haar taak. Op basis van de Wgs is de gemeenteraad gehouden om telkens voor een periode van vier jaar een beleidsplan vast te stellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening van zijn inwoners.[54] Het plan moet onder andere de hoofdzaken van het te voeren beleid inzake schuldhulpverlening bevatten en het beleid ten aanzien van preventie, nazorg en de wijze waarop de gemeente de schuldhulpverlening afstemt op de individuele situatie van de betrokkene.[55] Sinds de inwerkingtreding van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Bgs) moet de gemeenteraad ook beschrijven hoe de samenwerking met schuldeisers (waaronder verhuurders, zorgverzekeraars, water- en energiebedrijven) wordt vormgegeven.

3.2 *De rol van de gemeente in het kader van vroegsignalering*

Sinds 1 januari 2021 is de Wgs gewijzigd waardoor vroegsignalering van (dreigende) schulden mogelijk is. Vroegsignalering betreft de gegevensuitwisseling tussen schuldeisers en de gemeente waardoor de gemeente in een vroeg stadium op de hoogte is van de betalingsachterstanden van haar inwoners. Het gaat om inwoners die nog niet in beeld zijn bij de gemeente en die mogelijk ook niet weten dat ze hulp kunnen krijgen.[56] De wetswijziging maakt het in artikel 3 Wgs mogelijk om in een algemene maatregel van bestuur signalen van schuldeisers op te nemen die aanleiding zijn voor het college om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden.[57] Dit geldt alleen voor signalen die een goede indicatie vormen voor het bestaan van meer schulden.[58]

Het Bgs geeft uitvoering aan artikel 3 Wgs en bestempelt betalingsachterstanden op de vaste lasten als signalen.[59] Volgens de toelichting op het Bgs geven deze signalen aan dat de eerste levensbehoeften van een inwoner worden

46 E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm* (Eindrapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), Amersfoort: Bureau Bartels 2018, p. 12. De meeste gemeenten geven dit ook aan in de beleidsstukken. Zie gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025, p. 20; gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 20; gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 21 en 22; gemeente Groningen, Evaluatie beleid beschermingsbewind en bijzondere bijstand, p. 1.

47 *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 140, p. 3; *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 3.

48 *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 140, p. 4.

49 *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 140, p. 2 en 3; *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 2.

50 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 5.

51 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 5.

52 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 3.

53 Art. 1 Wgs; *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 21.

54 Art. 2 lid 1 en 2 Wgs.

55 Art. 2 lid 3 Wgs; *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 7. Het vierde lid van art. 2 Wgs geeft aan waar het plan in ieder geval op in zou moeten gaan.

56 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 3.

57 Art. 3 lid 1 onder b Wgs.

58 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 30.

59 Art. 3 Bgs; *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 4, 5 en 30. Zie voor eerdere besprekingen van dit besluit: J.E. van der Werff, 'Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening en huurachterstanden', *Vastgoedrecht* 2022, nr. 5, p. 155-157.

bedreigd.[60] Zo moet een verhuurder van woonruimte in het geval van huurachterstand het college een melding voor schuldhulpverlening sturen met de contactgegevens van de huurder en de hoogte van de achterstand.[61] Soortgelijke verplichtingen bestaan voor de leveranciers van drinkwater en energie, als ook zorgverzekeraars.[62] Het college is op basis van het signaal verplicht om de inwoner een aanbod te doen tot een gesprek in het kader van schuldhulpverlening (zie paragraaf 3.3).[63]

De wetgever achtte het van belang om ruimte te houden voor het experimenteren en innoveren met andere signalen dan de zojuist genoemde. In artikel 10 Wgs is daarom de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling signalen van betalingsachterstanden aan te wijzen die een betere indicatie vormen voor meer schulden. De Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden geeft hier uitvoering aan en wijst bijvoorbeeld als signaal aan een belastingachterstand van een inwoner op de gemeentelijke belastingen of een betalingsachterstand op de hypotheek.[64] De aangewezen signalen worden door één of enkele gemeenten getest op het eerder bereiken van inwoners met problematische schulden.[65]

Recente cijfers over vroegsignalering laten zien dat gemeenten inwoners met beginnende schulden in een vroegtijdig stadium bereiken. Zo heeft de gemeente Amsterdam vorig jaar 46.820 meldingen in het kader van vroegsignalering ontvangen afkomstig van 260 vroegsignaleringspartners.[66] Hierdoor zijn in totaal 31.907 Amsterdammers bereikt via vroegsignalering.[67] Voor de gemeente Rotterdam geldt dat zij vorig jaar tussen de 5800 en 7500 signalen per maand heeft ontvangen en gemiddeld 8000 contactpogingen per maand onderneemt.[68] Ook in de andere vier bekeken gemeenten zijn de meldingen vroegsignalering hoog.[69]

Het is positief dat gemeenten in het kader van vroegsignalering zoveel inwoners met beginnende schulden in een vroegtijdig stadium bereiken. Mensen wachten immers vaak te lang met het inroepen van hulp. Meldingen vroegsignalering leiden op verschillende manieren tot contactpogingen met inwoners. Afhankelijk van de ernst van de schulden sturen gemeenten bijvoorbeeld een kaart, een Whatsapp bericht of zoeken zij telefonisch of via een huisbezoek contact met de inwoner.[70] Door vroegsignalering kan toeleiding van inwoners naar gemeentelijke schuldhulpverlening in een vroeg stadium plaatsvinden zodat instelling van een ingrijpend bewind (mogelijk) achterwege kan blijven.

3.3 *Aanbod tot schuldhulpverlening*

Een belangrijk moment in de gemeentelijke schuldhulpverlening betreft het intakegesprek waarin de schuldhulpverlener de hulpvraag van een inwoner vaststelt. Als het college – in het kader van de zojuist besproken vroegsignalering – een signaal ontvangt van een schuldeiser over betalingsachterstanden, biedt het college de inwoner een intakegesprek aan. Er geldt een maximale wachttijd van vier weken indien de inwoner dit aanbod accepteert.[71] Als een inwoner zichzelf meldt, geldt deze maximale wachttijd eveneens.[72] In het geval van een bedreigende situatie bedraagt de maximale wachttijd voor een gesprek drie werkdagen. Daarvan is sprake bij een gedwongen woningontruiming, de beëindiging van de levering van energie of water dan wel de opzegging of ontbinding van de zorgverzekering.[73] Het college heeft de plicht om de inwoner vooraf een globaal inzicht te geven van de te verwachten doorlooptijd. De doorlooptijd is het aantal weken tussen het intakegesprek en het moment waarop het resultaat is bereikt.[74] Het resultaat is bijvoorbeeld bereikt bij het opstarten van een schuldregeling, een betalingsregeling of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen.[75]

Na het intakegesprek geeft het college binnen acht weken een beschikking af. Deze beschikking bevat een plan van aanpak of een weigering tot schuldhulpverlening.[76] Het plan van aanpak bevat een omschrijving van de aangeboden hulp en welke voorwaarden gelden voor het recht op schuldhulpverlening.[77] De aangeboden hulp kan bijvoorbeeld stabilisatie gevolgd door schuldregelen inhouden, maar kan ook preventieve hulp omvatten zoals budgettraining of

60 Nota van toelichting Bgs, p. 9.

61 Art. 2 Bgs. Uit de nota van toelichting op het Bgs (p. 10) blijkt dat deze plicht voor zowel woningcorporaties als particuliere woningverhuurders geldt. Voordat de verhuurder de melding kan versturen moet hij aan de in art. 2 Bgs genoemde voorwaarden hebben voldaan. Dit betekent onder meer dat de verhuurder aan de huurder een schriftelijke herinnering moet hebben gestuurd over de betalingsachterstand en de huurder moet hebben gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening.

62 Zie art. 3 Bgs.

63 Art. 3 Bgs jo. art. 3 lid 1 onder b Wgs.

64 Art. 2.1 lid 1 en art. 2.2 lid 1 van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden. In het tweede lid van de artikelen worden de gemeenten genoemd die de signalen testen.

65 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, 6-7 en 34.

66 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 8-9 en 19-20.

67 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 8-9.

68 Gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Armoede en Schulden 2024, p. 3.

69 In 2022 zijn er in de gemeente Den Haag 39.190 signalen binnengekomen, zie gemeente Den Haag, Aanpak Geldzorgen en Geldproblemen Den Haag 2022-2023, p. 24. In 2023 heeft de gemeente Utrecht 18.414 huishoudens benaderd in het kader van vroegsignalering, zie 'Schulden', https://utrecht-monitor.nl/. De gemeente Eindhoven ontvangt maandelijks tussen de 900 en 1200 signalen van 149 vaste lasten partners, zie 'Beleidsplan Armoede en schulden 2020 - 2024: waar staan we nu?' (brief van het college van burgemeester en wethouders en presentatie schuldhulpverlening), https://raadsinformatie.eindhoven.nl/. In de gemeente Groningen gaat het om 664 signalen per maand in 2022, zie 'Schuldhulpverlening in Groningen' (presentatie schuldhulpverlening), https://gemeenteraad.groningen.nl/.

70 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 20; gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Armoede en Schulden 2024, p. 3; gemeente Den Haag, Aanpak Geldzorgen en Geldproblemen Den Haag 2022-2023, p. 24. 'Voortgangsrapportage Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2022/Q1 + Q2 2023' (brief van de wethouder van Armoede, Inclusie, Zorg en Internationale Zaken), https://denhaag.raadsinformatie.nl/; zie voor de gemeente Utrecht, 'Schulden', https://utrecht-monitor.nl/; gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 18; gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 18.

71 Art. 3 lid 1 onder b jo. 4 lid 1 onder b Wgs.

72 Art. 4 lid 1 onder a Wgs.

73 Art. 4 lid 1 onder a en lid 2 Wgs.

74 Art. 4 lid 3 Wgs.

75 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 22.

76 Art. 4a lid 1 onder a en b en lid 3 Wgs.

77 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 32; art. 4a lid 4 Wgs.

budgetcoaching.[78] Voorwaarden kunnen onder meer zijn dat de inwoner geen nieuwe schulden maakt tijdens het schuldhulpverleningstraject en een cursus budgetbeheer volgt.[79]

Een beschikking tot weigering van schuldhulpverlening kan het college geven als een inwoner al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening of in het geval de inwoner fraude heeft gepleegd.[80] Het college dient de afwijzing van de aanvraag te motiveren waarbij het gebruikelijk is om een alternatief te bieden of burgers door te verwijzen.[81] Indien een inwoner het niet eens is met de afgegeven beschikking tot weigering van schuldhulpverlening staat bezwaar en beroep open. Dat is eveneens het geval indien de inwoner het niet eens is met het soort hulp dat de gemeente aanbiedt in het plan van aanpak van de beschikking.[82]

Recente cijfers laten zien dat inwoners zich veelvuldig melden bij de gemeente voor een gesprek in het kader van schuldhulpverlening. In 2023 heeft de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld 4749 intakegesprekken gevoerd.[83] In Rotterdam gaat het om 5326 gesprekken in datzelfde jaar.[84] De cijfers van de gemeente Den Haag laten zien dat er 912 gesprekken zijn gevoerd in de eerste twee kwartalen van 2023.[85] Het aantal huishoudens dat in 2023 een gesprek met de gemeente Utrecht heeft gevoerd bedraagt 893.[86] Uit de beleidsstukken blijkt veelal niet hoe vaak de gesprekken uiteindelijk leiden tot een plan van aanpak en een toelatingsbesluit Wgs.[87]

Uit deze stukken blijkt wel dat het hulpaanbod van gemeenten in de verschillende fasen van schuldhulpverlening omvangrijk is. Dat hulpaanbod varieert weliswaar per gemeente, maar is in het algemeen te onderscheiden in schuldregelingen, vormen van inkomensbeheer en ondersteunende maatregelen om de financiële vaardigheden van inwoners te verbeteren. Een schuldregeling kan bijvoorbeeld bestaan uit schuldbemiddeling of een saneringskrediet, vaak afkomstig van een gemeentelijke kredietbank.[88] Inkomensbeheer kan onder andere bestaan uit budgetbeheer of beschermingsbewind.[89] Het beleid van de onderzochte gemeenten vermeldt daarbij steeds dat beschermingsbewind moet worden beschouwd als de zwaarste en meest vergaande maatregel die alleen moet worden ingezet bij inwoners die dat nodig hebben.[90] Verder zijn er allerlei ondersteunende maatregelen zoals budgetcoaching, een (budget)cursus, het inhouden van de vaste lasten (zoals het Vaste Lasten Pakket van de gemeente Den Haag of het Huishoudboekje van de gemeente Utrecht)[91] of trainingen van andere hulpverleners of vrijwilligers zoals een budgetmaatje.[92] Dit gevarieerde hulpaanbod van gemeenten laat zien dat zij beogen passende hulp en ondersteuning aan hun inwoners te bieden en daarmee voldoen aan de eerdergenoemde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

3.4 *Het verzoek om een breed moratorium*

Naast de vroegsignalering, het intakegesprek en het hulpaanbod speelt ook het breed moratorium een rol in onze analyse. Sinds 1 april 2017 heeft het college op grond van

78 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 9.

79 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 31 en 32. Indien blijkt dat de gestelde voorwaarden in het plan van aanpak niet of onvoldoende worden nageleefd, kan de schuldhulpverlening tussentijds worden beëindigd.

80 Art. 3 lid 2 en 3 Wgs.

81 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 8.

82 *Kamerstukken II* 2019/20, 35316, nr. 3, p. 32.

83 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 27.

84 Gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Armoede en Schulden 2024, p. 17.

85 'Voortgangsrapportage Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2022/Q1 + Q2 2023' (brief van de wethouder van Armoede, Inclusie, Zorg en Internationale Zaken), https://denhaag.raadsinformatie.nl/.

86 Zie 'Schulden', https://utrecht-monitor.nl/. Van de gemeente Eindhoven en Groningen zijn geen cijfers beschikbaar.

87 Dit blijkt alleen uit de cijfers van de gemeente Amsterdam: het voeren van 4.749 gesprekken leidde daar 2.961 keer tot een plan van aanpak en een toelatingsbesluit Wgs. Zie gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 27.

88 Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025, p. 30 en gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 29; gemeente Rotterdam, Armoede- en schuldenbeleid 2023-2026, p. 40; gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 23 en 24 en 'Voortgangsrapportage Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2022/Q1 + Q2 2023' (brief van de wethouder van Armoede, Inclusie, Zorg en Internationale Zaken), https://denhaag.raadsinformatie.nl/; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij 2019 en verder, p. 21 en 41 en Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 34; gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 20 en 21; gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 27.

89 Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025, p. 23 en gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 29 (budgetbeheer preventief, basis, compleet en coaching); gemeente Rotterdam, Armoede- en schuldenbeleid 2023-2026, p. 34 en 40; gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 19 (budgetbeheer basis, plus en totaal) en 'Voortgangsrapportage Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2022/Q1 + Q2 2023' (brief van de wethouder van Armoede, Inclusie, Zorg en Internationale Zaken), https://denhaag.raadsinformatie.nl/ (budgetbegeleiding); Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 16; gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 20 en 22; gemeente Groningen, Plan schuldhulpverlening 2024-2028, p. 28 en 29.

90 Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025, p. 20; gemeente Rotterdam, Armoede- en schuldenbeleid 2023-2026, p. 34; gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 18 en 20; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij 2019 en verder, p. 7 en Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 4; gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 12 en 21-22 en gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 29.

91 Gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 18; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 16 en 32.

92 Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025, p. 23 en gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 29; gemeente Rotterdam, Armoede- en schuldenbeleid 2023-2026, p. 40; gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 19 en 20 en 'Voortgangsrapportage Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2022/Q1 + Q2 2023' (brief van de wethouder van Armoede, Inclusie, Zorg en Internationale Zaken), https://denhaag.raadsinformatie.nl/; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 18 en 34; gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 20; gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 17, 28 en 29.

artikel 5 lid 1 Wgs de bevoegdheid om een dusdanig moratorium te verzoeken bij de rechter.[93] Een breed moratorium betreft een afkoelingsperiode met een maximale duur van zes maanden waarin schuldeisers hun invorderingsmaatregelen tijdelijk staken. Dit betekent dat schuldeisers zich gedurende de afkoelingsperiode dienen te onthouden van bevoegdheden tot verhaal en executie en dat zij de schuldenaar niet tot betaling van zijn schulden kunnen dwingen.[94] De afkoelingsperiode heeft tot doel de schuldhulpverlening te ondersteunen, daar waar schuldeisers de geboden hulp bemoeilijken door nieuwe of dreigende verhaals- of executiemaatregelen. Bovendien moet de afkoelingsperiode zorgen voor de rust die nodig is om financiële stabiliteit te creëren.[95] Financiële stabiliteit kan in het ene geval betekenen dat de schuldenaar door de gemaakte betalingsafspraken weer in staat is zelfstandig zijn betalingsverplichtingen na te komen, terwijl het in het andere geval het beginpunt kan zijn voor verdere hulp en ondersteuning.[96]

Voorwaarde voor toewijzing van het verzoek is dat voldoende aannemelijk moet zijn dat een afkoelingsperiode noodzakelijk is in het kader van schuldhulpverlening en in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers.[97] Volgens de toelichting op het Besluit breed moratorium mag het college het instrument niet te lichtvaardig of te vroeg in het proces van schuldhulpverlening inzetten. De afkoelingsperiode moet worden gezien als een uiterst redmiddel om een oplossing te bewerkstelligen in het minnelijk traject en mag volgens de wetgever alleen worden gebruikt indien andere beschikbare instrumenten zoals budgetbeheer of bewind geen oplossing bieden.[98] Zowel het college als de rechter zal de afweging moeten maken in hoeverre een breed moratorium in het concrete geval het meest geschikte schuldhulpverleningsinstrument is.[99]

Voorwaarde voor toewijzing van het verzoek om een afkoelingsperiode is verder dat de schuldenaar de uit de schuldhulpverlening voortvloeiende verplichtingen zal nakomen.[100] In het kader van dit onderzoek is een van de verplichtingen van de schuldenaar in het bijzonder relevant. Tijdens de afkoelingsperiode is de schuldenaar namelijk verplicht zijn inkomen en vermogen onder beheer van de gemeentelijke schuldhulpverlener te stellen.[101] De schuldenaar betaalt zelf geen rekeningen meer en krijgt leefgeld.[102] Een beschermingsbewind kan volgens de toelichting voorzien in dit voor het breed moratorium noodzakelijke beheer, daar waar de situatie hierom vraagt.[103] Als het budget al wordt beheerd vanwege een lopende onderbewindstelling moet dit mede gebeuren namens de gemeentelijke schuldhulpverlening.[104]

Het lijkt erop dat het breed moratorium in de praktijk geen grote rol van betekenis speelt. Zo zijn sinds de inwerkingtreding van het breed moratorium slechts vier uitspraken op rechtspraak.nl gepubliceerd waarin het college verzoekt om toepassing van het instrument.[105] Uit een recente evaluatie van het breed moratorium blijkt dat de huidige invulling van de afkoelingsperiode in de praktijk niet werkt gelet op het *ultimum remedium* karakter ervan. Zoals gezegd moet de schuldhulpverlener eerst proberen om op een andere manier de schulden te stabiliseren. Zodra aan de voorwaarden voor inzet van het breed moratorium is voldaan zal stabilisatie of een regeling doorgaans al bereikt zijn.[106] Ook uit de door ons bestudeerde beleidsplannen blijkt dat gemeenten veelal geen aandacht besteden aan het breed moratorium.[107]

De beperkte inzet van het breed moratorium lijkt een gemiste kans nu een periode van rust en overzicht aan het begin van het schuldhulpverleningstraject er juist voor kan zorgen dat inzet van een ingrijpend schuldenbewind niet nodig is. Uit de evaluatie van het breed moratorium blijkt bovendien dat er in de praktijk wel degelijk behoefte is aan een instrument dat zorgt voor een incassopauze.[108] Het mag daarom geen verbazing wekken dat gemeenten alternatieve instrumenten voor schuldenrust aanbieden en dat een 'landelijke pauzeknop' momenteel in ontwikkeling is.[109] Voor aanpassing van het wettelijk breed moratorium lijkt de wetgever echter aan zet. Daarbij is het van belang om

93 Het breed moratorium maakte oorspronkelijk geen onderdeel uit van het wetsvoorstel tot de Wgs, maar is het gevolg van een ingediend amendement van de Kamerleden Sterk en Spekman (*Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49). Op 1 april 2017 trad het Besluit breed moratorium tezamen met art. 5 van de Wgs in werking (*Stb.* 2017, 83). Per 1 januari 2021 zijn de artikelen van het Besluit breed moratorium geïntegreerd in het Bgs (*Stb* 2020, 241) zodat de onderliggende regelgeving van de Wgs in één algemene maatregel van bestuur is vastgelegd.

94 *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 6, 9 en 11. Zie art. 5 lid 1 Wgs en art. 10 Bgs.

95 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 6, 20 en 23.

96 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 6, 10 en 20.

97 Zie art. 5 lid 2 Wgs jo. art. 5 lid 1 onder b Bgs. Op grond van art. 4 lid 3 onder c Bgs dient het college bij het verzoek een met redenen omklede verklaring te overleggen waaruit de noodzakelijkheid van een afkoelingsperiode blijkt.

98 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 6, 7 en 12. Zie ook de toelichting op het amendement (p. 2) dat heeft geleid tot invoering van het breed moratorium in de Wgs (*Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49).

99 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 12.

100 Art. 5 lid 2 Wgs jo. art. 5 lid 1 onder a Bgs.

101 Art. 6 onder d Bgs. Zie nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 12 en 13. Zie voor de overige verplichtingen van de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode art. 6 Bgs.

102 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 13 en 27.

103 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 17.

104 Nota van toelichting Besluit breed moratorium, *Stb.* 2017, 83, p. 11.

105 Er is op 1 augustus 2024 op rechtspraak.nl gezocht naar gepubliceerde jurisprudentie met de zoektermen 'breed moratorium', 'moratorium + schuldhulpverlening + college' en 'artikel 5 Wgs'. Zie Rechtbank Amsterdam 8 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3259 (afgewezen), Rechtbank Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497 (afgewezen), Rechtbank Oost-Brabant 12 maart 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1250 (afgewezen) en rechtbank Rotterdam 19 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5869 (toegewezen).

106 *Evaluatie breed moratorium* (Eindrapport uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Amersfoort: Bureau Bartels 2023, p. 16 en 18.

107 Alleen de gemeente Den Haag geeft aan dat zij vaker en eerder juridische stappen zal gaan zetten zoals het inzetten van het breed moratorium, zie gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 8. De gemeente Utrecht geeft enkel aan het te betreuren dat het breed moratorium nog niet is aangepast, zie Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 22.

108 *Evaluatie breed moratorium* (Eindrapport uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Amersfoort: Bureau Bartels 2023, p. 25, 27-28 en 33.

109 *Evaluatie breed moratorium* (Eindrapport uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Amersfoort: Bureau Bartels 2023, p. 21 e.v. en 'Update Landelijke Pauzeknop', https://www.nvvk.nl/.

op te merken dat de huidige voorwaarden voor een breed moratorium aanpassing behoeven. De huidige benadering van het breed moratorium als *ultimum remedium* en het eventuele gebruik van beschermingsbewind voor het vereiste inkomensbeheer als voorwaarde voor inzet van het instrument, is namelijk in strijd met de gedachte dat ook beschermingsbewind alleen mag worden toegepast indien andere minder ingrijpende maatregelen niet volstaan. Voor het vereiste inkomensbeheer verdient budgetbeheer of een andere vorm van inkomensbeheer door de gemeente daarom de voorkeur.

4. Fase 2: rol van de gemeente in een proportionele toepassing van het bewind

Hieronder gaan we in op de verschillende bevoegdheden van het college ten aanzien van het beschermingsbewind. Achtereenvolgens bespreken we het adviesrecht van het college, het verzoek tot instelling van het bewind en het verzoek tot opheffing van de maatregel. Hierbij bespreken we telkens hoe de gemeente door gebruikmaking van deze bevoegdheden een proportionele toepassing van de maatregel kan bewerkstelligen.

4.1 *Het adviesrecht van het college bij schuldenbewind*

Sinds de eerdergenoemde wetswijziging in 2021 kan het college gebruikmaken van een wettelijk adviesrecht na instelling van een schuldenbewind.[110] Reden voor invoering van het adviesrecht was de wens van gemeenten om meer grip te krijgen op de instroom in beschermingsbewind. Zij gaven aan vaak niet op de hoogte te zijn van instellingsverzoeken, waardoor rechters volgens hen onvoldoende in staat zijn lichtere vormen van schuldhulpverlening mee te wegen.[111] Het adviesrecht moet eraan bijdragen dat de rechthebbende de meest passende vorm van ondersteuning krijgt.[112] Daarnaast moet het adviesrecht ervoor zorgen dat de gemeente de regierol in het kader van schuldhulpverlening beter kan vervullen.[113]

Het eerste lid van artikel 1:432a BW bepaalt dat het college het recht heeft advies uit te brengen aan de rechter over de vraag of voldoende behartiging van de belangen van de inwoner kan worden bewerkstelligd met een meer passende, en minder verstrekkende voorziening dan het reeds ingestelde beschermingsbewind. Op deze manier kan het college alternatieve vormen van ondersteuning door de gemeente adviseren zoals budgetcoaching of budgetbeheer.[114] Indien het college gebruik wil maken van het adviesrecht, informeert de bewindvoerder het college binnen twee weken na instelling van het bewind over deze instelling.[115] De bewindvoerder maakt vervolgens de boedelbeschrijving en het plan van aanpak en stuurt deze bescheiden binnen drie maanden na instelling van het bewind naar het college.[116] Het college moet vervolgens binnen vier weken advies uitbrengen.[117] Indien het college een andere wijze van belangenbehartiging van de inwoner adviseert, beslist de rechter of het bewind moet voortduren of eindigen.[118] Als de rechter wil afwijken van het advies, is hij gehouden dit te motiveren.[119]

Uit de door ons bestudeerde beleidsplannen schuldhulpverlening en de convenanten die gemeenten hebben gesloten met beschermingsbewindvoerders (hierna: de samenwerkingsconvenanten)[120] blijkt dat het merendeel van de grote gemeenten geen gebruikmaakt van het adviesrecht of het adviesrecht op een andere manier invult dan uit de wet volgt.[121] Zo heeft de gemeente Amsterdam na afloop van de pilot *Adviesrecht beschermingsbewind* het besluit genomen om de toepassing van het adviesrecht te beëindigen.[122] Volgens de gemeente zorgt het adviesrecht – vanwege het late stadium waarin het advies plaatsvindt – er niet voor dat zij adequaat kan sturen op de best passende dienstverlening en wordt het beoogde doel van het adviesrecht niet bereikt.[123] Begin dit jaar heeft de gemeente Amsterdam een nieuwe werkwijze geïntroduceerd voor vroegtijdige advisering bij beschermingsbewind. Dit houdt in dat verwijzende instanties en bewindvoerders een gemeentelijk expertteam om advies kunnen vragen *voordat* het verzoek om bewind wordt ingediend bij de rechtbank.[124] Bovendien heeft de gemeente een afwegingskader ontwikkeld waarmee schuldhulpverleners de verschillende vormen van gemeentelijke dienstverlening kunnen afwegen.[125]

Ook de gemeente Den Haag is gestopt met het uitbrengen van advies en meent dat het adviesrecht op de huidige plaats in het proces geen toegevoegde waarde heeft. Advies over de vraag welke maatregel het meest passend is, moet volgens haar plaatsvinden aan de voorkant van het proces, voordat beschermingsbewind wordt aangevraagd bij de rechtbank.[126] Het Haagse convenant bepaalt hierover dat de afdeling financiële hulpverlening onderzoekt welke ondersteuning het meest passend is indien een inwoner zich

110 Wet van 30 september 2020 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, *Stb.* 2020, 389. De wet is op 1 januari 2021 in werking getreden, *Stb.* 2020, 406.
111 *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 2 en 8.
112 *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 2.
113 *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 2.
114 *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 9 en 17.
115 Art. 1:432a lid 4 BW.
116 Art. 1:432a lid 2 BW.
117 Art. 1:432a lid 5 BW.
118 Art. 1:432a lid 6 BW.
119 *Kamerstukken II* 2019/20, 35428, nr. 3, p. 28.
120 Vijf van de zes door ons onderzochte gemeenten hebben een convenant gesloten met bewindvoerders om de samenwerking rondom beschermingsbewind te bevorderen.
121 Van de zes gemeenten maken vier gemeenten geen gebruik van het adviesrecht. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Groningen. Voor de gemeente Eindhoven geldt dat uit de beleidsstukken niet is gebleken dat zij gebruikmaakt van het adviesrecht. De gemeentelijke organisatie WIJeindhoven heeft dit de auteurs per mail bevestigd.
122 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 31.
123 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 31.
124 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 31 en 52.
125 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 52 en 'Bewindvoerders. Afwegingskader beschermingsbewind', https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/.
126 Blijkt uit mailcontact met de gemeente Den Haag.

meldt bij de gemeente voor bewind. Wanneer de gemeente tot de conclusie komt dat bewind gewenst is, verwijst zij uitsluitend door naar beschermingsbewindvoeders die het convenant met de gemeente hebben getekend.[127] Meldt een inwoner zich bij een bewindvoerder, dan beoordeelt de bewindvoerder – desgewenst aan de hand van een screeningsinstrument – of bewind de meest passende vorm van ondersteuning is. Als een lichtere vorm van ondersteuning mogelijk is, vindt er overleg plaats tussen de bewindvoerder en de gemeente.[128]

De gemeente Groningen maakt geen gebruik van het adviesrecht vanwege het beleid dat de gemeente voerde ten aanzien van beschermingsbewind. Kern van dit beleid was dat de gemeente het bewind in 'eigen beheer' liet uitvoeren door de Groningse Kredietbank.[129] In haar beleidsplan schuldhulpverlening geeft de gemeente aan dat zij alsnog gebruik zal maken van het adviesrecht indien blijkt dat het huidige beleid niet voortgezet kan worden.[130] Inmiddels heeft de rechter geoordeeld dat het Groningse beleid onhoudbaar is.[131] Op welke manier de gemeente Groningen in de toekomst gebruik zal maken van het adviesrecht moet nog blijken.

De gemeenten Rotterdam en Utrecht maken alleen in bepaalde gevallen gebruik van het adviesrecht. De gemeente Rotterdam doet dit als onderdeel van een breder kader dat de gemeente heeft gecreëerd voor advisering ten aanzien van beschermingsbewind.[132] Dit Rotterdamse kader bestaat uit drie routes waarin een expertiseteam financiën inhoudelijk advies geeft. Route A wordt gevolgd indien een inwoner met schulden zelf contact opneemt met de gemeente voor hulp. Een trajectbegeleider beoordeelt welke voorziening het best past bij de inwoner en begeleidt de inwoner naar een bewindvoerder indien beschermingsbewind noodzakelijk is. De bewindvoerder beschikt in dat geval direct over een 'positief' advies van de gemeente.[133] Bij route B meldt een inwoner zich bij een bewindvoerder. De bewindvoerder onderzoekt of beschermingsbewind de meest passende maatregel is en vraagt de gemeente om advies *voordat* hij bewind verzoekt bij de rechtbank.[134] Als bewind de meest passende voorziening is, dient de bewindvoerder het 'positieve' advies van de gemeente samen met het verzoek om bewind bij de rechtbank in. Indien bewind niet de meest passende voorziening is, zet de gemeente een ander (lichter) instrument in.[135] Als de bewindvoerder het niet eens is met de gemeente, dient hij de aanvraag voor bewind samen met het 'negatieve' advies in bij de rechtbank. De gemeentelijke trajectbegeleider licht het advies in dat geval aan de rechter toe. Route C is de procedure van het wettelijk adviesrecht. Het beschermingsbewind is in dat geval buiten de gemeente om tot stand gekomen. De bewindvoerder meldt het bewind bij de gemeente en het expertiseteam adviseert na instelling van het bewind. De trajectbegeleider dient het advies in bij de rechtbank. In het geval van een 'negatief' advies licht de trajectbegeleider dit toe aan de rechter.[136]

De gemeente Utrecht kiest ervoor het adviesrecht *alleen* te gebruiken in de gevallen waarin de aangewezen bewindvoerder niet is aangesloten bij het convenant dat de gemeente met bewindvoerders en samenwerkingspartners heeft gesloten. Op deze manier monitort de gemeente de bewinden die buiten haarzelf of de samenwerkingspartners om tot stand komen. Opvallend is dat het Utrechtse convenant vermeldt dat de gemeente de rechter niet zal adviseren het bewind op te heffen.[137] In het geval een convenantpartner een inwoner wil verwijzen naar bewind, adviseert de gemeente *voorafgaand* aan het verzoek of bewind inderdaad de best passende oplossing is of dat een gemeentelijke voorziening volstaat.[138]

De wens van gemeenten om meer grip te krijgen op het beschermingsbewind is met de komst van het wettelijk adviesrecht niet geheel in vervulling gegaan. Onze analyse laat zien dat gemeenten de voorkeur geven aan advisering aan de voorkant, op het moment dat nog geen sprake is van bewind. Ook hanteren gemeenten een combinatie van advies aan de voor- en achterkant. Een voorafgaand adviesrecht geeft de rechter de mogelijkheid om – alvorens tot instelling van een bewind over te gaan – in zijn beoordeling te betrekken of een minder ingrijpende voorziening volstaat. Dat zou ook meer recht doen aan het subsidiariteitsvereiste dat zowel aan het VN-verdrag, als de Nederlandse wet ten grondslag ligt.[139]

127 Het Haagse Convenant Beschermingsbewind. Ter ondersteuning van de optimale samenwerking tussen beschermingsbewindvoerders en de Gemeente Den Haag (hierna: het Haagse Convenant Beschermingsbewind), zie werkafspraken, onder 2.1 de instroom (tweede deel van het convenant).

128 Het Haagse Convenant Beschermingsbewind, zie werkafspraken, onder 2.1 de instroom (tweede deel van het convenant).

129 Op 1 maart 2018 zijn de door het college vastgestelde 'Beleidsregels bijzondere bijstand en beschermingsbewind' van kracht geworden. Op basis van dit beleid verstrekte het college in beginsel geen bijzondere bijstand voor de kosten van het beschermingsbewind. In plaats daarvan konden inwoners met een inkomen lager dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm kosteloos een beschermingsbewindvoerder krijgen via de Groningse Kredietbank. Op deze manier hield de gemeente de kosten voor bewind – die de gemeente moet vergoeden uit de bijzondere bijstand – laag.

130 Gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 30.

131 Onlangs heeft de rechtbank Noord-Nederland geoordeeld dat het Groningse beleid dat ervanuit gaat dat de kosten voor beschermingsbewind niet noodzakelijk zijn in de zin van art. 35 lid 1 PW omdat een belanghebbende op het moment van onderbewindstelling voor de GKB als bewindvoerder kan kiezen, de door de kantonrechter te maken afweging bij de benoeming van de bewindvoerder vertroebelt. Het college dient het oordeel van de kantonrechter over de benoeming van de bewindvoerder onverkort als uitgangspunt te nemen. Zie Rechtbank Noord-Nederland 29 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:224, r.o. 2.1, 6.5, 8 en 8.1.

132 Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam, zie bijlage 1, werkafspraken convenant, art. 6 lid 2, afspraken instroom bewind, onder a en lid 3 onder 'Rol gemeente'.

133 Zie 'Informatie Adviesrecht voor gemeenten bij schulden bewinden', https://www.rotterdam.nl/bewindvoerders.

134 Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam, zie bijlage 1, werkafspraken convenant, art. 6 lid 2, afspraken instroom bewind, onder a en lid 3 onder 'Rol gemeente'.

135 Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam, zie bijlage 1, werkafspraken convenant, art. 6 lid 3 onder 'Rol gemeente'.

136 Zie 'Informatie Adviesrecht voor gemeenten bij schulden bewinden', https://www.rotterdam.nl/bewindvoerders.

137 Convenant Samenwerken voor Utrechters Schuldenvrij, art. 3 onder g.

138 Convenant Samenwerken voor Utrechters Schuldenvrij, art. 3 onder b.

139 Art. 12 lid 4 IVRPH en art. 1:378 lid 1 BW.

4.2 *Het verzoek van het college om de instelling van een (beperkt) bewind*

Is de gemeente van oordeel dat minder ingrijpende vormen van inkomensbeheer niet afdoende zijn om de inwoner met schulden te helpen, dan heeft het college zoals gezegd de bevoegdheid om de instelling van een schuldenbewind te verzoeken. Het college is daarbij gehouden een bepaalde tijdsduur aan het bewind te koppelen.[140] Het college kan zorgen voor een proportionele toepassing van de maatregel door het verzoek te beperken tot de duur waarin het redelijk is dat de schulden worden opgelost. De recente wijziging van de duur van zowel het Wsnp- als het minnelijk traject van drie naar anderhalf jaar, zou hierbij als leidraad kunnen gelden.[141] Afhankelijk van de individuele omstandigheden kan daar een 'vangnetperiode' aan worden toegevoegd zodat de betrokkene na afloop van het wettelijk of minnelijk traject nog enige tijd ondersteuning ontvangt. Mocht na afloop van die periode blijken dat de inwoner nog (steeds) niet in staat is zijn eigen financiële belangen (voldoende) te behartigen, dan kan het college de rechter verzoeken het bewind te verlengen.[142] Op die manier kan de rechthebbende werken aan zijn financiële vaardigheden terwijl het bewind voortduurt. In theorie zou het college het verzoek om bewind ook in omvang kunnen beperken, maar bij een schuldenbewind zal dat doorgaans niet aan de orde zijn.[143] Als op enig moment blijkt dat het bewind kan worden afgebouwd, kan het college overigens wel verzoeken om een of meerdere goederen uit het bewind te ontslaan.[144] Op die manier kan op weg naar financiële zelfredzaamheid, het bewind worden afgeschaald.

Ruim tien jaar na de wetswijziging lijkt het college in de praktijk niet vaak gebruik te maken van de bevoegdheid om een beschermingsbewind te verzoeken. Allereerst blijkt uit evaluatie van de wet dat kantonrechters, beroepsvertegenwoordigers en leden van de expertgroep CBM constateren dat gemeenten (nog) geen rol spelen bij verzoeken tot instelling van bewind.[145] Dit beeld wordt bevestigd in de gepubliceerde rechtspraak nu er slechts twee voorbeelden zijn te vinden van instellingsverzoeken afkomstig van het college.[146] In het ene geval ging het om een verzoek van het college om een dreigende woningontruiming te voorkomen[147] en in het andere geval om tot verdeling van een nalatenschap over te gaan.[148] Daarnaast blijkt uit de geanalyseerde beleidsplannen en samenwerkingsconvenanten ook niet dat het college gebruikmaakt van zijn in artikel 1:432 lid 2 BW neergelegde bevoegdheid. Hetzelfde geldt overigens voor het verlengingsverzoek en het verzoek om een of meerdere goederen uit het bewind te ontslaan.

Uit de onderzochte beleidsstukken blijkt wel dat gemeenten ruimschoots aandacht besteden aan het beschermingsbewind, maar niet in het kader van de eigen bevoegdheid om instelling van de maatregel te verzoeken. Gemeenten lijken vooral in te zetten op het voorkomen en zo min mogelijk inzetten van het bewind. Zoals in paragraaf 3.3 reeds is benoemd wordt beschermingsbewind in de beleidsstukken veelal bestempeld als zwaarste middel en moet waar mogelijk voorkeur worden gegeven aan lichtere gemeentelijke alternatieven.[149] Door het sluiten van samenwerkingsconvenanten proberen gemeenten bovendien grip te krijgen op de instroom in bewind. In dat verband heeft de gemeente Amsterdam zoals gezegd een afwegingskader ontwikkeld om te bepalen of beschermingsbewind in het voorliggende geval de meest passende voorziening is. Dat gemeenten vooral lijken in te zetten op de instroom bleek in de vorige paragraaf ook al door de positionering van het adviesrecht.

4.3 *Het verzoek van het college om opheffing van het bewind*

Sinds 2014 heeft het college ook de bevoegdheid om de opheffing van het schuldenbewind te verzoeken.[150] De kantonrechter kan het bewind opheffen indien de noodzaak hiervoor niet langer bestaat of voortzetting van het bewind niet zinvol is.[151] Ten aanzien van de eerste opheffingsgrond (ontbreken noodzaak) laat de wetgever zich nauwelijks uit. De jurisprudentie toont aan dat het afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of er geen noodzaak meer is voor het bewind. Over het algemeen moet de rechthebbende voldoende inzicht hebben in zijn financiële situatie en op een verantwoorde wijze met zijn geld omgaan.[152] Daarnaast kan de noodzaak aan het bewind ontvallen als er een minder ingrijpende vorm van vermogensbeheer voorhanden is.[153] Van

140 Art. 1:431 lid 1 onder b BW.

141 Art. 349a lid 1 Fw. Wet van 10 februari 2023 tot wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen, *Stb.* 2023, 87. De wet is op 1 juli 2023 in werking getreden, *Stb.* 2023, 175. Zie brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 3 februari 2023, p. 10 (*Kamerstukken II* 2022/23, 24515, nr. 667).

142 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 37. Art. 1:449 lid 3 jo. art. 1:432 lid 2 BW.

143 Art. 1:431 lid 1 BW spreekt van één of meerdere goederen die onder bewind kunnen worden gesteld.

144 Art. 1:433 lid 2 jo. 1:432 lid 2 BW.

145 E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm* (Eindrapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), Amersfoort: Bureau Bartels 2018, p. 20.

146 Er is op 1 augustus 2024 op rechtspraak.nl gezocht naar gepubliceerde jurisprudentie met de zoektermen 'art. 1:431 BW + college van burgemeester en wethouders', 'art. 1:432 BW + college van burgemeester en wethouders' en 'bewind + college van burgemeester en wethouders'.

147 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 september 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:7687 en Rechtbank Rotterdam 27 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12315.

148 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 15 maart 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:759.

149 Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025, p. 20; gemeente Rotterdam, Armoede- en schuldenbeleid 2023-2026, p. 34; gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 18 en 20; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij 2019 en verder, p. 7; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 4; Convenant Beschermingsbewind gemeente Eindhoven, onder punt 6 van de in aanmerking te nemen punten; gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 29.

150 Art. 1:449 lid 2 jo. art. 1:432 lid 2 BW.

151 Art. 1:449 lid 2 BW.

152 Dat de rechthebbende inzicht moet hebben in zijn financiële situatie volgt onder meer uit Gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4571; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 24 mei 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2232; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 mei 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1478.

153 Ter Haar, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 1:449 BW, aant. 2. Zie voor jurisprudentie waaruit dit blijkt de zaken genoemd in voetnoot 166.

de laatste opheffingsgrond (voortzetting niet zinvol) is volgens de wetgever sprake indien de rechthebbende schulden blijft maken en op geen enkele wijze voor de bewindvoerder aanspreekbaar of bereikbaar is of deze zelfs bedreigt.[154]
Uit de eerdergenoemde wetsevaluatie blijkt dat gemeenten nauwelijks gebruikmaken van de mogelijkheid om een opheffingsverzoek in te dienen. Daarbij speelt onder andere een rol dat het voor het college in de praktijk lastig blijkt om de kantonrechter te overtuigen van een alternatieve aanpak.[155]
Het bovenstaande beeld wordt in de gepubliceerde jurisprudentie bevestigd. Voorbeelden van opheffingsverzoeken afkomstig van het college zijn door ons op rechtspraak.nl niet aangetroffen.[156] Bovendien wordt in de geanalyseerde beleidsplannen schuldhulpverlening en de samenwerkingsconvenanten geen aandacht besteed aan de bevoegdheid van het college om een opheffingsverzoek in te dienen.
Desalniettemin blijkt uit de gemeentelijke beleidsstukken dat er wel degelijk oog is voor (tijdige) opheffing van het bewind. Ten eerste bepalen de beleidsstukken dat de bewindvoerder moet werken aan een oplossing van de schuldenproblematiek. Voorkomen moet worden dat een schuldenbewind te lang voortduurt omdat onvoldoende aandacht uitgaat naar een oplossing van de schulden. De samenwerkingsconvenanten benadrukken daarom dat de bewindvoerder de inwoner direct[157] of binnen een bepaalde termijn[158] aanmeldt voor een schuldregeling. Indien toeleiding van de inwoner naar schuldhulpverlening niet binnen de gegeven termijn plaatsvindt, bepalen de beleidsstukken veelal dat de bewindvoerder mondeling[159] of schriftelijk motiveert[160] waarom dit het geval is.[161]

Bovendien blijkt uit de beleidsstukken dat sommige gemeenten de doorstroom en uitstroom van de bewinden monitoren. Het kan zijn dat de gemeente periodiek overleg voert met de bewindvoerders over de voortgang van het bewind en om de doorstroom naar een schuldregeling te versnellen.[162] Daarentegen kan de gemeente de bewinden ook monitoren door in gesprek te gaan met de bewindvoerders indien het beeld ontstaat dat zij weinig inwoners aanmelden voor schuldhulpverlening[163] of dat er weinig verandert in een schuldendossier.[164] Door de actieve inzet van gemeenten op het daadwerkelijk oplossen van de schulden leveren zij indirect een bijdrage aan de opheffing van bewinden.
Ten tweede onderschrijven de beleidsstukken de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De beleidsstukken benadrukken dat inwoners ‘passende’ ondersteuning moeten ontvangen, dat beschermingsbewind niet langer moet voortduren dan noodzakelijk en dat het bewind moet worden opgeheven indien een minder verstrekkende voorziening volstaat.[165] Dat de gemeentelijke schuldhulpverlening en andere vormen van lichtere ondersteuning een positieve bijdrage leveren aan een succesvol opheffingsverzoek blijkt uit de onderzochte jurisprudentie. Uit talloze zaken volgt dat de rechter het bewind wegens gebrek aan noodzaak kan opheffen indien de rechthebbende een minnelijk schuldsaneringstraject heeft doorlopen en/of na opheffing gebruik zal maken van budgetbeheer of budgetbegeleiding via de gemeente.[166]

154 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 13 en 37.
155 E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm* (Eindrapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), Amersfoort: Bureau Bartels 2018, p. 19-21.
156 Er is op 1 augustus 2024 op rechtspraak.nl gezocht naar gepubliceerde jurisprudentie met de zoektermen ‘opheffen bewind + college van burgemeester en wethouders’ en ‘art. 1:449 BW + college van burgemeester en wethouders’.
157 Convenant Kwaliteit Beschermingsbewind gemeente Amsterdam, art. 7.
158 In de gemeente Rotterdam wordt gestreefd naar een gemiddelde aanmeldingstijd van een halfjaar en een maximale aanmeldingstijd van een jaar (Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam, zie bijlage 1, art. 6 lid 2, afspraken gedurende bewind, onder b en lid 3 onder ‘Rol bewindvoerder’). In de gemeente Den Haag meldt de bewindvoerder de betrokkene aan voor een schuldregeling zodra het budget stabiel is (het Haagse Convenant Beschermingsbewind, zie werkafspraken, onder 2.3 het aanvragen van een schuldregelingstraject tijdens beschermingsbewind (tweede deel van het convenant)). In Utrecht volgt de aanvraag voor schuldhulpverlening uiterlijk vier maanden na onderbewindstelling van het vermogen (Convenant Samenwerken voor Utrechters Schuldenvrij, art. 4 onder c). In de gemeente Eindhoven moet de bewindvoerder de inwoner zo snel mogelijk (maar binnen een termijn van zes maanden) aanmelden voor een schuldregeling (presentatie schuldhulpverlening tijdens raadsvergadering Eindhoven op 7 februari 2023; Convenant Beschermingsbewind gemeente Eindhoven, art. 2.2 en gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 22.
159 Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam, zie bijlage 1, werkafspraken convenant, art. 6 lid 2, afspraken gedurende bewind, onder b.
160 Het Haagse Convenant Beschermingsbewind, zie werkafspraken, onder 2.3 het aanvragen van een schuldregelingstraject tijdens beschermingsbewind (tweede deel van het convenant).
161 In de gemeente Utrecht vraagt de bewindvoerder de gemeente voor advies indien er volgens hem belangrijke redenen zijn om de inwoner nog niet aan te melden voor schuldhulpverlening, zie: Convenant Samenwerken voor Utrechters Schuldenvrij, art. 4 onder e.
162 Actieagenda Utrechters Schuldenvrij 2019 en verder, p. 42.
163 Convenant Kwaliteit Beschermingsbewind gemeente Amsterdam, art. 9.8.
164 Gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 22.
165 Convenant Kwaliteit Beschermingsbewind gemeente Amsterdam, onder IV en V en art. 2 onder II; Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam (art. 4); het Haagse Convenant Beschermingsbewind, zie inleiding en art. 2 (eerste deel van het convenant) en gemeente Den Haag, Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024, p. 18 en 20; Convenant Samenwerken voor Utrechters Schuldenvrij, zie ‘Kaders en uitgangspunten convenant’ onder f en art. 2 en 3; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij 2019 en verder, p. 7; Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 4; Convenant Beschermingsbewind gemeente Eindhoven, onder punt 6 van ‘de in aanmerking te nemen punten’ en art. 1.3 onder b en gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 12 en 21; gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 29.
166 Er is op 1 augustus 2024 op rechtspraak.nl gezocht naar gepubliceerde jurisprudentie met de zoektermen ‘art. 1:449 BW + schuldhulpverlening’, ‘art. 1:449 BW + budgetbeheer’ en ‘art. 1:449 BW + minnelijk traject’. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Gelderland 18 april 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:5213 (budgetbegeleiding en budgetcursus via gemeente); Rechtbank Noord-Holland 31 maart 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:2778 (minnelijk schuldsaneringstraject en financiële begeleiding); Rechtbank Gelderland 29 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1023 (minnelijk schuldhulpverleningstraject moet kans krijgen); Gerechtshof ’s-Gravenhage 2 november 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BU6078 (schuldhulpverlening houdt een oogje in het zeil); Gerechtshof Amsterdam 5 november 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:3850 (schuldenregeling doorlopen); Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 februari 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:1801 (minnelijk schuldsaneringstraject doorlopen en budgetbeheer); Gerechtshof Den Haag 8 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3720 (nazorg en budgettraining van gemeente, schuldsaneringsregeling doorlopen); Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 8 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4608 (cursus budgetbeheer bij gemeente doorlopen); Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 12 december 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4501 (schuldhulpverleningstraject doorlopen en saneringskrediet afgelost, budgetbeheer en cursussen via gemeente); Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 20 mei 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1478 (minnelijk schuldtraject doorlopen en hulp); Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 6 april 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1113 (budgetbeheer via gemeente); Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 april 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:2343 (budgetcoach en zo snel mogelijk starten met schuldenregelingstraject).

Ten derde blijkt uit de samenwerkingsconvenanten dat veel gemeenten gebruikmaken van zelfredzaamheids- of uitstroomtrajecten waarin de financiële vaardigheden van de inwoner centraal staan. Deze trajecten zijn in lijn met het uitgangspunt van de wetgever dat de maatregel waar mogelijk de zelfredzaamheid van de betrokkene bevordert en stemmen overeen met een recente aanbeveling van het Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht (LOVT).[167] Het Amsterdamse convenant beschrijft bijvoorbeeld dat in een uitstroomtraject wordt gewerkt aan de afbouw en opheffing van het bewind, of de overstap naar een lichtere vorm van begeleiding zoals inkomensbeheer of een maatjesproject.[168] In een 'maatwerktraject' van de gemeente Rotterdam werkt de inwoner aan zijn financiële vaardigheden op basis van een leerplan waarbij hij begeleiding krijgt van een trajectcoach en groepstrainingen volgt.[169] Ook de gemeente Den Haag werkt in een uitstroomtraject aan de financiële zelfredzaamheid van de inwoner met als doel het afbouwen en beëindigen van bewind waarbij lichtere vormen van ondersteuning – zoals budgetbeheer en budgetondersteuning – in acht worden genomen.[170]

Dat een betrokkene door middel van een zelfredzaamheidstraject kan laten zien dat hij in staat is zelfstandig zijn geldzaken te regelen wordt in de jurisprudentie bevestigd.[171] Indien een zelfredzaamheidstraject met succes is afgerond zal dit doorgaans leiden tot opheffing van het bewind[172] terwijl een niet goed doorlopen traject een aanwijzing is dat het bewind moet voortduren.[173] Uit het bovenstaande volgt dat gemeenten dus niet zozeer van de bevoegdheid gebruikmaken een opheffingsverzoek in te dienen, maar wel hun bijdrage leveren aan (tijdige) opheffing van de maatregel door in te zetten op passende ondersteuning en duurzame uitstroom.

5. Conclusie

De Wgs en de wettelijke regeling van het beschermingsbewind zijn nadrukkelijk met elkaar verbonden. Sinds 2012 heeft het college een regierol toegedicht gekregen in de schuldhulpverlening voor haar inwoners. Op basis van de Wgs is zij verantwoordelijk voor passende ondersteuning aan inwoners met schulden. Daarnaast heeft het college een adviserende en interveniërende rol gekregen in de regeling van het beschermingsbewind. De gemeente is daarom naast de rechter verantwoordelijk voor de passendheid van schuldenbewinden. Met andere woorden: colleges moeten ervoor zorgen dat het bewind alleen ingezet wordt indien nodig, en niet verder ingrijpt dan noodzakelijk. Hoe zij die taak uit moeten voeren in de context van de Wgs is op zijn minst onderbelicht in de wetsgeschiedenis en de literatuur. Voor hulp en ondersteuning bij het oplossen van schulden biedt de Wgs de afgelopen jaren steeds meer instrumenten. Ook in de regeling van het beschermingsbewind heeft de gemeente de afgelopen jaren diverse bevoegdheden verworven. Onze analyse laat zien dat gemeenten talloze mensen een passend hulpaanbod aanbieden en zo de toepassing van een ingrijpend schuldenbewind voorkomen. Niet alle instrumenten blijken in de praktijk echter goed te werken. Zo draagt het breed moratorium niet bij aan een oplossing van de schuldenproblematiek en ook het adviesrecht achteraf lijkt niet de rol te vervullen die de wetgever voor ogen had. Op deze vlakken lijkt verbetering mogelijk. Ook van de andere formele bevoegdheden die zijn neergelegd in titel 19 van boek 1 BW maken gemeenten nauwelijks gebruik. Onze analyse laat zien dat er een parallel systeem is ontstaan: gemeenten treden op grond van de op de Wgs gebaseerde beleidsplannen en samenwerkingsconvenanten normerend en faciliterend op. Zo adviseren gemeenten doorgaans voorafgaand aan de instelling van bewind en geleiden zij mensen uit het schuldenbewind zonder daarvoor gebruik te maken van de wettelijke bevoegdheden.

Gedreven door de hoge kosten van het schuldenbewind en via de informele route van beleid op het gebied van schuldhulpverlening en de samenwerking waarin gemeenten en bewindvoerders elkaar steeds meer opzoeken, laten de beleidstukken zien dat gemeenten in het kader van beschermingsbewind de regie pakken. Gemeenten zetten in op passende bescherming waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op minder ingrijpende vormen van financiële ondersteuning. Dat beleid lijkt effect te sorteren. Recente cijfers van gemeenten laten zien dat het aantal bewinden daalt. Eind 2023 telde de gemeente Amsterdam nog 4026 lopende schuldenbewinden. Dat is een afname van 15% ten opzichte van 2022.[174] Ook de gemeente Den Haag geeft aan dat het aantal schuldenbewinden de afgelopen jaren sterk is verminderd.[175]

167 *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 3. De aanbeveling houdt in dat de bewindvoerder een zelfredzaamheidstraject start met als doel de betrokkene meer verantwoordelijkheid te geven met betrekking tot het beheer van zijn vermogen. Dit kan bijvoorbeeld door het beschikken over maandgeld in plaats van weekgeld, zelf betalingen verrichten of het volgen van een cursus, zie Aanbeveling Zelfredzaamheid bij bewind van het Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht (LOVT).

168 Convenant Kwaliteit Beschermingsbewind gemeente Amsterdam, art. 1 onder n en art. 10.3.

169 Convenant samenwerking beschermingsbewind in Rotterdam, zie bijlage 1, werkafspraken convenant, art. 6 lid 2, afspraken uitstroom bewind, onder a en b; gemeente Rotterdam, Armoede- en schuldenbeleid 2023-2026, p. 6 en 31-32 en gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Armoede en Schulden 2024, p. 15. Zie ook https://www.gersmetgeld.nl/.

170 Het Haagse Convenant Beschermingsbewind, zie werkafspraken, onder 2.4 bevorderen door- en uitstroom vanuit beschermingsbewind (tweede deel van het convenant). Ook in de andere gemeenten wordt gewerkt met een uitstroomtraject. Zie Convenant Samenwerken voor Utrechters Schuldenvrij, art. 5 onder a, b en d; Convenant Beschermingsbewind gemeente Eindhoven, art. 1.3 en art. 2.3 en gemeente Eindhoven, Een nieuw gezamenlijk perspectief. Beleidsplan 2020-2024, p. 20 en 22. Zie voor de gemeente Groningen, Plan Schuldhulpverlening 2024-2028, p. 29.

171 Er is op 1 augustus 2024 op rechtspraak.nl gezocht naar gepubliceerde jurisprudentie met de zoektermen 'zelfredzaamheidstraject + bewind' en 'uitstroomtraject + bewind'. Zie Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 januari 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:268; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 januari 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:145; Gerechtshof Amsterdam 28 maart 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:768; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 december 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10614; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 maart 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:2098.

172 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 mei 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1558.

173 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3500; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 28 november 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10121 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 9 april 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:2363.

174 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag schuldhulpverlening 2023, p. 7.

175 'Voortgangsrapportage Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2022/Q1 + Q2 2023' (brief van de wethouder van Armoede, Inclusie, Zorg en Internationale Zaken), https://denhaag.raadsinformatie.nl/.

Hetzelfde geldt voor de gemeente Utrecht waar het aantal schuldenbewinden een aantal jaren op rij is afgenomen.[176] Deze afname valt toe te juichen, al blijft het bijzonder dat niet een mensenrechtelijke maar vooral een financiële prikkel om kosten te besparen daarvan de belangrijkste drijfveer lijkt. Van belang is nog wel op te merken dat wij alleen hebben gekeken naar de grootste zes gemeenten van ons land. Door deze focus kan een vertroebeld beeld ontstaan. Het zou kunnen zijn dat kleine gemeenten niet samenwerken met bewindvoerders op basis van een convenant, en dat van passende schuldhulpverlening minder sprake zou zijn. Nader onderzoek moet dat uitwijzen. Het zou namelijk onwenselijk zijn dat inwoners met (beginnende) problematische schulden afhankelijk zijn van hun postcode voor het ontvangen van de best passende ondersteuning.

176 Actieagenda Utrechters Schuldenvrij eindrapportage 2019 - 2022, p. 9 en 16; gemeente Utrecht, Beleidsnota Financiële bestaanszekerheid. Gelijke kansen voor een zeker bestaan 2024 - 2028, p. 28 en zie 'Dashboard Werk en Inkomen vierde kwartaal 2023', https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/. Van de gemeente Rotterdam, Eindhoven en Groningen zijn geen recente cijfers beschikbaar.